



## **COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO**

### **PROJETO DE LEI N° 2.455, DE 2021**

Acrescenta dispositivos à Lei nº 10.406, de  
10 de janeiro de 2002 – Código Civil

**Autor:** Deputado ALTINEU CÔRTE

**Relator:** Deputado PASTOR GIL

#### **I - RELATÓRIO**

Trata-se do Projeto de Lei (PL) nº 2.455, de 2021, de autoria do ilustre Deputado Altineu Côrtes. O projeto pretende acrescentar dispositivos à Lei nº 10.406, de 2002 (Código Civil), a fim de instituir a posse do direito de laje. Mais especificamente, objetiva-se acrescer ao direito real de laje a possibilidade de reconhecimento de usucapião especial pró-moradia, tendo objeto o espaço aéreo possuído por aquele que gratuita ou onerosamente adquiriu a posse da laje para nela edificar a sua moradia, desde que não seja concessionário ou proprietário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

O projeto estabelece ainda que o direito de laje pode ser cedido a título gratuito ou oneroso e transferível por ato intervivos ou causa mortis, sendo que os sucessores legítimos e testamentários não ficam impedidos de exercer esse direito, ainda que sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. Também fica estabelecida a possibilidade de alienação fiduciária do direito à posse da laje.

Para fins de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S), o projeto determina que o direito de laje dependerá de comprovação de que a





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado PASTOR GIL (PL/MA)

unidade imobiliária atende a critérios de habitabilidade. Por fim, determina-se que a unidade imobiliária deverá ter saída própria, direta ou indiretamente para a via pública, e possuir designação numérica ou alfabética para fins de identificação.

O autor justifica sua proposição com o argumento de que, na forma como foi instituído o direito de laje, ele tende a não surtir os efeitos desejados, haja vista que não possui sintonia com a realidade do país. De forma mais detalhada, o autor explica que, por ter a lei instituído o direito de propriedade como fato gerador do direito de laje, prejudicou a aplicação eficaz do direito nas favelas brasileiras, onde o conceito de proprietário não possui correspondência com a conceituação imposta pelo Código Civil. Consequentemente, prejudicou a regularização dessas moradias e a concretização do direito fundamental à moradia.

A proposição tramita em regime ordinário e está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões, tendo sido distribuída às Comissões de Desenvolvimento Urbano (CDU) e Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Nesta CDU, após encerrado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

O direito de laje, positivado pela Lei nº 13.465, de 2017, veio em socorro de situações há muito existentes em favelas e demais conglomerados urbanos ocupados por população de baixa renda. Nesses locais, a falta de acesso à terra urbanizada, somada ao crescente déficit habitacional, tornou necessária a construção de soluções pela própria comunidade para o problema da escassez de moradia. Entre essas soluções, está o que se convencionou chamar de “puxadinho”, caracterizado pelo levantamento de edificação sobre a laje de casa imediatamente abaixo, distinta dessa última e destinada a titular também diferente.



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Pastor Gil  
Telefone: (61) 3215-5660 / Gab. 660 – Anexo IV – Câmara dos Deputados  
[dep.gildenemry@camara.leg.br](mailto:dep.gildenemry@camara.leg.br)

\* C D 2 1 5 1 0 8 8 1 3 7 0 0 \*



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
Deputado PASTOR GIL (PL/MA)

Além da moradia, os puxadinhos têm funcionado como fonte de emprego e renda nas favelas. Como noticiado pelo jornal Veja São Paulo<sup>1</sup>, “é crescente a verticalização de favelas na cidade. O empilhamento de lajes tornou-se um modelo de empreendimento que garante boas receitas aos proprietários dos prédios”. De acordo com a reportagem, o valor do aluguel de lajes no local avaliado varia entre R\$ 650,00 (seiscentos e cinquenta reais) e R\$ 900,00 (novecentos reais), promovendo renda de mais de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para proprietários de prédios constituídos por várias lajes sobrepostas.

O mesmo ocorre no Rio de Janeiro, onde é visível a verticalização das favelas e crescente a busca por lajes para moradia ou investimento por parte daqueles que decidem alugar ou vender o andar de cima de suas residências. É o que mostrou estudo do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP)<sup>2</sup>. E Há mais situações como essa em todo o país. Estudo preliminar do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizado em 2019, como preparação para a operação do Censo 2020, identificou 13.151 (treze mil, cento e cinquenta e um) aglomerados subnormais, localizados em 734 (setecentos e trinta e quatro) Municípios, em todos os Estados e no Distrito Federal, totalizando mais de cinco milhões de domicílios<sup>3</sup>.

As favelas e demais assentamentos precários, bem como o fenômeno de verticalização desses aglomerados, são realidades antigas e cada vez mais presentes no meio urbano informal, consequência do rápido e desordenado crescimento urbano, que não foi capaz de prover moradia adequada para todos. Por isso mesmo, o direito de laje é entendido por alguns juristas como um direito existente antes mesmo da lei regulamentadora, tendo o costume como a fonte do direito, mesmo que não tipificado<sup>4</sup>.

1 Disponível em: <https://vejasp.abril.com.br/cidades/favelas-predios-puxadinhos-verticais/> Acesso em Ago/2021

2 Noticiado em <http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL1070485-5606,00-VENDA+DE+LAJES+E+NEGOCIO+LUCRATIVO+NAS+FAVELAS+DO+RIO.html> Acesso em Ago/2021.

3 Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalles&id=2101717> Acesso em Ago/2021

4 CORRÊA, Cláudia Franco & MENEZES, Juliana Barcellos da Cunha. **A Regularização Fundiária Nas Favelas Nos Casos De “Direito De Laje”: Construindo Pontes Entre O Direito Inoficial E O Direito Vigente**. Disponível em: <file:///C:/Users/dantasc/OneDrive%20-%20Tribunal%20de%20Contas%20da%20Uni%C3%A3o/littlezinha/outros%20trabalhos/pareceres%202021/direito%20de%20laje/document.pdf> Acesso em Ago/2021. E AMARANTE, Fernanda Machado. O Pluralismo Jurídico



[dep.gildenemyr@camara.leg.br](mailto:dep.gildenemyr@camara.leg.br)

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Pastor Gil  
Para verificar a autenticidade desse documento, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD215108813700>





**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
Deputado PASTOR GIL (PL/MA)

Por evidente, sua positivação foi um avanço importante para a promoção do direito social à moradia e para a efetivação da dignidade da pessoa humana, especialmente diante do objetivo de regularização desses espaços, os quais podem não atender critérios importantes de segurança. Acerca da importância da incorporação do direito de laje no ordenamento jurídico, vale mencionar explicação de Fernanda Amarante<sup>5</sup>:

Através do contrato em que transfere o direito de laje, o morador primitivo, que pode ser possuidor, titular de direito real de concessão de uso etc., autoriza ao adquirente construir na laje de seu imóvel. Tem-se, assim, a verticalização dos bens e o aumento de moradias para diversas pessoas.”

“(...) a previsão legal do direito de laje, com a regulamentação de sua instituição e promoção ao seu acesso, acabaria por promover o acesso à moradia, assegurando ao indivíduo o ingresso ao mínimo existencial.

Por conseguinte, abarcar o direito de laje no ordenamento pátrio seria um meio de efetivação da dignidade da pessoa humana, princípio fundamental consagrado na Constituição Federal de 1988.

A simples positivação do direito, no entanto, não garante a sua concretização, especialmente se as normas não encontrarem correspondência com a realidade, caso em que as exigências jurídicas se tornam obstáculos sobrelevados ou, muitas vezes, intransponíveis. Esse parece ser o caso do direito de laje, como nos ensinam Marco Aurélio Bezerra, Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, e a Professora de Direito doutora Cláudia Franco Corrêa, os quais foram os grandes idealizadores do projeto que ora avaliamos<sup>6</sup>. Aqui, vale congratular o nobre autor Deputado Altineu Côrtes, que de forma muito criteriosa encampou, estudou e

---

e o Direito de Laje. In: Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, Ano VIII, Número 46, pp. 38-59.

5 AMARANTE, Fernanda Machado. O Pluralismo Jurídico e o Direito de Laje. In: Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, Ano VIII, Número 46, pp. 44-46.

6 DE MELO, Marco Aurélio Bezerra. **Breve Ensaio sobre o Reconhecimento da Usucapião do Direito real de Laje.** Direito em Movimento, Rio de Janeiro, v. 16 - n. 2, p. 211-215, 2º sem. 2018 Disponível em:

[https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistadireitoemovimento\\_online/edicoes/volume16\\_numero2/volume16\\_nu\\_mero2\\_211.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistadireitoemovimento_online/edicoes/volume16_numero2/volume16_nu_mero2_211.pdf) Acesso em Ago/2021



[dep.gildenemyr@camara.leg.br](mailto:dep.gildenemyr@camara.leg.br)

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Pastor Gil  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD215108813700>



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
Deputado PASTOR GIL (PL/MA)

apresentou o projeto a esta Casa para análise, com exposição muito clara e didática do problema jurídico existente.

Em síntese, tem-se que a Lei nº 13.465, de 2017, ao regular o direito de laje, condicionou sua concretização à existência de título de propriedade por parte do dono da edificação sobre ou sob a qual a laje foi construída. Ocorre que nas favelas e demais ambientes urbanos de baixa renda, as construções não ostentam tal formalidade, ou seja, os donos das edificações não possuem título de propriedade com registro em cartório. Ao contrário, a informalidade compõe a realidade geral, o que prejudica a aplicação da Lei. Nas palavras do ilustre Parlamentar autor do projeto:

[...] diante do cenário legal existente, esse reconhecimento [o do direito de laje] não pode prescindir da necessidade, imposta pela lei, do direito de propriedade como fato gerador, uma vez que será o titular de direito de propriedade que concederá ao lajeiro o direito, a título gratuito ou oneroso, de edificar sobre ou sob sua construção ou solo.

**E eis aqui mais uma questão absolutamente relevante advinda da realidade: não existe a categoria “proprietário” nas favelas brasileiras. Portanto, essa premissa não pode estruturar a categorização do direito de laje, porque ela é descontextualizada da realidade das favelas brasileiras, nas quais o significado e a representação da ideia de “propriedade” não têm correspondência com a conceituação imposta pelo Código Civil.** (Grifos acrescidos)

Para melhor entendimento da matéria, vale trazer também a objetiva e clara explicação do Desembargador Marco Aurélio Bezerra<sup>6</sup>:

A forma como o indigitado direito veio positivado pela Lei 13.465/17 pode não atingir com a eficiência esperada os fins da demanda por regularização fundiária das habitações construídas sobre imóveis alheios, quer nos assentamentos humanos informais, denominados popularmente como favela, quer em situações outras individuais nas quais a construção-base não ostente a situação proprietária regular com registro no cartório imobiliário.





**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
Deputado PASTOR GIL (PL/MA)

Essa frustração pode se verificar porque no mundo dos fatos o denominado direito de laje surge na informalidade jurídica, a partir das edificações em imóveis que não possuem assento registral imobiliário ou por cessão da posse da laje por quem é possuidor da construção-base e não proprietário.

[...]

Não se nega a importância da regularização registral do direito de laje, fartamente utilizado em comunidades de baixa renda, mas não é possível importar o modelo do direito de sobrelevação português ou suíço com adaptações que não encontram no espaço urbano de ocupação coletiva ou individual a mesma realidade vivenciada em outros países.

Assim, da forma como se encontra regulado o direito de laje, faz-se necessário, inicialmente, regularizar a situação do dono da edificação primária, para, depois, possibilitar o registro do direito de laje a quem a adquiriu. Tal procedimento torna difícil o processo de regularização fundiária de interesse social e prorroga a situação de insegurança, tanto física quanto jurídica, das construções existentes.

Daí vem a importância do PL nº 2.455, de 2021, que “acresce ao direito real de laje a possibilidade de reconhecimento de usucapião, tendo como objeto o espaço aéreo possuído por aquele que gratuita ou onerosamente adquiriu a posse da laje para nela edificar a sua moradia”<sup>6</sup>. O projeto também estabelece que, para fins de Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S), a concessão do direito de laje dependerá de comprovação de que a unidade imobiliária atende a critérios de habitabilidade, entendendo-se como tal, as condições da edificação ao uso a que se propõe dentro da realidade em que se situa o imóvel, não sendo necessária certidão de habite-se.

Entendemos que tais disposições adequam o direito de laje à realidade existente em nosso país e contribuem para a oferta eficaz da segurança jurídica para o exercício da titularidade imobiliária para moradia, direito social fundamental, mas ainda inexistente para milhares de cidadãos brasileiros.





**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
*Deputado PASTOR GIL (PL/MA)*

Por todo o exposto, sou pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 2.455, de 2021.

Sala da Comissão, em de de 2021.

**Deputado PASTOR GIL**  
**Relator**



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Pastor Gil  
Telefone: (61) 3215-5660 / Gab. 660 - Anexo IV - Câmara dos Deputados  
[dep.gildenemyr@camara.leg.br](mailto:dep.gildenemyr@camara.leg.br)  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD215108813700>



\* C D 2 1 5 1 0 8 8 1 3 7 0 0 \*