

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
Faculdade de Direito

João Victor Zagatto Penha

Tutela jurídica do terreno urbano baldio através dos Direitos Civil e Urbanístico: Análise comparativa dos regimes da arrecadação de bem abandonado e desapropriação sanção.

Trabalho de Conclusão de Curso

São Paulo

2024

João Victor Zagatto Penha

Tutela jurídica do terreno urbano baldio através dos Direitos Civil e Urbanístico: Análise comparativa dos regimes da arrecadação de bem abandonado e desapropriação sanção.

Monografia apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito, sob a orientação da Profa. Dra. Maria Helena Marques Braceiro Daneluzzi

São Paulo

2024

Gerenciador de ficha catalográfica:

[http://biblio2.pucsp.br/ficha/?\\_ga=2.154384056.1415767632.1628681585-1429258994.1628681585](http://biblio2.pucsp.br/ficha/?_ga=2.154384056.1415767632.1628681585-1429258994.1628681585)

**Obs. Após inserir a ficha deletar este texto**

Banca Examinadora

---

---

---

---

---

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente aos meus avós, Therezinha de Toledo Penha e Olides Penha Casarin, por terem proporcionado a inigualável experiência de ser aluno da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. A vocês devo não apenas minha permanente gratidão, mas também toda esta jornada da graduação em Direito.

À professora Maria Helena Daneluzzi, a quem pude acompanhar ao longo de nove semestres na qualidade de Monitor em Direito Civil, por todo o conhecimento transmitido, dúvidas sanadas e orientações recebidas para a finalidade de elaboração do presente Trabalho de Conclusão de Curso.

A todos os professores que tive a feliz oportunidade de ser aluno, tanto nos bancos da faculdade, quanto na experiência prática do direito, dado o devido destaque à primeira orientadora de estágio, com quem aprendi as virtudes da dedicação, paciência e organização, dra. Sandra Mayumi Hosaka Shibuya.

A todos aqueles que direta ou indiretamente dedicaram votos de sucesso para o caminho trilhado ao longo deste curso de Graduação, cujo apontamento dos nomes, felizmente, ensejaria uma lista demasiada longa, dedico minha gratidão.

## RESUMO

PENHA, João Victor Zagatto. **Tutela jurídica do terreno urbano baldio através dos Direitos Civil e Urbanístico:** análise comparativa dos regimes da arrecadação de bem abandonado e desapropriação sanção.

O presente trabalho tem por objetivo analisar a tutela jurídica do terreno urbano baldio através da exposição comparativa do procedimento de arrecadação de imóvel abandonado, regido pelo código civil, e desapropriação-sanção de imóvel inutilizado, regido pelo estatuto da cidade, com o objetivo de distinguir as hipóteses de incidência de cada instituto jurídico, que, no caso sob análise, que é do terreno urbano baldio dado mesmo substrato fático, poderá ensejar as duas possíveis consequências jurídicas, de modo ao cortejo comparativo haver utilidade a fim de aclarar o fundamento jurídico e hipótese de enquadramento, tanto da arrecadação de bem abandonado, quanto da desapropriação-sanção.

**Palavras-chave:** Direito Imobiliário; Arrecadação de Imóvel Abandonado; Desapropriação-Sanção; Código Civil; Estatuto da Cidade; Função Social da Propriedade.

## ABSTRACT

PENHA, João Victor Zagatto. **Tutela jurídica do terreno urbano baldio através dos Direitos Civil e Urbanístico:** análise comparativa dos regimes da arrecadação de bem abandonado e desapropriação sanção.

The present work aims to analyze the legal protection of vacant urban land through a comparative exposition of the collection procedure for abandoned property, guided by the civil code, and expropriation-sanction of unused property, guided by the city's statute, with the aim of distinguishing the hypotheses of incidence of each legal institute, which, in the case under analysis, through the same factual basis, gives rise to two possible legal consequences, so that the comparative process demonstrates its usefulness in order to clarify the legal basis and hypothesis of incidence of both the collection of well abandoned, as well as expropriation-sanction.

**Keywords:** Real Estate Law; Collection of Abandoned Property; Expropriation-Sanction; Civil Code; City Statute; Social Function of Private Property.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>2. EXPOSIÇÃO DE CONCEITOS.....</b>	<b>10</b>
2.1. Qualidade constitucional do direito à propriedade e sua função social.....	10
2.2. Conceito de abandono imobiliário.....	14
2.3. Conceito de inutilização imobiliária.....	16
<b>3. ANÁLISE NORMATIVA DO CÓDIGO CIVIL.....</b>	<b>21</b>
3.1. Disposições sobre a propriedade.....	21
3.1.1. Absoluto.....	22
3.1.2. Oponibilidade Erga Omnes.....	23
3.1.3. Exclusividade e Plenitude.....	24
3.1.4. Elasticidade.....	27
3.2. Procedimento para a arrecadação de bens abandonados.....	27
3.3. Destinação dos imóveis arrecadados.....	31
3.4. Enquadramento do terreno baldio à hipótese de arrecadação de bem abandonado.....	33
<b>4. ANÁLISE NORMATIVA DO ESTATUTO DA CIDADE.....</b>	<b>34</b>
4.1. Disposições sobre a inutilização imobiliária no Estatuto da Cidade.....	34
4.2. Instrumentos para combate à inutilização imobiliária.....	36
4.2.1. Edificação ou Utilização Compulsórios.....	37
4.2.2. Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo.....	38
4.2.3. Desapropriação-Sanção.....	40
4.3. Destinação dos imóveis sujeitos à desapropriação-sanção.....	43
4.4. Enquadramento do terreno baldio à hipótese de desapropriação-sanção.....	45
<b>5. SÍNTESE COMPARATIVA.....</b>	<b>47</b>
5.1. Comparação dos conceitos de abandono e inutilização imobiliária.....	47
5.2. Comparação dos regimes tidos pelo Código Civil e Estatuto da Cidade.....	48
<b>6. CONCLUSÃO.....</b>	<b>51</b>
<b>7. BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>53</b>

## **1. INTRODUÇÃO**

Pelo presente trabalho intenciona-se abordar duas formas de intervenção do Estado no direito à propriedade diante de sua correspondente função social sob a ótica da tutela jurídica oriunda do Código Civil e Estatuto da Cidade aplicada à ausência de utilização do espaço urbano, cuja consequência sensível não apenas é a especulação imobiliária, mas também a lesão à efetiva distribuição dos benefícios da urbanização.

A relevância deste estudo comparativo se dá mormente em razão de haver patentes semelhanças entre os institutos da arrecadação de imóvel abandonado e desapropriação sanção de imóvel inutilizado, ante a ambas as hipóteses virem a ensejar a incorporação do imóvel ao patrimônio público que visivelmente está em estado de desconformidade com o padrão urbano esperado, isto é, de um imóvel em utilização, que integre a realidade e experiência da urbanização.

Isto posto, no primeiro capítulo será abordada a principiologia constitucional envolvida, bem como os conceitos jurídicos de abandono elencado pelo Código Civil e inutilização imobiliária elencada pelo Estatuto da Cidade; no segundo e terceiro capítulos serão abordados os regimes normativos de cada um dos institutos em estudo, a fim de culminar no quarto capítulo referente à distinção entre a arrecadação de imóvel abandonado e desapropriação-sanção previstos pelo legislador pátrio, com enfoque especial em sua incidência no caso dos terrenos urbanos baldios, que podem ensejar tanto um como outro instrumento urbanístico.

## **2. EXPOSIÇÃO DE CONCEITOS**

### **2.1. Qualidade constitucional do direito à propriedade e sua função social**

Compreendidos pela Constituição Federal como garantias fundamentais, tanto o direito propriedade quanto a sua função social possuem íntima correlação, cada qual, porém, com um regime jurídico próprio, que será tema de estudo deste primeiro capítulo, especificamente no âmbito da tutela jurídica do uso abusivo da propriedade imobiliária em desalinho à sua utilidade cidadina.

De início, o assunto se destaca mediante a qualidade escalonada dos direitos envolvidos, quais sejam, a propriedade privada e sua função social, que incorporam a Constituição Federal. No entanto, ao apreciar o conteúdo de uma Constituição no sentido estrito e técnico do diploma, tornar-se-ia questionável a lapidação destes dois institutos em uma Carta Política que conceitualmente estaria adstrita a elementos componentes do Estado e sua forma de organização, sendo todo o restante compreendido como matérias estranhas ou técnicas, conforme pontua o Mestre Oswaldo Aranha Bandeira de Mello<sup>1</sup>.

O desencaixe avoca compreensão da qualidade normativa dos direitos fundamentais em análise, visto serem eminentemente assuntos estranhos à literalidade dos temas reservados a uma Lei Maior, mas, que, por nela estar situados, adentrarem a categoria de normas constitucionais por via formal, conforme destaca o conceito explorado na obra da professora Maria Helena Diniz:

A Constituição, em sentido material, consiste no complexo de normas constitucionais pela sua matéria, isto é, por normas básicas indicativas de como devem ser elaboradas todas as normas gerais. A Constituição, no sentido formal, abrange todas as normas constitucionais que, pela sua forma, embora disciplinem certas condutas de modo imediato, submetem-se a processo específico de produção ou alteração disciplinado por outra norma constitucional.<sup>2</sup>

Para esta categorização proposta, de rigor relembra as lições do grande Mestre Oswaldo Aranha<sup>3</sup> ao dispor que as Constituições são as leis regentes de um Estado, e, como consequência, precisam estipular como se dá a divisão e exercício do poder situado naquele território, incidente sobre aquela nação, compreendendo este o conteúdo essencialmente constitucional.

---

<sup>1</sup> Bandeira de Mello, 1980. Pg. 69.

<sup>2</sup> Diniz.2009. pg. 11.

<sup>3</sup> Bandeira de Mello, 1980. Pg. 39

Evidentemente a estipulação de assuntos diversos na letra desta lei maior causa estranheza ao seu conteúdo estritamente essencial, muito embora não seja fato novo à experiência legislativa, afinal, a técnica de incluir na Constituição certas disposições distintas daquelas que deveriam compô-la estritamente, deflagra, em verdade, a vontade política em enraizar na forma mais alta no escalonamento jurídico certas disposições que a rigidez da Lei Maior inibiria as propostas voláteis que visassem sua aniquilação, conforme leciona o Professor Michel Temer<sup>4</sup>, em mesmo sentido à professora Maria Helena Diniz<sup>5</sup>.

Logo, é coerente afirmar que a inclusão de dispositivos diversos à matéria estritamente de organização do Estado e divisão de seu poder corresponde a uma forma protetiva de ideologia política, tornado ainda mais potente em se tratando de direitos e garantias fundamentais, visto que o diploma maior, em seu art. 60, §4º, inibe deliberação sobre propostas tendentes a enfraquecer a autoridade das garantias listadas, dentre as quais a propriedade e a função social se encontram.

Ou seja, estes institutos ora analisados encontram-se blindados por um mecanismo próprio da Constituição que sela o conteúdo das garantias fundamentais, tornando a propriedade e a função social imunes à redução ou esvaziamento de seu conteúdo jurídico, o qual, porém, não é irrestrito, afinal, dentre os direitos e garantias fundamentais reside a autocontenção de um por outro, ainda mais evidente em se tratando de matéria principiológica, afinal, de rigor a compreensão sistemática da Carta Maior, conforme ensina Professor Michel Temer em recorte específico.

A interpretação constitucional levará em conta todo o sistema, tal como positivado, dando-se ênfase, porém, para os princípios que foram valorizados pelo constituinte. Também não se pode deixar de verificar qual o sentido que o constituinte atribui às palavras do texto constitucional, perquirição que só é possível pelo exame do todo normativo, após a correta apreensão da principiologia que ampara aquelas palavras.<sup>6</sup>

Isto posto, evidente que a relação entre estes dois direitos fundamentais, inseridos no mais elevado escalão formal do ordenamento é de intensivo contato, ao um antepor o conteúdo pleno do outro, não esvaziando-lhe a força normativa, mas sim condicionando suas possíveis interpretações a bem de manter a vigência harmônica das regras e princípios de direito. Portanto, não cabe mais vigência à afirmação da propriedade ser plena, ou ainda, com

---

<sup>4</sup> Temer, 2007, pg. 37.

<sup>5</sup> Diniz, 2009, pg. 13.

<sup>6</sup> Temer, 2007, pg. 25

tutela jurídica sagrada, afinal, em mesmo nível está o encargo desta propriedade cumprir função social, elencada como baluarte da justiça social.<sup>7</sup>

Cumprir assinalar que esta via permissiva de relativização das características da propriedade como supostamente absoluta e intangível perante outros não é novidade da atual Carta Magna, afinal, ainda sob a égide da Constituição de 1967 alterada pela Emenda nº 1 de 1969, o Professor Washington de Barros Monteiro propunha com claras palavras que:

O direito de propriedade não mais se reveste do caráter absoluto e intangível de que outrora se impregnava. Está ele sujeito, na atualidade, a numerosas limitações impostas no interesse público e no interesse privado, inclusive nos princípios da justiça e do bem *comum*.<sup>8</sup>

Esta expressão é semelhante ao entendimento professado pelo Professor Luiz da Cunha, sob a égide da Constituição de 1946, sem diferença quanto ao regime de 1934, nos comentários de Pedro Piovesane:

Constitucionalmente, em nosso direito, a propriedade é assegurada de duas formas, como direito individual e pela sua função social e econômica (...). A constituição de 1934 dispõe que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social e coletivo (art. 113, 17). E os textos de 67 e 69 consagram o princípio da função social da propriedade como base para o estabelecimento da Ordem Econômica e Social.<sup>9</sup>

Enfim, deflagra-se que o regime jurídico vigente não é inaugural quanto à propriedade não constituir um direito absoluto, consoante vasta limitação legal existente com remissão constitucional muito pretérita, erigidos em prol da efetiva tutela de um interesse maior, no escopo coletivo, público ou abstratamente da justiça, em conformidade à tônica dos valores almejados pelo momento histórico destas normativas. Afinal, ainda que limitada perante as diversas Constituições citadas, necessário pontuar a existência de diferentes manifestações deste fenômeno restritivo que refletem os valores e experiências daqueles recortes históricos da normativa, conforme adverte Professor Reale quanto à noção do texto positivado em relação a sua base fática, conforme expõe o professor Miguel Reale:

O momento lógico expresso pela proposição hipotética, ou a forma da regra jurídica, é inseparável de sua base fática e de seus objetivos axiológicos: fato, valor e forma lógica compõem-se, em suma, de maneira complementar, dando-nos, em sua plenitude, a estrutura lógico-fático-axiológica da norma de direito.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Marques, 2018. pg. 125

<sup>8</sup> Monteiro, 1985, pg. 96

<sup>9</sup> Piovesane, 1981, pg. 29

<sup>10</sup> Reale, 2024, pg. 103

Neste sentido, muito embora historicamente as Cartas Magnas nacionais têm cortejado permissivos para a restrição ao direito à propriedade ou ao seu pleno exercício, no entanto cada uma teve incidência em dado momento, repleto de certos valores e experiências, que, modernamente evoluíram em tom progressivo. Se não fosse a possibilidade de se reinventar interpretativamente e conteudisticamente, as Constituições estariam fadadas à ineficácia, conforme pontua o Professor Oswaldo Aranha<sup>11</sup>;

Neste exato contexto de mudança ideológica deram causa a nova tônica<sup>12</sup> do direito à propriedade e sua função social sintetizado pela frase em teor de máxima que “*O direito à propriedade é um direito constitucional assegurado aos cidadãos, porém deverá cumprir a sua função social*”<sup>13</sup>.

Isto posto, o proprietário tem a obrigação de não atentar contra a função social cujo imóvel é determinado a cumprir, entretanto, de primeiro relance, verificar-se-ia que os conceitos são vagos. Entretanto, como bem adverte o saudoso Professor Celso Bastos, a vagueza da Função Social da Propriedade não remanesce ao inteiro alvedrio do intérprete, mas sim encontra na própria constituição os limites de sua imposição, conforme trecho de seus comentários à Constituição Federal<sup>14</sup>.

Neste viés, nota-se que a manifestação do direito à propriedade possui restrição pela mesma fonte que o assegura na qualidade constitucional, que é objeto de diversos diplomas legais que compõem o complexo ordenamento jurídico voltado à tutela imobiliária, cujo viés de estudo voltado aos institutos do abandono e inutilização assumem enfoque do estudo, especialmente em seus traços distintivos.

---

<sup>11</sup> Bandeira de Mello, 1980. pg. 40.

<sup>12</sup> Bandeira de Mello, 2015, pg. 987, Expressão cunhada no contexto de se referir à força sistemática da interpretação dos princípios constitucionais.

<sup>13</sup> Santin, 2007, pg. 6

<sup>14</sup> O conteúdo da expressão função social não remanesce ao inteiro alvedrio do intérprete. O próprio Texto Constitucional, sobretudo no que diz respeito à propriedade agrária, é bastante rico ao fornecer os requisitos para que se tenha por implementada essa função. (...). A primeira consequência que se extrai [da interpretação do art. 182, §2º] é que a propriedade urbana não está sujeita a uma modalidade qualquer de exigência feita em nome de uma teórica concepção do que seja função social do imóvel. Só as admitas exigências que digam respeito à ordenação da cidade, e mais, é necessário ainda que se trate de exigência inserida no plano diretor. (Bastos, 1990, pg. 216).

## 2.2. Conceito de abandono imobiliário.

Compreendido por Pontes de Miranda, no tomo XV de seu Tratado de Direito Privado<sup>15</sup>, como um ato de índole gratuita, essencialmente unilateral, de abstenção, o instituto civil do abandono imobiliário constitui objeto de regramento específico no Código Civil que, em última análise, permite a perda da propriedade nos termos do art. 1.275, inc. III. Justamente por este efeito severo decorrente de uma inércia, muito semelhante ao quanto tutelado pelo direito urbanístico, é que se justifica a necessária exposição de seus traços característicos.

A síntese traçada pelo Mestre Civilista possui amplo conteúdo, a medida em que diferencia a noção vulgar do abandono em relação ao conteúdo efetivamente jurídico de seu teor, que intimamente se relaciona à ausência de exercício do direito de propriedade, e não apenas a ausência de manifestação da exploração econômica da coisa, que pode vir a ensejar o envelhecimento do imóvel, desgaste de sua fachada e afins.

Por si só, estes elementos visuais que relacionam-se à desídia do proprietário não estão compreendidos neste cenário o abandono civil, conforme clássica leitura de Luiz da Cunha Gonçalves:

Diz-se abandonado a abstenção de exercício do direito de propriedade, isto é, o facto de o proprietário clara e ostensivamente cessar de exercer o seu direito nas cousas que lhe pertencem, o que é fácil em relação a cousas mobiliárias, que, por exemplo, podem ser pelo seu dono lançadas pela janela da sua casa à rua, ou largadas em lugar público, onde qualquer viandante dela se pode apossar. (...) Os bens imóveis urbanos ou rústicos podem ser deixados ao abandono, aqueles não sendo habitados, nem arrendados pelos seus proprietários, e os outros não sendo cultivados ou de qualquer modo utilizados, nem mesmo como coutada de caça. E nem por isso podem dizer-se abandonados.<sup>16</sup>

Nesta senda, nota-se que o abandono imobiliário, embora possa ser evidenciado pelo estado de descuido, nele não se confunde, afinal, como bem pontua o professor Luiz da Cunha, o simples não-uso das faculdades da propriedade não dão causa a este instituto consideravelmente estranho a vulgar ideia imobiliária, visto que é mais fácil imaginar a derrelição de coisas móveis do que de coisas imóveis.

---

<sup>15</sup> Pontes de Miranda. 2012. Tomo XV, pg. 505: A derrelição é negócio jurídico gratuito. Não há contraprestação, mesmo porque se pré-exclui, conceptualmente, toda bilateralidade.

<sup>16</sup> Gonçalves, 1951, pg. 444

No entanto, este fenômeno de abandono sensível é plenamente possível de se enquadrar ao abandono jurídico conquanto verificado o *animus derelinquendi* do proprietário, visto ser necessário aferir a intenção do proprietário em não ter mais em seu patrimônio determinada coisa. A desídia não é elemento qualificador do abandono, mas sim esta vontade, conforme até mesmo entendeu a 9ª Câmara de Direito Público do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao se debruçar sobre o tema:

ACÇÃO DECLARATÓRIA DE ABANDONO DE IMÓVEL CUMULADA COM DECLARAÇÃO DE BEM VAGO – Pretensão que busca o reconhecimento da perda da propriedade da Ré em razão do abandono de imóvel e a declaração de imóvel vago – Inadmissibilidade – **Elementos contidos nos autos que afastam o animus abandonandi da requerida** – Suficiente demonstração da intenção da empresa em conservar e manter o bem, mediante a construção de muro, instalação de portão e realização periódica de limpeza, bem como ausente notícia de eventual irregularidade fiscal. **O fato da empresa se mostrar negligente com a limpeza de trecho do terreno não significa o abandono do bem** – Descaracterizados os requisitos estabelecidos pelo artigo 1.276, do Código Civil - De rigor a reforma da r. sentença para julgar improcedente. (...). Recurso provido.<sup>17</sup>

Como bem exemplifica o professor Washington de Barros Monteiro ao mencionar a ocorrência deste *animus* em decorrência dos encargos financeiros na época de hiperinflação da Alemanha, vale considerar que eventualmente os proprietários agem com intenção de não ter mais consigo determinados imóveis para se avaliarem deste peso patrimonial.

Menciona o legislador a perda da propriedade pelo abandono. Podem determinar o abandono ônus reais sobremaneira gravosos (por exemplo, nos casos dos arts. 687 e 701 do Cód. Civil) ou fiscais muitos pesados, bem como gastos vultosos para a sua utilização, sobrexcedentes do respectivo valor. Na Alemanha, no tempo da inflação, segundo relata Martin Wolff, numerosos proprietários preferiam abandonar suas propriedades, por não se sentirem capazes de mantê-las de acordo com as disposições administrativas referentes à segurança dos prédios,<sup>18</sup>

Cumprasse asservar que a intenção de não ter para si, ou seja, de delinquir, não depende de um ato solene de registro da vontade e sequer sua expressa manifestação. Basta a concretização do ato com demonstração lógica da intenção do então proprietário de não ter para si a coisa é que se opera o instituto do abandono. Este traço este que distingue o presente instituto ao ato de renúncia, que depende de manifestação e registro.

É neste sentido que os Professores Silvio Salvo Venosa e Washington de Barros Monteiro desenvolvem a ideia pelos recortes que seguem:

---

<sup>17</sup> TJSP. Apelação 1032029-67.2016.8.26.0506. Data do Julgamento: 11/08/2021; Data de Registro: 11/08/2021

<sup>18</sup> Monteiro, 1985. pg. 170

No abandono ou derrelição, o proprietário desfaz-se do que lhe pertence sem manifestar expressamente sua vontade. Derrelição é ato de disposição. O abandono é percebido pelo comportamento do titular. É preciso, no entanto, avaliar se existe voluntariedade (...). O fato de o proprietário não cuidar do que é seu por período mais ou menos longo não traduz per se o abandono.<sup>19</sup>

Não se confundem abandono e renúncia. Nesta, o sujeito do direito manifesta expressamente sua vontade, naquele, o titular apenas larga o que é seu, com intenção de não o ter mais em seu patrimônio (animus derelinquendi). Dois, portanto, os requisitos do abandono, a derrelição da coisa e o proprietário de não a ter mais para si. Simplesmente a negligência não configura abandono. Observa-se, porém, que este não se presume, Conquanto desnecessária a declaração expressa, como na renúncia, indispensável a intenção de abandonar.<sup>20</sup>

Nestes termos, nota-se que como forma de perda de propriedade, o abandono apresenta relação íntima com a vontade ou ânimo do proprietário em não ter mais o bem em seu acervo patrimonial, gerando como consequência a vacância da coisa, que, nos termos de Silvio Salvo Venosa<sup>21</sup> ensejará a possibilidade de qualquer pessoa ocupar o bem, e, não ocorrendo tal fato, será o imóvel arrecadado pela Municipalidade nos termos explicitados adiante.

### **1.3. Conceito de inutilização imobiliária.**

Através da breve exposição sobre o ordenamento jurídico constitucional, nota-se a propriedade privada possui íntima dependência do cumprimento de sua função social, que, embora previsto em todas as constituições desde a de 1934<sup>22</sup>, nunca dantes alcançou efetividade por meio da elaboração de política urbana, que apenas veio a ser instituída pela Carta de 1988, conforme expõe Santin.

Salienta-se que, apesar de a função social da propriedade estar prevista desde 1934 nas Constituições Federais, este princípio jamais foi eficaz. Apenas com o advento da Carta Política de 1988 que a função social da propriedade passa a ser elemento do direito de propriedade (art. 5.º, XXII e XXIII, da CF/1988 (LGL\1988\3)). Ou seja, o direito de propriedade passa a ser tratado como um assunto dentro do campo das normas de ordem pública e interesse social, e o seu uso deverá se dar em função do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. “O fundamento da propriedade privada passa a ser sua finalidade, significando que a função social atua como fonte da imposição de comportamentos positivos<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Venosa. 2024, pg. 266

<sup>20</sup> Monteiro, 1985. pg. 171

<sup>21</sup> Venosa. 2024, pg. 267

<sup>22</sup> Piovesane, 1981, pg. 29

<sup>23</sup> Santin, 2007, pg. 5

Como forma de consolidar esta tão almejada política urbana, a Constituição delegou para os municípios a competência para deliberar sobre os requisitos objetivos para aferir o cumprimento da função social da propriedade por meio dos Planos Diretores, que consubstanciam uma legislação municipal com fundamento constitucional direito, disciplinário do direito de propriedade, com a determinação dos requisitos para imposição das consequências tratadas no item 3.1 deste trabalho.

A fim de homogeneizar a parametrização destes requisitos para a tutela do solo urbano e consequente delimitação dos requisitos para cumprimento da Função Social da Propriedade, o legislador Federal estipulou o conteúdo do Estatuto da Cidade, que é uma lei federal que aborda de modo geral o conteúdo a ser concretizado pelos Planos Diretores, isto posto, é evidente que o Estatuto da Cidade não possui eficácia imediata, mas sim depende da complementação da legislação municipal, configurando evidente caso de *lacuna técnica*<sup>24</sup>.

Neste caminho é o raciocínio exposto por Tarcísio Carvalho Neto e Marcos Perez ao conceituar o Estatuto da Cidade como uma *lei-quadro*<sup>25</sup>, no sentido emprestado pela doutrina europeia continental, que dispõe deste qualitativo para determinada legislação que visa delimitar, como se quadro fosse, o conteúdo normativo inicialmente compreendido em dimensão vaga.

Referido conceito, apontam os autores, possui dimensão no direito brasileiro através da competência da união para editar normas gerais, conforme art. 24, §1º da Constituição, a serem complementadas pelas demais esferas de poder. Justamente dentro deste escopo de complementaridade, o Estatuto da Cidade incide em determinadas omissões oportunas ao legislador municipal tecer suas considerações de acordo com as especificidades de sua cidade, em possibilidade clara do exercício de isonomia ao autorizar o trato diferente entre o solo urbano de grandes capitais à de cidades pequenas interioranas, litorais e afins.

Não à toa, Carvalho Neto e Perez utilizam a expressão “*adaptar*”<sup>26</sup>, como forma de descrever a relação da competência municipal sobre matéria urbanística em relação às competências da União e dos Estados, tendo em vista a necessidade de adequar as consequências da regulação do uso do solo à realidade socioeconômica de cada urbe, ou ainda de cada região da cidade, conforme viabiliza a lei de zoneamentos, que visa organizar a

---

<sup>24</sup> Diniz. 2009. pg. 150

<sup>25</sup> Carvalho Neto e Perez *in* Medauar *et al.* 2019. pg. 51

<sup>26</sup> Carvalho Neto e Perez *in* Medauar *et al.* 2019. pg. 52

cidade conforme parâmetros de uso e nível de ocupação admitidos, conforme sistematiza Alexandre da Cunha Filho e outros<sup>27</sup>.

Neste exato cenário de complementaridade indispensável para a efetividade da Política Urbana enraizada na Constituição Federal, instrumentalizada pelo Plano Diretor Estratégico, organizado pelo Estatuto da Cidade, o legislador entendeu por atribuir ao ente com competência mais próxima à realidade urbana, a delegação da função de dispor quais são os parâmetros para verificação de utilização, subutilização ou inutilização imobiliária, conforme art. 5º, §1º, inc. I do Estatuto:

Art. 5ª Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

Referida disposição, apesar de assertiva quanto à concretização da isonomia na tutela da propriedade privada ao longo dos diversos municípios, munidos de realidades socioeconômicas bem diversas, avoca consigo certa zona de penumbra interpretativa, afinal, não se deve negar que a subutilização de um imóvel em determinado grande pólo urbano é distinto daquele patamar de uma pequena cidade interiorana, afinal, a intensidade do aproveitamento do solo possui dimensões diversas.

Já a inutilização tende a trazer consigo raiz comum, que uma Lei Quadro poderia encaixar, tanto que didaticamente, José Roberto Fernandes Castilho<sup>28</sup> chega a apresentar a subutilização como um estágio de insuficiência da utilização do solo urbano, ao passo que a inutilização é a ausência de utilidade.

Entrementes, ainda que a interpretação literal ou gramatical leve a semelhante percurso racional, a opção legislativa foi afastar o padrão comum de inutilização, e enviar a competência de exposição do conteúdo jurídico desta disposição aos Planos Diretores. A título exemplificativo, através do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, Lei Municipal Lei 16.050/2014, resta disposto que:

---

<sup>27</sup> Cunha Filho, et al. *in* Medauar *et al.* 2019. pg. 128

<sup>28</sup> Castilho, 2010, pg. 233.

Art. 92. São considerados imóveis não edificados os lotes e glebas com área superior a 500m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados), com coeficiente de aproveitamento utilizado igual a 0 (zero).”.

§ 1º As obrigações estabelecidas por esta lei aos proprietários de imóveis caracterizados no “caput” não serão aplicadas enquanto o terreno não tiver acesso à infraestrutura básica, assim definida pela legislação federal de parcelamento do solo urbano, ressalvados os casos em que os equipamentos urbanos ali estabelecidos possam ser exigidos no processo de licenciamento.

§ 2º A tipificação estabelecida no “caput” se estende aos lotes com metragem inferior a 500m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados), quando: a) originários de desmembramentos aprovados após a publicação desta lei; ou que, b) somados a outros contíguos do mesmo proprietário perfaçam área superior a 500m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados).

Art. 93. São considerados imóveis subutilizados os lotes e glebas com área superior a 500m<sup>2</sup> (quinhentos metros quadrados) que apresentem coeficiente de aproveitamento inferior ao mínimo definido nos Quadros 2 e 2A anexos.

Para a compreensão desta previsão legislada no art. 92 do Plano Diretor da maior cidade do Brasil, necessário compreender o conceito do coeficiente de aproveitamento, atrelada à questão de metragem quadrada, flexibilizada no §2º, feita menção a ausência de exigibilidade do regime legal da inutilização imobiliária dada a ausência de infraestrutura básica, conforme §1º. Deste modo, cabe a leitura do art. 28 do Estatuto da Cidade:

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

Assim, nos termos sistemáticos do Plano Diretor de São Paulo, em relação ao Estatuto da Cidade, nota-se que a opção legislativa foi de atrelar o cumprimento da função social da propriedade ao critério de edificação da propriedade urbana, qual seja, impondo como unidade de medida o coeficiente de aproveitamento superior a zero para o enquadramento da propriedade como inutilizada, e superior à dada estipulação (Quadro 2 e 2A do Plano Diretor), em sensível desconsideração à finalidade do bem.

Ou seja, nos termos do Plano Diretor Paulistano, torna-se suscetível do regime constitucional da política urbana, como regra, apenas os terrenos com medida superior a 500 m<sup>2</sup>, guarnecidos de infraestrutura básica, que estejam ou sem qualquer edificação (coeficiente de aproveitamento nulo), ou sem edificação suficiente (coeficiente inferior ao Quadro 2 e 2A

do Plano Diretor), o que invariavelmente causa estranheza sob lume do conteúdo jurídico da função social da propriedade e função social da cidade.

Entretanto, a qualificação de constitucionalidade do teor do art. 92 e 93 da Lei Municipal de São Paulo, nº 16.050/2014, foge ao escopo do presente trabalho, sendo sua citação útil para fins de verificação da transferência de competência que o legislador federal realizou por meio do art. 5º, §1º, inc I do Estatuto da Cidade a bem do exercício de competência pelo legislador municipal, que, *in casu*, entendeu como *discrímen* para o regime jurídico da inutilidade e subutilização apenas o critério de edificação, o que enseja dúvida constitucional passível de debate em seara diversa.

De todo modo, cumpre observar que a vinculação da utilização imobiliária ao coeficiente de aproveitamento do lote possui repercussão positiva na realidade urbanística, se integralmente obedecida, o que evitaria o mal da especulação, nomeado por José Roberto Castilho Fernandes como uma “patologia do mercado de solo”<sup>29</sup>, de modo a constituir elemento válido como *discrímen*<sup>30</sup> para a imposição das consequências urbanísticas da inutilização.

---

<sup>29</sup> Castilho, 2010, pg. 232.

<sup>30</sup> Em menção a dita validade deste elemento condicionante do cumprimento da função social da propriedade, vale a consideração metodológica de Bandeira de Mello, ao se notar a adequação da medida à finalidade do instituto legal, que é a distribuição dos benefícios da urbanização, ainda que não seja o meio mais completo e robusto para trilhar o objetivo.

### 3. ANÁLISE NORMATIVA DO CÓDIGO CIVIL

#### 3.1. Disposições sobre a propriedade

Sob a compreensão da herança jurídica romana, o direito à propriedade possui regulamentação específica através do Código Civil, em seu Livro III, Título III, acompanhado por nove capítulos dedicados ao detalhamento deste elevado direito, que serve como exemplar característico dos Direitos Reais, figurando logo no primeiro inciso que lista esta classe no art. 1.225 do referido Diploma.

Dentro desta categoria, suas qualidades são contrapostos aos direitos pessoais, ao avocarem independência de sujeição passiva, que se destaca em especial na propriedade, que é o exemplo de maior destaque dentro da categoria, conforme dizeres da Professora Maria Helena Diniz

o mais completo de todos os direitos reais, que dele se desmembram, e pelo fato de que o seu titular pode desfrutar e dispor do bem como quiser, sujeitando-se apenas às limitações impostas em razão do interesse público ou da coexistência do direito de propriedade de outros titulares (CC, art. 1.228, §§ 1º e 2º).<sup>31</sup>

Neste viés, ainda com fundamento nas palavras da Professora Maria Helena Diniz, citando o Mestre Washington de Barros Monteiro, nota-se que o Direito Real, classe em que se enquadra a propriedade, é “a relação jurídica em virtude da qual o titular pode retirar da coisa, de modo exclusivo e contra todos, as utilidades que ela é capaz de produzir”<sup>32</sup>.

Referida síntese se complementa com a ponderação de Hely Lopes Meirelles em sua monumental obra “Direito de Construir”, em que é afirmado não apenas o sujeito ter para com a propriedade uma faculdade, mas também um vínculo para com suas constantes mutações:

Diz-se que o direito de propriedade é real, no sentido de que incide imediatamente sobre a coisa (do latim *res, rei*) e a segue em todas as suas mutações, diversamente do direito pessoal, que vincula as pessoas entre si, para prestações individuais, que constituem obrigações.<sup>33</sup>

Isto posto, o direito de propriedade revela-se muito além de um conjunto de faculdades, mas também, principalmente após o estabelecimento da política urbana, um

---

<sup>31</sup> Diniz, 2024, pg. 45

<sup>32</sup> Diniz, 2024, pg. 15

<sup>33</sup> Meirelles, 2024, pg.23

conjunto de encargos inerentes. Isto posto, para compreender este instituto jurídico que remete ao direito romano, importante abordar seus caracteres, nos termos listados pela Professora, sistematizado como: absoluto, investido de oponibilidade *erga omnes*, exclusividade, plenitude, perpetuidade e elasticidade<sup>34</sup>.

### 3.1.1. Absoluto

A qualidade absoluta do direito de propriedade é ainda uma herança que beira o anacrônico, pelo qual se apregoava que o proprietário tinha a plena faculdade de usar, gozar e fruir de seu bem irrestritamente, no entanto, evidente que pelo ordenamento jurídico vigente, inúmeras são as restrições que inibem a possível ideia de que, pelo viés de sua dimensão absoluta, o direito de propriedade seria ilimitado.

Conforme propõe mestre civilista Luiz da Cunha, o ordenamento que prevê a propriedade enseja também a existência de limitações inerentes ao direito de usar, gozar, fruir e dispor. Estas limitações são voltadas ao particular e ao Estado no âmbito da turbação ou esbulho, mas não no âmbito do próprio arcabouço normativo que fundamenta os direitos reais, para coibição de vícios lesivos ao interesse público, conforme transcrito:

As limitações do direito da propriedade feitas pela lei podem ser divididas em duas categorias, a saber: a) limitação de interesse público ou geral, que também se dizem de utilidade pública, e se destinam a impedir que o interesse, o arbítrio ou egoísmo do proprietário prevaleçam em absoluto sobre o interesse da colectividade; d) limitações de interesse privado, que visam a conciliar os interesses do proprietário com os de outros proprietários, sobretudo os vizinhos, e se subdividem em limitações de mero interesse privado e limitações de interesse semi-público.<sup>35</sup>

A noção destes limites repercute diretamente na manifestação do princípio da legalidade, afinal, os atos do Estado que transcendem as barreiras do direito à propriedade evidentemente refletiriam um ato danoso, passível de indenização em proveito do proprietário se vista a situação abstratamente.

Em cada caso concreto, porém, em sendo envolvida a salvaguarda de interesse público, o Estado poderá ser isento deste encargo em se tratando de intervenção legalmente autorizada com excludente do ônus de recomposição patrimonial do sujeito afetado,

---

<sup>34</sup> Diniz, 2024, pg. 46

<sup>35</sup> Gonçalves, 1951, pg. 381

conforme bem distingue a tese do Professor Maurício Zockun sobre o tema da intervenção do Estado e seus encargos indenizatórios<sup>36</sup>.

Frisa-se que intervenção, legitimada pelo texto positivo, necessariamente deve estar em consonância com o esquema escalonado das normas, buscando fundamento em uma disposição tão elevada ao ordenamento quanto o próprio direito à propriedade, que, repisa-se, está no cume dos direitos positivos ante sua qualidade de direito fundamental, par a função social da propriedade, ou ônus de desapropriação e correlatos.

Importa esta construção a fim de elucidar o fato de que o Direito à propriedade não mais se reveste da qualidade absoluta em plenitude, que ainda vulgarmente se enuncia, afinal, o ordenamento pátrio autoriza a intervenção Estatal nesse direito fundamental, respeitado o requisito do ato excepcional estar fundamentado em lei, validada perante outros elevados princípios também salvaguardados na Constituição Federal que emanem o abstrato conceito de justiça social e bem comum, em caráter excepcional, como bem afirma Flávio Tartuce:

Ora, o direito de propriedade até tem natureza absoluta se comparado com os direitos pessoais de caráter patrimonial. Entretanto, a propriedade deve ser relativizada se encontrar pela frente um direito da personalidade ou um direito fundamental protegido pelo Texto Maior. Por tudo isso, é forçoso deduzir que se trata de um direito absoluto, regra geral, mas que pode e deve ser relativizado em muitas situações.<sup>37</sup>

Neste contexto, ainda que erroneamente repercutido em senso geral que a propriedade assume feição absoluta, de rigor notar a existência de possibilidades legítimas de terceiros (incluindo o Estado) tomarem ação dentro da dimensão que classicamente era apenas reservada ao sujeito titular da propriedade, restando desnaturada, pois, o elemento absoluto deste direito, dando azo a sua justa relativização em prol da salvaguarda de outros direitos constitucionais em mesmo escalonamento, como a função social.

### **3.1.2. Oponibilidade Erga Omnes.**

Já a oponibilidade Erga Omnes reluz como traço distintivo principalmente em comparação a uma relação contratual estritamente particular, que enseja a criação de um Direito Pessoal, e os direitos enunciados pelo Código Civil como sendo os Direitos Reais, a medida que este traço distingue a constituição dos pólos obrigados em relação à prestação.

---

<sup>36</sup> Zockun, 2010, pg. 61

<sup>37</sup> Tartuce, 2024, pg. 130

Quer dizer, ao defrontar a exigibilidade de um Direito Pessoal, evidente que os sujeitos vinculados serão aqueles que comporem a pactuação do negócio jurídico originário daquele vínculo, relacionado a determinado objeto em que um terá o direito de exigir do outro a prestação, criando a figura do credor e devedor, referenciados nos dizeres de Washington de Barros Monteiro pela seguinte síntese:

A obrigação é a relação jurídica, de caráter transitório, estabelecida entre devedor e credor e cujo objeto consiste numa prestação pessoal econômica, positiva ou negativa, devida pelo primeiro ao segundo, garantindo-lhe o adimplemento através de seu patrimônio<sup>38</sup>

Distinto é o cenário da Propriedade, como exemplar dos Direitos Reais, a medida em que os pólos da relação jurídica não são truncados ou definidos como é no negócio jurídico típico, a medida em que há apenas a ciência e determinação de um sujeito na relação jurídica, que é o credor do direito real, o seu beneficiário, com indeterminação do sujeito passivo, que é a sociedade civil genericamente considerada, vinculados com uma prestação negativa.

Quer dizer, enquanto o beneficiário do direito de propriedade tem um permissivo legal para usar, gozar e fruir de sua coisa, pelo qual o resto da sociedade é vinculada a um dever de se abster-se quanto a perturbação do exercício destes direitos, relativizado apenas em casos excepcionais, como virá a ser exposto no tópico específico sobre o abandono e ociosidade, que adentram este regime atípico.

Enfim, ao não se ter um sujeito passivo determinado, que, por sua vez, gera um ônus para a sociedade como um todo, de rigor notar que em primeira noção afigurar-se-ia o Estado, no sentido deste não poder interromper por ato de liberalidade o gozo e faculdades inerentes de um sujeito detentor do citado direito, e, de fato o autor bem pondera que a restrição a terceiros, sujeitos passivos do direito real, é no escopo *negativo*, de deixar de agir ante ao direito constituído em prol do sujeito ativo<sup>39</sup>.

### **3.1.3. Exclusividade e Plenitude**

A exclusividade como característica do direito de propriedade possui íntima relação com o conceito de bens particulares, a medida em que por este conceito subentende-se que a

---

<sup>38</sup> Diniz, 2024, pg. 29

<sup>39</sup> Gonçalves, 1951, pg. 289

coisa pertence a determinada pessoa que terá a faculdade de usar, gozar e fruir daquilo, excluído todos os demais, que por via reflexa não terão este benefício, adentrando a seara do denominado *jus prohibendi*<sup>40</sup>.

Mas além desta dimensão que está intimamente ligada à oponibilidade erga omnes deste direito, sua dimensão pela ótica da exclusividade anuncia que a coisa não pode pertencer com exclusividade e simultaneamente a duas ou mais pessoas. O direito de um sobre determinada coisa exclui o direito de outro sobre esse mesmo bem. O que se valida é o exercício simultâneo de direitos, no sentido de fracionar idealmente em quotas a propriedade que originalmente é uma, dando azo ao condomínio; mas o direito de propriedade em si, na dimensão de exclusivo, não admite este fracionamento.

Hercules Agharian relaciona esta característica do direito de propriedade com o aspecto pessoal de seu exercício, sendo relevante pontuar seu desenvolvimento teórico com menção à Professora Maria Helena Diniz, conforme segue:

O aspecto pessoal do direito de propriedade revela-se no *jus prohibendi*, que consiste no poder de proibir que terceiros exerçam sobre a coisa qualquer senhorio. Por esse motivo, diz-se que é um direito exclusivo”. Ou ainda, Maria Helena Diniz, que afirma quanto ao ”princípio da exclusividade”: “um mesmo bem não poderá, em sua totalidade, pertencer simultaneamente a duas ou mais pessoas.<sup>41</sup>

A plenitude da propriedade, por sua vez, relaciona-se com o direito em abstrato de usar, gozar e fruir da coisa desinibidamente, o que vem sendo repercutido por décadas ante ao viés eminentemente privatista do ordenamento civil que rege justamente o direito à propriedade sem a o viés de necessariamente encampar a socialização da propriedade privada, nos dizeres da Professora Maria Helena Diniz, o qual depende da cognição constitucional para dispor quanto ao efetivo exercício do direito de propriedade, conforme recorte.

A socialização do direito está expressa na Carta Magna. A função social da propriedade é imprescindível para que se tenha um mínimo de condições para a convivência social. A Constituição Federal, no art. 5º, XXII, garante o direito de propriedade, mas requer, como vimos, que ele seja exercido atendendo a sua função social. (...). Fácil é perceber que os bens, que constituem objeto do direito de propriedade, devem ter uma utilização voltada à sua destinação socioeconômica. O princípio da função social da propriedade está atrelado, portanto, ao exercício e não ao direito de propriedade.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Agharian, 2015, pg. 52

<sup>41</sup> Agharian, 2015, pg. 51

<sup>42</sup> Diniz, 2024, pg. 43

Nestes termos, em complemento necessário à visão restrita empregada pelo Código Civil, exemplificado pelo teor do art. 1.228 que dispõe ao proprietário as faculdade do uso, gozo e fruto, sem mencionar qualquer limitação, imperioso notar a existência e evolução quanto a possibilidade de intervenção de terceiros no âmbito da propriedade, visto a flexibilização de sua qualidade absoluta, conforme expõe Gomes Pontes<sup>43</sup>, em ritmo gradual desde as Jornadas de Paris de 1848, passando pelo processo de constitucionalização, pelas Constituições do México de 1917 e Weimar de 1919, até culminar no encampar constitucional brasileiro de 1946.

Neste viés evolucionista que retroage à mais de século atrás, da faculdade de usar, gozar e fruir assume nova feição de uma prestação positiva à medida em que o desempenho comissivo poderá ensejar a intervenção do Estado sobre a propriedade a fim de garantir sua função social.

Por evidente a característica da plenitude não foi desnaturada pelo avanço na tutela jurídica da função social da propriedade, mas, invariavelmente ensejou a necessidade de uma ação mínima pelo proprietário na fruição desta plenitude que ele se vê investido, não mais como uma prerrogativa disponível, mas sim como um encargo necessário ao exercício do direito da propriedade, passado por metamorfose, conforme versa o professor Washington de Barros Monteiro:

“A enumeração poderia prosseguir indefinidamente. Mas as diversas restrições já apontadas bastam para evidenciar o asserto inicial de que o direito de propriedade, passando por completa metamorfose, (...), despe-se de sua natureza absoluta, sagrada e intangível. A propriedade de base individualista substitui-se, assim, por uma propriedade de finalidade social.”<sup>44</sup>

Em sequência, a perpetuidade possui íntima relação com o fato de ser um direito relacionado a um bem cuja essência é existir, e, enquanto for consagrada esta existência, perdurará o direito de propriedade na hipótese de não haver disposição contrária, como na estipulação de sua resolubilidade ou temporariedade.

---

<sup>43</sup> Pontes, 2022, pg. 49.

<sup>44</sup> Monteiro, 1985, pg. 100

### 3.1.4. Elasticidade

A elasticidade do direito de propriedade relaciona-se com sua capacidade de suportar o mais variado desmembramento de seus poderes, para proporcionar a constituição de outros direitos reais coexistentes em paralelo, como o já citado regime de condomínio, ou o mais moderno regime de multipropriedade. É sintetizável pela razão quase ilustrativa de que a característica de elasticidade da propriedade relaciona-se com sua aptidão de ser distendida ou contraída, no seu exercício, conforme forem adicionadas ou subtraídos poderes destacáveis. Neste precisa linha, Hercules Aghiarian desenvolve nos termos transcritos:

A elasticidade, antes de tudo, é a peculiaridade que a propriedade (res) tem de se submeter, sem o risco do vínculo de afetação e de sua integridade, à múltipla capacidade de exploração no processo econômico, como fonte de produção e riqueza, e não mais, como antes, como mero tapete para o desenvolvimento econômico. É usual, e cada vez mais, se tratar a propriedade imóvel não pela sua realidade irremovível, estática, ante o comprometimento de uma remoção e decorrente perecimento do todo e de suas características (art. 79 do CC)<sup>45</sup>

Nestes termos, notório que o Direito de Propriedade assume dimensão altamente complexa, ao incorporar em si diversas faculdades ao proprietário, nos termos das características doutrinárias esboçadas, não chegando a configurar um direito absoluto por força da sistemática constitucional impor uma condicionante ao sua titularidade, mas, invariavelmente sendo um direito de elevado destaque e complexidade material.

### 3.2. Procedimento para a arrecadação de bens abandonados.

Compreendido o abandono imobiliário como um ato jurídico, essencialmente unilateral<sup>46</sup>, que deriva da vontade do titular, independente de manifestação expressa, quiçá solene, de rigor observar a dificuldade para constatar a ocorrência de abandono imobiliário visto que sua existência não deriva simplesmente de um desuso da propriedade<sup>47</sup>, mas sim da intenção de delinquir a titularidade desta, o que revolve a matéria de um rito procedimental específico, do qual cabe exposição.

---

<sup>45</sup> Aghiarian, 2015, pg. 52

<sup>46</sup> Pontes de Miranda. 2012. Tomo XV, pg. 505: “A derrelição é negócio jurídico gratuito. Não há contraprestação, mesmo porque se pré-exclui, conceptualmente, toda bilateralidade.”

<sup>47</sup> Venosa. 2024, pg. 266

Na afirmação do Mestre Pontes de Miranda, *o abandono da propriedade não se presume. Tem de ser afirmado e provado*<sup>48</sup>, no preciso sentido de que não se deve entender o abandono como um evento dedutível de premissas abstratas, mas sim identificada na hipótese concreta, a fim de que se promova casuisticamente esta forma rara de perda de propriedade.

Neste sentido, em sendo vislumbrando o aparente abandono, de rigor que seja promovido o arcabouço probatório para que haja o surgimento de seus efeitos jurídicos, nos termos do breve trecho de Pontes de Miranda, de modo a apenas então poder ser reconhecida a perda de propriedade pelo titular da coisa, ainda que não levada a matrícula, visto justamente este requisito ser o traço distintivo deste instituto e renúncia, como bem afirma Maria Helena Diniz:

Não há como confundir o abandono com a renúncia, porque, no primeiro, o proprietário despoja-se de seu direito com o propósito de não o ter mais em seu patrimônio (CC, art. 1.276, caput), cessando os atos de posse e deixando de satisfazer os ônus fiscais, p. ex. impostos, taxas e contribuições de melhoria (CC, art. 1.276, § 2º), revelando desinteresse que se caracteriza como uma omissão antissocial, por não atender à finalidade econômico-social da propriedade, e, na segunda, o titular abre mão de seu imóvel em favor de alguém.<sup>49</sup>

Esta situação confusa de haver perda de propriedade sem anotação em matrícula é objeto de controvérsia doutrinária cujo exemplar dissidente é o professor Ricardo Marcondes<sup>50</sup>, que defende a inexistência de "*res nullius*" no ordenamento brasileiro, de modo que todo o complexo de bens existentes ou são de coisas tidas por determinados particulares especificados, ou são de coisas tidas pelo Estado. Por esta linha, o bem jamais seria de ninguém por um lapso sequer. Em verdade, tornar-se-ia público perante o rito de arrecadação, até então pertencendo ao titular que se desfez de sua propriedade.

Silvio Salvo Venosa<sup>51</sup> apresenta posicionamento conciliatório pela exegese do art. 1.276 do Código Civil, através do qual é prelecionado que havendo ato omissivo do proprietário com intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, bem como ausente o exercente de posse sobre o imóvel, poderá este ser arrecadado como bem vago, e passar, três anos depois, em prol do acervo Município, Distrito Federal, ou União a depender da natureza da coisa.

---

<sup>48</sup> Pontes de Miranda, 2012. Tomo XIV, pg. 258

<sup>49</sup> Diniz, 2024, pg. 70

<sup>50</sup> Martins, 2015, pg. 574

<sup>51</sup> Venosa. 2024, pg. 267

Em não havendo interesse do proprietário em manter consigo dado bem, visto que o direito de propriedade não é um encargo ao seu titular, mas sim um direito de índole patrimonial disponível, dada a intenção do dono não ostentar mais esta qualidade, sua conversão ao poder público é a medida de rigor, para se evitar a ausência de titularidade sobre determinada coisa, conforme ensina Maria Helena Diniz:

Como o nosso direito não se compadece com a ideia de imóvel sem dono, o Código Civil, no seu art. 1.276 e § 1º, prescreve que o imóvel urbano abandonado arrecadar-se-á, não se encontrando na posse de outrem, como bem vago e passará ao domínio do Município ou do Distrito Federal se se achar nas respectivas circunscrições três anos depois. E quando se tratar de imóvel localizado em zona rural, será arrecadado como bem vago, e passará três anos depois à propriedade da União, onde quer que ele se localize<sup>52</sup>

Propõe Venosa e Diniz que o Código Civil prestigia o exercício da posse, que será completamente legítima em sendo sobre bem delinqüido, afinal, estipula o art. 1.276 como inibitório à arrecadação da coisa justamente o fato de haver sobre ela o exercício fático por alguém, de modo a restar salvaguardado o direito aquisitivo deste sujeito à ação de usucapião, que tornará a propriedade sua de forma originária. Esta via não é inaugural, mas revela justamente a dimensão protetiva à posse, já destacada outrora na obra de Pontes de Miranda, pelo recorte que segue:

Se, ao ser arrecadado, no imóvel se encontra possuidor próprio, ou impróprio, é de ser-lhe respeitada a posse, segundo os princípios: após a arrecadação, qualquer tomada de posse é contra direito, porque a arrecadação significou tomada de posse pelo Estado, posse imediata e não-própria. A posse anterior à arrecadação não se torna de má fé por ter sobrevindo a arrecadação e o possuidor tem, em tal espécie, legitimação para alegar o que entenda perante quem arrecadou e para propor ação declaratória positiva da posse. O tempo para usucapir pode completar-se.<sup>53</sup>

O mestre civilista ainda prossegue ao categorizar o direito do estado como expectativa ante ao seu potencial e futuro direito de reaver a coisa para si dado o implemento dos requisitos de arrecadação no lapso de tempo estipulado pelo art 1.276 do Código Civil contado da instauração do processo arrecadatório, que, por sua vez, poderá se frustrar na hipótese do ingresso de determinada pessoa no bem e a intercorrente aquisição do direito de usucapir, conforme dita o trecho:

O direito do Estado, após o abandono, é direito expectativa. O ato de arrecadação – que é o ato processual do Código de Processo Civil – apenas acautela: a medida constritiva sómente supõe que ignora de que seja, ou que

---

<sup>52</sup> Diniz, 2024, pg. 70

<sup>53</sup> Pontes de Miranda, 2012, pg. 257. A

os atos, positivos ou negativos, do dono se podem ter como de abandono de direito de propriedade. (...) Se alguém propôs, ou tem a propor ação de usucapião e a propõe antes de terminar o prazo [de arrecadação], não se opera a passagem ao domínio do Estado; e a pessoa jurídica de direito público é parte na ação de usucapião.<sup>54</sup>

Neste contexto, portanto, deve ser observado que o procedimento para o reconhecimento do abandono depende de um ato de iniciativa do ente público em reconhecer o bem como abandonado, a fim de que seus efeitos jurídicos tomem início com o fito de, ao final, culminar na a arrecadação do imóvel pelo ente público.

Esta iniciativa, prezada por Pontes de Miranda na colocação de que o abandono deve ser *afirmado*, possui íntima relação com sua existência ser derivada de um ato de vontade, reservado ao titular da coisa, e, portanto, desconstituída por mera revogação deste ato pessoal. Venosa<sup>55</sup> chega a mencionar o termo *arrependimento* do proprietário como forma de desconstituição do estado de abandono.

O procedimento é regido especificamente pela Lei Federal nº 13.465 de 2017, cujo teor visa conferir o modus operandi do disposto no art. 1.276 do Código Civil, dispondo em seu art. 64 os requisitos mínimos para a realização do procedimento de arrecadação de imóvel abandonado, firmando este rol como mínimo para fins de assegurar o direito ao contraditório e ampla defesa, senão vejamos:

§ 2º O procedimento de arrecadação de imóveis urbanos abandonados obedecerá ao disposto em ato do Poder Executivo municipal ou distrital e observará, no mínimo:

I - abertura de processo administrativo para tratar da arrecadação;

II - comprovação do tempo de abandono e de inadimplência fiscal;

III - notificação ao titular do domínio para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação.

§ 3º A ausência de manifestação do titular do domínio será interpretada como concordância com a arrecadação.

Interessante pontuar que o inc. I determina o processo administrativo como mínimo. Neste viés, é plenamente viável a Municipalidade optar pelo ingresso de processo judicial a fim de salvaguardar em maior grau de profundidade o cumprimento dos requisitos dos demais incisos, com a chancela judicial, para então haver início do transcurso do triênio para aquisição da propriedade. Vide precedente do Egrégio TJSP sobre o tema:

---

<sup>54</sup> Pontes de Miranda, 2012, pg. 258 A

<sup>55</sup> Venosa. 2024, pg. 267

Apelação Cível – **Ação Declaratória de Arrecadação de Bem Vago – Sentença de procedência – Recurso do requerido – Desprovemento de rigor – Cerceamento de defesa – Inocorrência** - Conjunto probatório que demonstrou que o bem estava abandonado - Presunção de abandono pela falta de pagamento dos encargos fiscais (art. 1.276, §2º, do CC) - **Imóvel que, mesmo depois da arrecadação, não integra o patrimônio público, de tal modo que, no triênio subsequente, o proprietário poderá evitar a perda, manifestando comportamento incompatível com o abandono - Precedentes – Sentença mantida – Recurso desprovido.**<sup>56</sup>

APELAÇÃO CÍVEL ATO ADMINISTRATIVO DECRETO MUNICIPAL Nº 20.66/2019 - Municipalidade de São Bernardo do Campo que, em processo administrativo (nº 50.731/2018), declarou como "bem vago por abandono", o imóvel de inscrição imobiliária nº 023.051.010.0000, que seria de propriedade da apelante Dívida fiscal existente por período superior a 5 anos **Autora que demonstra seu desinteresse em quitar as dívidas - Presunção absoluta de abandono com a dívida com os encargos fiscais - Presentes os requisitos estabelecidos pela Lei Federal nº 13.465/17, que autorizam a instauração de procedimento de arrecadação de imóvel abandonado.** Alegações de nulidade, omissão da sentença, cerceamento de defesa: prejudiciais que não se sustentam Ausência de prejuízo da apelante SENTENÇA MANTIDA - RECURSO IMPROVIDO.<sup>57</sup>

Isto posto, é de rigor observar que o procedimento de abandono tem efeito constitutivo de um direito do estado mediante sua própria iniciativa em caráter de expectativa até que, mantida a inércia do proprietário, sem implemento de posse por nenhum terceiro. Deste modo, a arrecadação de bem abandonado não exala a qualidade de sanção pelo abandono, mas sim uma forma de redestinar aquele imóvel que, delinqüido, não possui utilidade ou interesse social.

### **3.3. Destinação dos imóveis arrecadados**

Pela atual codificação, os imóveis arrecadados adentram o acervo patrimonial do ente arrecadante, seja a união para imóveis rurais, seja o respectivo município ou distrito federal para imóveis urbanos, e, nesta qualidade, assume feição de bem público, o que evoca as qualidades de inalienabilidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade.

Vale anotar que estes bens não possuem destinação vinculada a determinada causa, no entanto, é possível e até lógico que estes poderão ser destinados aos programas habitacionais,

---

<sup>56</sup> TJSP; Apelação Cível 1000074-93.2023.8.26.0434; Relator (a): Sidney Romano dos Reis; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Foro de Pedregulho - Vara Única; Data do Julgamento: 29/07/2024; Data de Registro: 31/07/2024

<sup>57</sup> TJSP; Apelação Cível 1022518-60.2019.8.26.0564; Relator (a): Antonio Celso Faria; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro de São Bernardo do Campo - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 11/04/2023; Data de Registro: 11/04/2023.

à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb (Regularização Fundiária Urbana) ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, no interesse do Município ou do Distrito Federal, conforme indica a professora Maria Helena Diniz.

Os imóveis arrecadados pelos Municípios ou pelo Distrito Federal poderão ser destinados aos programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb (Regularização Fundiária Urbana) ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, no interesse do Município ou do Distrito Federal.<sup>58</sup>

Neste sentido, pela feição pública do imóvel, é possível sua conversão em bem dominical para posterior alienação, havendo por adequado e necessário tão e apenas a retirada formal da propriedade do sujeito que não mais intenciona ter o bem para si, na qualidade, portanto, de ferramenta de perda de propriedade e não exatamente de cumprimento da função social da propriedade, a medida em que é cortejado o direito do proprietário livremente dispor do bem, inclusive de não tê-lo mais consigo.

No viés de discricionariedade, interessante pontuar o teor do art. 65 da Lei Federal nº 13.465 de 2017, que especifica claramente o vínculo do ente arrecadador com o bem ser de mera faculdade política, a qual, evidentemente está lastreada nos deveres de moralidade, impessoalidade, publicidade, motivação e eficiência, conforme art. 37 da Constituição Federal. Vide o teor do art. da Lei Federal nº 13.465

*Art. 65. Os imóveis arrecadados pelos Municípios ou pelo Distrito Federal **poderão ser destinados aos programas habitacionais**, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb-S ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, no interesse do Município ou do Distrito Federal.*

Neste lume, ainda que o imóvel possa abstratamente restar sem destinação, o que poderia incidir na acusação de desídia do administrador público, evidente que sua realidade estará revestida da titularidade. A propriedade perde-se pelo abandono, mas torna-se assenhorada por outrem a fim de justamente não haver uma propriedade sem dono.

Assim, como o fito de se evitar a presença de uma *res nullius*, a qual nosso sistema jurídico é avesso, nos termos empregados pelo Professor Ricardo Marcondes Martins<sup>59</sup>, o Código Civil teve consigo a estipulação de uma fórmula capaz de absorver a propriedade cujo

---

<sup>58</sup> Diniz, 2024, pg. 71

<sup>59</sup> Martins, 2015, pg. 574

titular dos direitos inerentes ao seu uso, gozo e fruição simplesmente resolveu não mais conservar a coisa em seu patrimônio, sendo, pois, este elemento volitivo o essencial para o enquadramento deste instituto civilista, conforme assinala Maria Helena Diniz<sup>60</sup>.

### **3.4 Enquadramento do terreno baldio à hipótese de arrecadação de bem abandonado**

Pelo quanto exposto acerca do instituto da arrecadação de bem abandonado, evidente que sua hipótese de cabimento está atrelada a constatação da vontade do proprietário em não conservar mais consigo determinado bem, refletindo seu *animus*, que admite presunção pelo inadimplemento dos ônus fiscais, servindo este instituto civilista como forma de se garantir que o titular dos direitos de usar, gozar e fruir pode inclusive deixar de ser dono do bem.

Deste modo, conforme abordado, independe para a configuração do abandono o fato do imóvel edificado estar em situação de flagrante descuido, o que vulgarmente seria nomeado de “abandonado”, ou do terreno baldio ser tomado pelas intempéries da natureza. Ainda que tais fatores possam até causar multa administrativa, para fins da perda da propriedade pela via do abandono, mostram-se irrelevantes.

O que efetivamente importa é a constatação do *animus* de não conservar mais consigo a propriedade ou a ausência de pagamento dos ônus fiscais, como exemplar o Imposto Predial e Territorial Urbano, que enseja a presunção *juris et jure* da referida intenção, conforme §2º do art. 1.276 do Código Civil; podendo tal constatação ser percebida tanto em sede de imóvel edificado, quanto em sede de imóvel baldio, de modo a ser possível vislumbrar a amplitude deste instituto legal.

Isto posto, é plenamente possível que um terreno urbano baldio, ou um prédio edificado, sejam identificados como bem vago dada a ausência de intenção do titular em conservar o bem consigo pela via demonstrada ou presumida pelo inadimplemento dos ônus fiscais, que não haja terceiro exercendo posse sobre o bem e que haja o transcurso de três anos para conversão da coisa ao patrimônio público, sem necessidade de se direcionar a nova propriedade pública para qualquer finalidade social, podendo o bem simplesmente permanecer como dominical, ser alienado a terceiro e afins.

---

<sup>60</sup> Diniz, 2024, pg. 70

## 4. ANÁLISE NORMATIVA DO ESTATUTO DA CIDADE

### 4.1. Disposições sobre a inutilização imobiliária no Estatuto da Cidade.

Compreendido como um dos fatos a serem elididos pelo Estatuto da Cidade, a subutilização e inutilização imobiliária são vistas com clara antipatia do legislador ao estar positivado dentre os objetivos da política urbana a *“ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização”*. Entretanto, para compreender a forma que o Estatuto visa coibir a prática malquista, é de rigor compreender a órbita em que esta legislação se encontra.

Por derivação do regime constitucional da política urbana, o Estatuto da Cidade assume feição de uma legislação geral com o fito de ordenar o leque normativo dos Planos Diretores Municipais, em perfeita consonância ao disposto no art. 30, inc. VIII, que atribui a competência para ordenar o uso do solo aos Municípios, cabendo concorrência com a União, conquanto respeitado o art. 24, §1º da Lei Maior ao versar que *“no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”*.<sup>61</sup>

Pelo Estatuto da Cidade, o conteúdo essencial dos Planos Diretores foram firmados com uniformidade, tendo em vista que o texto constitucional limitou-se a prever a existência deste diploma oriundo do direito municipal, e que sua essencial seria firmar elementos para auferir o cumprimento da função social da propriedade. Com o advento do Estatuto, houve o robustecimento do significado do texto constitucional na busca pela coibição do abuso do direito à propriedade, inaugurando o diploma fonte ao direito urbanístico, conforme entendimento transcrito:

O urbanismo foi utilizado para resolver os problemas decorrentes do processo de urbanização. São as regras urbanísticas que dão ensejo ao aparecimento do Direito Urbanístico. E é por meio do Direito Urbanístico que o Poder Público pode atuar sobre as relações urbanas que, com a degradação das cidades em face do crescimento célere e desordenado, modificam-se rapidamente, trazendo como consequência alteração dos padrões urbanos. “O Direito Urbanístico preocupa-se com o desenvolvimento da cidade, para assegurar, através do emprego de todos os recursos técnicos disponíveis, vida condigna a toda a população”<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> O Estatuto é lei nacional de observância obrigatória pelos Municípios, em virtude da competência da União para editar normas gerais de direito urbanístico e, inclusive, para fixar as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano (tudo nos termos da Constituição Federal (LGL\1988\3), art. 24, I e § 1.º e art. 182, caput). (Sunfeld. 2013. pg 3)

<sup>62</sup> Santin, 2007, pg. 6

Por este contorno, nota-se a preocupação do diploma legal em assegurar o uso social do espaço urbano dada a construção do ideal de um direito à cidade, a medida em que os benefícios do conglomerado citadino derivam de uma atuação do estado para melhoria da condição de vida dos cidadãos. A partir do momento que um particular resolve deixar de destinar à alguma utilidade uma fração de terra para fins especulativos, seu ato será lesivo à toda sociedade que investe no aparato para servir a todos, ao passo que um tolhe os demais a tal fruição, impondo uma necessária ordenação da cidade, conforme propõe o professor Adilson de Abreu Dallari:

Ao assentar suas diretrizes gerais, o Estatuto expressa a convicção de que, nas cidades, o equilíbrio é possível – e, por isso, necessário. Deve-se buscar o equilíbrio das várias funções entre si (moradia, trabalho, lazer, circulação, etc.) bem como entre a realização presente e a preservação do futuro (art. 2º, I); entre o estatal e o não estatal (inciso III e XVI).<sup>63</sup>

Cada cidade, porém, possui suas especificidades geográficas. O legislador federal, embora tenha traçado o conteúdo expresso de antipatia a tal prática mercantilista do solo urbano, ainda assim conservou a autoridade dos municípios em legislar de forma específica quanto aos parâmetros para o cumprimento do que seria o uso adequado do terreno urbano, haja vista cada cidade ter sua própria realidade e potenciais incompreensíveis ou possíveis de encampar por uma lei federal genérica, que acaba por assumir feição instrumental para os objetivos constitucionais, conforme proposto por Santin:

Nota-se que a aprovação do Estatuto das Cidades vem para consolidar o Direito Urbanístico brasileiro, que já encontra respaldo na ordem constitucional vigente. O Poder Público está orientado pela legislação constitucional e infraconstitucional a intervir de maneira efetiva sobre os graves problemas sociais enfrentados pelas cidades brasileiras devido ao processo de urbanização. (...).

Por fim, os instrumentos previstos no Estatuto das Cidades devem servir para a formulação da política urbana em cada município, conforme a realidade e as especificidades de cada lugar, mediante a elaboração do Plano Diretor Municipal. É objetivo a ser atingido por meio da utilização dos instrumentos o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, ou seja, a aplicação dos instrumentos deverá garantir a toda a população o acesso à cidade e a propriedade particular deverá atender aos interesses da coletividade.<sup>64</sup>

Isto posto, indissociável a leitura do Estatuto da Cidade se afigura o Plano Diretor de cada município a bem de verificar a real parametrização do que é, para o direito urbanístico aplicado, o limite para a definição do que é um imóvel utilizado, subutilizado ou inutilizado,

---

<sup>63</sup> Dallari, 2002, pg. 54

<sup>64</sup> Santin, 2007, pg. 7

a fim de verificar a incidência dos instrumentos de combate à tal fenômeno avesso e lesivo ao direito à cidade, a seguir abordados.

#### **4.2. Instrumentos para combate à inutilização imobiliária.**

A Constituição Federal estipulou como ferramenta para o cumprimento da função social da propriedade a previsão de um instrumento de política urbana regulamentado pelo Estatuto da Cidade, que é uma lei federal e especificamente pelo Plano Diretor, que é uma lei municipal. É conteúdo comum para estas legislações a estipulação de parâmetros para a definição de um imóvel lesivo à estruturação urbanística da cidade, o qual ensejará três progressivas consequências, conforme positivado no art. 182, §4º da Lei Maior:

art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal (...)

Nota-se que o legislador se preocupou com a estipulação de tais medidas serem progressivas, tendo em vista a culminação do descumprimento da função social da propriedade ensejar, por esta linha, a grave pena da desapropriação, alcunhada pela doutrina urbanística como sancionatória<sup>65</sup>, servindo como consequência dado o não cumprimento da prestação determinada pela função social da propriedade, até então deixada inócua justamente pela falta de consequência dado o descumprimento de seus preceitos há muito positivados nas ordens constitucionais, conforme indica Gomes Pontes<sup>66</sup>.

Conforme preceitua a professora Vera Scarpinella Bueno, as previsões do art. 182, §4º da Constituição Federal possuem como objetivo *compelir o proprietário a fazer uso adequado de sua propriedade urbana*<sup>67</sup>, transformando a então principiologia programática

---

<sup>65</sup> Pontes, 2022, pg. 145.

<sup>66</sup> Pontes, 2022, pg. 139

<sup>67</sup> Bueno, 2002, pg. 90.

jamais cumprida desde 1934, para uma norma menos que perfeita, nos termos da classificação da professora Maria Helena Diniz, visto que é de seu entendimento que esta classe de normas *são as que autorizam, no caso de serem violadas, a aplicação de pena ao violador, mas não a nulidade ou anulação do ato que as violou*<sup>68</sup>. Possui cabimento a classificação pois, ainda que os atos contrários à função social não sejam eivados de vício formal, o seu reiterado descumprimento vê-se sancionado por ordem expressa constitucional.

A categoria de sanção a este tipo de atuação do Estado não está atrelado à forma punitivista de vislumbrar o direito urbanístico, mas tão e apenas assentado na norma hipotética Kelseniana de que dada a não prestação é a sanção, sendo a prestação justamente a expressão constitucional de que a propriedade deve cumprir sua função social. Dado o descumprimento da função social, deverá ser a imposição de determinada consequência, que está listada no §4º do art. 182 da Constituição Federal.

#### **4.2.1 Edificação ou Utilização Compulsórios.**

A primeira medida listada no art. 182, §4º, inc. I da Constituição Federal é o Parcelamento ou Edificação Compulsórios. Seu objetivo se relaciona intimamente à obrigação do proprietário destinar seu imóvel para alguma utilidade econômica ou social, de modo a se evitar a ociosidade ou inutilização que se relaciona intimamente com a especulação imobiliária, rechaçada pela lógica e estrutura do próprio Estatuto da Cidade, que visa, de acordo com a política urbana, tutelar o bem-estar social<sup>69</sup>.

A ordem de Parcelamento ou Edificação Compulsórios parte de poder público, com destino ao proprietário do imóvel em questão, que por sua vez deverá tomar postura em determinado prazo, podendo o comando ser voltado ao Parcelamento, em se tratando de uma grande gleba, ou terreno loteável, ou diretamente à Edificação, em se tratando de um lote urbano que não tenha atingido o coeficiente de aproveitamento do Plano Diretor Estratégico, conforme bem pontua a professora Regina Helena:

Impende anotar que nem sempre será cabível, no caso concreto, o parcelamento compulsório; daí o Município poderá lançar mão, diretamente, da edificação compulsória, que significa a utilização da propriedade imóvel

---

<sup>68</sup> Diniz, 2023, pg. 20.

<sup>69</sup> Marques. 2018, pg. 148.

mediante construção, de modo a atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.<sup>70</sup>

Independente de qual seja o comando expresso, seja de parcelar, seja de edificar, interessante a consideração de que se trata de uma efetiva obrigação de fazer, a medida em que é determinado ao proprietário uma ação positiva, vinculada à própria coisa em que se exerce a titularidade, afinal, a notificação emanada pelo Poder Público é inclusive averbada na matrícula do imóvel, não se interrompendo ou elidindo o prazo para cumprimento da obrigação o ato de transferência da titularidade<sup>71</sup>. Não à toa que esta determinação é classificada por Rodrigo Bordalo como sendo *propeter rem*<sup>72</sup>.

Caso transcorrido o prazo determinado para cumprimento da obrigação de fazer, evidente que o titular da propriedade incorrerá em ato ilícito a medida em que seu exercício da propriedade será considerado de abuso em detrimento à função social enquadrada no Plano Diretor Estratégico Municipal, razão em que a sistemática legislativa impõe uma consequência negativa, que é também arrolada no art. 182 da Constituição Federal, a seguir exposta.

É interessante o conteúdo jurídico desta obrigação de fazer imposta pela própria Constituição Federal como a primeira medida consequencial ao cumprimento da função social da propriedade pois resta ainda respeitada a autonomia do proprietário exercer seu direito de agir sobre o bem, com o alerta do poder público quanto à imperatividade desta conduta, rechaçando-se a inércia, a bem da chamada funcionalização da propriedade, conforme leciona Fernando Menezes e Karlin Niebuhr<sup>73</sup>.

#### **4.2.2 Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo.**

A segunda medida listada no art. 182, §4º, inc. I da Constituição Federal é a imposição do Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo. Seu conteúdo eminentemente se aproxima do Direito Tributário a medida em que ensejou a discussão acerca da natureza desta imposição pecuniária assentada pelo Constituinte visto que este se valeu de meio tradicional de arrecadação do Estado, que é a majoração de alíquota de

---

<sup>70</sup> Costa, 2001, pg. 3.

<sup>71</sup> Pontes, 2022, pg. 142

<sup>72</sup> Bordalo, 2022, pg. 54

<sup>73</sup> Almeida, Fernando. *et al.* 2019. pg. 170.

imposto, a fim de almejar finalidade de cunho urbanístico, que é, nos dizeres do professor David Gomes Pontes<sup>74</sup>, o desenvolvimento da cidade.

Relevante pontuar que tal embate ensejou a busca por fundamento em principiologia própria do Direito Tributário através da expressão da capacidade contributiva, a medida em que o fato signo da riqueza, que é a propriedade, admite determinado ônus ao seu titular, que é o proprietário como consequência não só de sua mera existência, que é o fato gerador do IPTU, como também pela sua inutilização, que é a causa de majoração da alíquota de que trata o art. 156 §1º da Constituição Federal.

Caso o proprietário agisse com diligência, não lhe seria imposto este gravame financeiro que, por fim, tem como objetivo um benefício que transcende a mera arrecadação, conforme bem expõe a Professora Regina Helena Costa:

Tal progressividade não se confunde com aquela apontada no art. 182, § 4.º, II, da CF/1988, uma vez que esse preceito autoriza o aumento da alíquota não em função do aumento da base de cálculo do imposto, mas sim em função do tempo. Essa progressividade especial é que é objeto de regulamentação pelo Estatuto da Cidade, como veremos.

De todo modo, a alteração promovida pela EC 29/2000, na redação do art. 156, § 1.º, da CF/1988, torna indubitosa a conclusão segundo a qual ao IPTU pode ser aplicada a técnica da progressividade tanto para o alcance de fins extrafiscais quanto para a perseguição de objetivos fiscais, prestigiando, nesta última hipótese, o princípio da capacidade contributiva.<sup>75</sup>

Como citado no esclarecido trecho da Professora, o fato de a Constituição ter manifestado em trechos distintos, sob objetos fundamentais distintos, imperioso reconhecer a impossibilidade de confundir a finalidade arrecadatória do IPTU progressivo de que trata o art. 156, §1º, com aquela objetivada pela finalidade urbanística abordada pelo art. 182, §4º inc. II da Constituição, valendo o esclarecimento de Rodrigo Bordalo quanto a matéria:

A jurisprudência do STF já se manifestou acerca da distinção de regimes desses impostos, conforme se extrai da seguinte decisão: “1. A progressividade extrafiscal, baseada na função social da propriedade, sempre foi permitida pelo texto Constitucional. Esta é a modalidade de progressividade que se opera conforme as condições previstas pelo Estatuto da Cidade. 2. A progressividade fiscal, dita arrecadatória, só foi viabilizada após constar da Constituição Federal o permissivo trazido pela Emenda Constitucional nº 29/2000. Nesse caso, a progressividade é mecanismo de concreção da capacidade contributiva e opera-se com a majoração de alíquotas em relação diretamente proporcional ao aumento da base de cálculo”<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Pontes, 2022, pg. 144

<sup>75</sup> Costa, 2001, pg. 4.

<sup>76</sup> Bordalo, 2022, pg. 64.

Tanto é digno de nota que o Congresso editou a Emenda nº 29/2000 no objetivo de distinguir a incidência e fundamento de cada um destes instrumentos atrelados ao IPTU. Não diferente se posicionou o Supremo Tribunal Federal ao editar a Súmula 668, que versa: “*É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana.*”.

Referida Súmula teve por efeito padronizar as declarações de inconstitucionalidade de progressividade de alíquotas do IPTU de modo a pontuar sua expressa autorização em se tratando de finalidade urbanística, ainda que ausente a distinção regimental trazida pela Emenda Constitucional 29/2000, que consagrou como válida a majoração do tributo por finalidade arrecadatória, que não se confunde com a finalidade urbanística, as quais não se contradizem nem ensejam *bis in idem* fiscal ao residirem em bens jurídicos distintos, sendo um elisivo por mero comportamento positivo e esperado do proprietário, outro imperioso para os fins de arrecadação fiscal.

Desta forma, o IPTU Progresso no tempo revela-se como instrumento de coibição aos vazios urbanos, conforme leciona Carolina Marques<sup>77</sup>, através da oneração ao titular de domínio ocioso, incidindo nas localidades em que haja identificada a subutilização ou inutilização imobiliária, decorrido o lapso para a atuação diligente do proprietário, termos que houver sido delimitado pelo Plano Diretor Estratégico, novamente revelando um papel social e político da referida normativa.

#### **4.2.3 Desapropriação-Sanção.**

Por fim, a terceira medida listada no art. 182, §4º, inc. I da Constituição Federal é a Desapropriação, apelidada doutrinariamente de “Desapropriação-Sanção”, ante a sua qualidade consequencial dado o não cumprimento da função social da propriedade, decorrido prazo de notificação para edificação ou utilização compulsórios e para incidência do IPTU progressivo, que figuram como a não-prestação sancionatória no entendimento de Gomes Pontes<sup>78</sup> quanto a alcunha nominal deste instituto jurídico.

---

<sup>77</sup> Marques, 2018, pg. 165

<sup>78</sup> Pontes, 2022, pg. 146.

Como a desapropriação comum, esta modalidade voltada à utilidade urbanística não possui como essência a identificação de utilidade pública do imóvel atingido, mas sim o não cumprimento das medidas urbanísticas arroladas no art. 182 da Constituição Federal, revelando ser uma previsão coercitiva ao cumprimento da Função Social da propriedade entabulada nos Planos Diretores, sob pena do proprietário perder de seu acervo particular a titularidade sobre o bem, com pagamento em condições deveras desfavoráveis, na figura de hipótese sancionadora<sup>79</sup>, conforme distingue a professora Regina Helena:

O Texto Fundamental, como sabido, determina que a indenização, na desapropriação, além de prévia e em dinheiro, seja justa. Como visto, a modalidade expropriatória em foco constitui exceção à regra, no que tange ao fato de não ser prévia à perda da propriedade e não ser paga em dinheiro, mas em títulos da dívida pública.

Permanece, portanto, em relação à desapropriação-sanção, a exigência constitucional de que a indenização seja justa. Por indenização justa entende-se aquela que permite ao proprietário adquirir bem equivalente àquele que está sendo suprimido de seu patrimônio.<sup>80</sup>

Quer dizer, como consequência da desídia do proprietário, o imóvel em questão será tolhido de seu patrimônio dado o longo decurso do prazo de notificação para utilização ou edificação compulsórios, seguido do prazo de incidência do IPTU Progressivo no tempo para finalidade urbanística, havendo por conseguinte o pagamento do correspondente valor em títulos da dívida pública, em contrário senso ao regime geral da indenização prévia e em dinheiro, conforme expressa o art. 8º do Estatuto da Cidade:

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

Não à toa a professora qualifica este instrumento da política urbana como “*último expediente de que pode lançar mão o Município para promover a adequação da propriedade urbana ao cumprimento de sua função social*”<sup>81</sup>. Nesta mesma toada se posiciona Toshio Mukai ao apresentar sua análise de gravidade da medida ao afirmar que “*O art. 8º impõe a mais grave punição ao proprietário que relutar em dar ao imóvel as destinações previstas no art. 182, § 4º, da Constituição*”<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> Marques, 2018, pg. 169

<sup>80</sup> Costa, 2001, pg. 6.

<sup>81</sup> Costa, 2001, pg. 7

<sup>82</sup> Mukai. 2019, pg. 27

Reside neste último expediente a seara do presente estudo comparativo visto que por meio de sua efetivação, o Poder Pública assenhora-se de um bem particular dada a uma situação fática de aparente semelhança, melhor detalhada no capítulo a seguir, importando a noção de que por esta via, o Município toma para si a propriedade sem antes sequer necessitar da liquidação de seu pagamento, conforme aponta Karlin Niebuhr<sup>83</sup> em seus comentários ao instituto.

Nota-se que através deste dispositivo constitucional, vincula-se a forma mais impositiva do Poder Público fazer impor sua vontade quanto à tutela da Função Social da propriedade privada, demonstrando mais uma vez, com clareza solar a dependência entre a propriedade e o cumprimento de determinados expedientes firmados pelo Estado a fim de ser possível a convivência harmônica e cidadina da sociedade civil em sua modalidade mais drástica, que é do ingresso forçado no patrimônio do titular da coisa, conforme ensina Carolina Marques<sup>84</sup> ao mencionar sobre a consequência à má utilização do espaço urbano.

Por meio deste instituto, o Estado lança mão de uma forma coercitiva para fazer cumprir a função social da propriedade por suas próprias mãos, dado ao fato de o município, assim que tornado titular do bem, terá para si o prazo de cinco anos para ajustar o imóvel para os termos de seu próprio Plano Diretor, conforme art. 8º, §4º do Estatuto da Cidade<sup>85</sup>, de modo a literalmente sancionar o proprietário desidioso pela perda da propriedade com termos de pagamento desfavorecidos, nos termos comentados por Rodrigo Bordalo:

Caso o particular, mesmo diante da notificação administrativa, descumpra com a obrigação de cumprir a função social da propriedade, o ordenamento jurídico confere à Administração a prerrogativa de aplicar o IPTU progressivo no tempo. Na hipótese de o particular persistir no inadimplemento, cabível à Administração promover a desapropriação por descumprimento da função social da propriedade urbana, de acordo com o art. 182, § 4º, inciso III, CF.

Representa, portanto, uma desapropriação com nítido caráter de penalidade, o que justifica a sua terminologia: desapropriação urbana sancionatória.<sup>86</sup>

Neste viés, cumpre destacar que o enfoque desta dita sanção não é o enriquecimento do ente público, tão menos a injusta remoção de um sujeito de sua propriedade, mas tão e apenas a efetividade de uma ordem constitucional mediante longo aviso antecedente para o

---

<sup>83</sup> Niebuhr, Karlin, *in* Medauar *et al.* 2019. pg. 196.

<sup>84</sup> Marques, 2018, pg. 170.

<sup>85</sup> art. 8º § 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

<sup>86</sup> Bordalo, 2022, pg. 67.

cumprimento dos requisitos da Função Social da propriedade, quais sejam: o prazo de notificação para edificação ou utilização compulsórios seguido do prazo de cinco anos de incidência do IPTU Progressivo.

Interessante notar que, pelo procedimento da desapropriação-sanção levar a uma oneração do patrimônio público mediante aprovação prévia de títulos da dívida pública, é possível que o rito da política urbana nem sempre culmine na remoção forçada da propriedade privada por descumprimento da função social, dado que pode haver indisposição orçamentária ou indisposição política. Neste cenário, interpreta Gomes Pontes<sup>87</sup> que será prosseguida a incidência do IPTU Progressivo até que cumprida a desacatada função social da propriedade.

Deste modo, a medida de desapropriação sanção não possui condão de surpreender o proprietário negligente, mas sim e apenas culminar uma sanção dada a não prestação da função social da propriedade que é erigida como princípio constitucional ao lado do direito de propriedade, como fundamento do direito urbanístico aplicado, com regime e ordenamento próprios por intermédio da estipulação da sanção correspondente à não prestação, cuja desapropriação é a máxima expressão, conforme gradatividade do art. 182, §4º da Constituição Federal.

#### **4.3. Destinação dos imóveis sujeitos à desapropriação-sanção.**

Diferentemente da consequência da arrecadação de imóvel urbano abandonado, cuja destinação às políticas de habitação social é uma faculdade a ser exercida pelo poder público, autorizando-se a mera manutenção do bem no acervo da Municipalidade, conversão em bem dominical para fins de alienação ou locação etc., o regime jurídico da Desapropriação-Sanção avoca consigo a destinação relativamente vinculada dos bens incorporados ao acervo do Estado, visto que há um encargo a ser cumprido, contudo, a Administração Pública pode manter o bem consigo ou aliená-lo, conforme propõe José Roberto Castilho Fernandes<sup>88</sup>.

Referida disposição vinculativa se atrela ao teor do art. 8º §4º do Estatuto da Cidade, ao dispor que “*O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.*”. Ainda

---

<sup>87</sup> Pontes, 2022, pg. 145.

<sup>88</sup> Fernandes, 2010, pg. 234.

que aparente ser inócua a referida disposição ante a aparente ausência de consequência caso transgido o prazo legal, útil apontar que a sanção ao referido dispositivo encontra-se na Lei 8.429 de 1992, conforme art. 52, inc. II do Estatuto, como bem aponta a Professora Regina Helena:

Uma vez efetivada a desapropriação, o Município deverá proceder ao adequado aproveitamento do imóvel, no prazo máximo de cinco anos, contado a partir de sua incorporação ao patrimônio público. Salutar a fixação desse prazo pela lei, para que não se perca de vista o objetivo da promoção dessa espécie de desapropriação. A não observância do prazo para o cumprimento da imposição legal caracteriza improbidade administrativa do Prefeito, nos termos da Lei 8.429, de 02.06.1992 (art. 52, II, da Lei 10.257/2001)<sup>89</sup>.

(...) O art. 8.º, § 5.º, da Lei 10.257/2001 acrescenta que o aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório. Cuida-se, aqui, de competência discricionária, cabendo ao Município decidir pela alternativa que melhor atenda ao interesse público.<sup>90</sup>

Quer dizer, a Política Urbana insculpida na Constituição Federal trouxe efetiva operacionalidade à Função Social da Propriedade por meio do estabelecimento de um regime jurídico próprio, investido de sanção dado o descumprimento deste velho princípio, presente nas cartas magnas desde 1934, conforme destaca Piovesane<sup>91</sup>. Como consequência desta forma de sancionar o proprietário desidioso com a função social, a Legislação Federal disciplinadora deste capítulo constitucional estabeleceu também um dever ao ente público.

A lógica de simetria é cultivada por meio deste dispositivo legal, ao restar positivado que não basta o imóvel adentrar ao acervo patrimonial do Município, como também será necessário que este tome medidas para desenquadrar o bem da base fática que o levou a ser público pela via da desapropriação sanção, isto é, cumprindo sua função social nos termos do Plano Diretor promulgado pelo próprio Município.

Interessante pontuar este instituto de vinculação do Município com a adequação do imóvel à função social da propriedade possui íntima relação com um dos princípios informadores do Direito Urbanístico na visão da professora Odete Medauar, que é da *urbanização como função pública*<sup>92</sup>, na dimensão de que a função social da propriedade é forma de adequar o imóvel às necessidades urbanas ditadas pelo Plano Diretor de cada

---

<sup>89</sup> Costa, 2001, pg. 7.

<sup>90</sup> Costa, *idem*.

<sup>91</sup> Piovesane, 1981, pg. 29

<sup>92</sup> Medauar, 2019, pg. 24

município, que é o ente mais adequado a entender as peculiaridades do processo de urbanização, que invariavelmente é de índole local.

Em sendo direito de todo cidadão possuir acesso à cidade, conforme conceito do Direito à Cidade, alcunhado por David Harvey, evidente que não apenas os particulares hão de colaborar com este propósito, mas também e principalmente o Estado, ao determinar as posturas aos detentores de imóveis, como tomando as posturas quando recaindo sobre si a propriedade ociosa tomada de um particular desidioso, em autêntico ato da função pública de distribuir os benefícios da urbanização, que é outro princípio informador do Direito Urbanístico segundo a professora Odete Medauar, referenciada por Rodrigo Bordalo:

O princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da atuação urbanística corresponde à aplicação da isonomia na tutela urbana. Seu objetivo é “impedir que alguns obtenham vantagens e outros prejuízos em virtude do processo de urbanização” (MEDAUAR, 2002, p. 23). Na hipótese de alguns proprietários receberem determinados benefícios, a exemplo da valorização imobiliária de uma determinada região em razão de um melhoramento urbano, cabível o compartilhamento dos custos com esses particulares.<sup>93</sup>

Neste aspecto, em sendo o fundamento para a desapropriação-sanção o descumprimento de um *munus público*, que é o cumprimento da Função Social da propriedade, evidente a coerência do legislador infraconstitucional ao demandar do ente público a ação positiva para resolver esta mácula sobre o exercício do direito de proprietário, inclusive no mesmo prazo de incidência do IPTU progressivo, qual seja, de cinco anos, em genuína disposição em favor da melhor aplicação da norma constitucional e da política urbana, que não se encerra com a remoção da coisa do patrimônio privado, mas sim com a efetividade deste princípio informador do direito urbanístico.

#### **4.4 Enquadramento do terreno baldio à hipótese de desapropriação-sanção**

Pelo quanto exposto acerca do instituto da desapropriação sanção de imóvel inutilizado, evidente que sua hipótese de cabimento está atrelada a constatação de irregularidade do bem aos termos do Plano Diretor Estratégico local, servindo este instituto urbanístico como forma de se garantir coercitivamente o desempenho da função social da propriedade.

---

<sup>93</sup> Bordalo, 2022, pg. 25

Deste modo, conforme abordado, independe para a configuração do instituto da desapropriação-sanção o fato do proprietário ter ou não a vontade de se desfazer do bem. Ainda que tal fator possa levar a situação de inutilização, para fins da perda da propriedade pela via da desapropriação sanção, o elemento volitivo é irrelevante.

O que efetivamente importa é a constatação de inadequação do imóvel aos parâmetros utilizados pelo Plano Diretor Estratégico local, nos termos do art. 5º do Estatuto da Cidade; restando tal identificação aquém dos termos empregados pelo legislador local, cabendo como exemplo o art. 92 do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, que vincula a inutilização ao espaço edificado do bem, em consonância com o art 28 do Estatuto da Cidade, com margem de isenção duvidosa estabelecida a imóveis com tamanho inferior a 500 m².

Isto posto, é necessária a existência de norma intermediária para a aplicabilidade da Desapropriação Sanção, nos termos do art. 182 da Constituição Federal, o que inibe a afirmação padronizada quanto a este instituto em todo o território nacional, restando como ponto comum, porém, a necessidade de se notificar o proprietário desidioso, deixar transcorrer cinco anos do regime de Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivos, para então ensejar a desapropriação sanção, de modo ao ente público necessariamente destinar a coisa a fim de que cumpra dos termos do Plano Diretor no prazo de cinco anos, sob pena de ensejar infração administrativa do prefeito nos termos da Lei 8.429 de 1992.

## 5. SÍNTESE COMPARATIVA

### 5.1. Comparação dos conceitos de abandono e inutilização imobiliária.

Notável, através do exposto no presente trabalho, que os conceitos de Abandono e Inutilização de Bem Imóvel possuem sensível distinção acerca de seu fundamento jurídico, ainda que tenham semelhante identificabilidade no mundo sensível, como é o caso do terreno urbano baldio, que adentra zona de penumbra entre ambos os institutos. Entretanto, os regimes legais de cada um possuem enfoque diferente, ainda que o resultado final seja a remoção da propriedade de determinado sujeito que não desempenhe atividade ou demonstre utilidade sobre a coisa.

Pelo regime jurídico do abandono, a tutela incidente sobre Bem Imóvel avoca como elemento central o *animus derelinquendi*, isto é, a vontade de proprietário em não ter mais em seu acervo de bens determinado imóvel, conforme esclarece o professor Washington de Barros Monteiro ao se referir a ausência de interesse do proprietário em arcar com os ônus decorrentes da manutenção do bem em sua propriedade, conforme experiência histórica da hiperinflação Alemã e excessiva onerosidade da manutenção dos imóveis no acervo de bens particular.

Doutro lado, pelo regime jurídico da desapropriação-sanção, a tutela incidente sobre Bem Imóvel avoca como elemento central o descumprimento dos parâmetros da Função Social da Propriedade, de modo reiterado, conforme esclarece o Professor Rodrigo Bordalo, ao pontuar que esta é a consequência última e mais grave da forma de compulsoriamente se exigir o cumprimento da Função Social, que, há várias décadas esteve positivada no texto constitucional, isto é, desde a Carta de 1934, mas nunca dantes teve consigo a imposição de certa sanção dada sua não-prestação, como vislumbrado na Política Urbana concretizada pela Carta de 1988.

Isto posto, evidente que os conceitos possuem raízes completamente distintas, a medida em que a arrecadação do imóvel abandonado detém consigo a condição essencial da vontade do sujeito em não ter mais consigo determinado imóvel, e não simplesmente a negligência quanto ao exercício efetivo da propriedade. Deste modo, ainda que o imóvel esteja em estado deteriorado, de descuido, sem edificação e com domínio dos elementos da natureza, caso não haja a intenção do proprietário em delinquir a titularidade do imóvel, e esteja quite com as obrigações fiscais, o bem não se sujeitará a esta tutela jurídica.

Em sentido diverso, a desapropriação-sanção de imóvel inutilizado detém consigo a condição essencial do desrespeito à parâmetro objetivo quanto ao efetivo desempenho da função social da propriedade, de modo a restar indiferente a este instituto a vontade de seu proprietário, importando tão e apenas o descumprimento dos requisitos apontados pelo respectivo Plano Diretor da circunscrição municipal em que se encontrar a coisa.

Nestes termos, torna-se mais factível a constatação de que a tutela jurídica a ser acionada pelo Poder Público sobre um terreno urbano baldio, isto é, sem edificação, mais se aproxima da hipótese de incidência do Estatuto da Cidade, através dos parâmetros que as Municipalidades podem optar por seguir, como no exemplo dado do Plano Diretor de São Paulo que utilizou em seu art. 92, o coeficiente de aproveitamento do solo, previsto no art. 5º, §1º, inc. I do Estatuto da Cidade, do que exatamente a hipótese de incidência do Código Civil, que depende do *animus* do proprietário, superável apenas via presumida do §2º do art. 1.276.

Entrementes, dada a somatória dos elementos constitutivos de cada um dos regimes jurídicos, como no exemplo de um terreno urbano baldio enquadrado nos termos do Plano Diretor local como sendo exemplar de inutilização em que é constatado o *animus derelinquendi* do proprietário, ou simplesmente a ausência de adimplemento dos ônus fiscais, flagrante a situação em que o bem estará em uma objetiva zona de dois possíveis regimes de tomada da propriedade pelo Poder Público, cujo procedimento merece abordagem a fim de se verificar qual deverá ter preponderância.

## **5.2. Comparação dos regimes tidos pelo Código Civil e Estatuto da Cidade.**

Notada a distinção conceitual dos institutos do Abandono e da Desapropriação Sanção quanto à hipótese concreta de sua incidência, útil também apontar a distinção procedimental adotada pelo Código Civil e Estatuto da Cidade, como fundamentos jurídicos destas ferramentas de remoção da propriedade do titular desidioso.

Neste sentido, evidencia-se que, pelo teor do art. 1.276 do Código Civil, o imóvel urbano deixado pelo seu proprietário aquém da própria sorte, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, poderá ser arrecadado como bem vago, momento em que se

iniciará a contagem de três anos para a tomada do bem como pertencente ao ente público. Na hipótese do proprietário não arcar com os ônus fiscais do bem, referido *animus* torna-se presumido, nos contornos do §2º do aludido dispositivo.

Isto posto, nota-se que para a incidência do regime do Abandono, é necessário se constatar a presença da intenção de abandono (ou a constatação de inadimplemento dos ônus fiscais do bem), seguida da instauração de processo administrativo de arrecadação do bem como vago, decurso do lapso trienal para então a Municipalidade de assenhorar da coisa tida como abandonada, sem qualquer ônus patrimonial direto.

Caminho diverso é aquele seguido pelo Estatuto da Cidade, a medida em que os parâmetros para a sua incidência ficam a cargo dos Municípios na esfera de competência de editarem os Planos Diretores de que trata o art. 182 da Constituição Federal. Isto posto, desde logo se evidencia que o regime de arrecadação possui maior amplitude do que o regime de desapropriação sanção, ao este possuir inerente uma lacuna técnica, dependente de complementação normativa.

De todo modo, dada a edição do Plano Diretor, com a estipulação e enquadramento dos requisitos para configuração do imóvel inutilizado ou subutilizado, o regime previsto pelo Estatuto da Cidade depende de uma notificação para fins de cumprimento da edificação ou utilização compulsórios, seguido da incidência de IPTU Progressivo por cinco anos, conforme art. 7º do Estatuto, para então ensejar a hipótese da Desapropriação-Sanção mediante emissão de títulos da dívida pública com autorização do Senado Federal, conforme art. 9º do Estatuto.

Neste sentido, é evidente que a configuração da hipótese para Arrecadação de bem vago possui maior vantagem para a Municipalidade à medida em que seu procedimento não possui qualquer traço de oneração direta pela aquisição da propriedade abandonada, tem consigo menor lapso entre a constatação de sua hipótese de incidência e a incorporação da coisa ao acervo público, e depende de menor arcabouço normativo, afinal, não é necessária a edição de Lei local para disciplinar seu regime jurídico.

Deste modo, restando verificado em um terreno urbano baldio tanto a hipótese de incidência do regime de Arrecadação do bem abandonado pela constatação de *animus derelinquendi* do proprietário ou simplesmente a ausência de adimplemento dos ônus fiscais atrelados ao bem, bem como a hipótese de incidência do rito que culminará na

Desapropriação-Sanção, notável que a luz do quanto exposto no presente trabalho, possuirá preferência o regime do Abandono.

## 6. CONCLUSÃO

Pelo quanto verificado no decorrer da presente exposição, ainda que os institutos da arrecadação de imóvel abandonado e a desapropriação-sanção de imóvel inutilizado tenham por consequência a incorporação de determinado bem ao patrimônio público dada a verificação de desatendimento à expectativa urbanística sobre a coisa, nota-se que suas hipóteses jurídicas possuem fundamentos distintos e a conceituação de suas incidências possuem bases fáticas completamente diversas.

Ainda que ambos tenham como característica a ausência de adequação do bem à realidade urbana, visto que pela mera utilização da coisa e quitação de encargos fiscais restaria afastada a arrecadação de bem abandonado, bem como pela adequação do bem aos padrões do Plano Diretor restaria afastada a desapropriação sanção, cada mecanismo legislador visa tutelar dimensões diversas do direito à propriedade.

Enquanto que pelo conceito de imóvel abandonado esteja compreendida a intenção (subjéctiva) do proprietário não mais conservar em seu patrimônio determinado bem, havendo presunção de tal intenção no caso de inadimplemento dos ônus fiscais; pelo conceito da inutilização imobiliária está compreendido o desatendimento a padrões objetivos entabulados pelo Plano Diretor local. Ou seja, o primeiro instituto parte da vontade do proprietário em não ter mais o bem ou de simplesmente não mais adimplir os ônus fiscais, ao passo que o segundo instituto parte de mensuração concreta da situação de irregularidade da coisa.

E ainda, enquanto que pela arrecadação do imóvel abandonado, o ente público precisa promover o ato arrecadatório, seguido de três anos para a efetiva incorporação do bem ao patrimônio público dada a ausência de manifestação do titular da coisa ou do atestado de exercício da posse por terceiro; pelo rito da desapropriação sanção, antes é necessário haver a notificação do proprietário, decurso de prazo de cinco anos de incidência de IPTU progressivo para então haver o ato expropriatório mediante emissão de títulos da dívida pública aprovados pelo Senado Federal, e, assim que incorporada a coisa, haverá necessidade de sua adequação no prazo de cinco anos, o que revela patente distinção em celeridade e onerosidade em benefício do rito da arrecadação de imóvel abandonado.

Neste cenário, ainda que evidente a disparidade entre as hipóteses de incidência de cada instituto e a completa distinção entre seus procedimentos reluz a situação do terreno urbano baldio, que objetivamente está em situação de inutilização edificatória - que é um dos

parâmetros utilizáveis para a situação de desconformidade com o Plano Diretor Estratégico, como utilizado no art. 92 da referida Carta no Município de São Paulo - e, cumulativamente, pode estar em situação de abandono, a depender da vontade do seu proprietário ou do efetivo inadimplemento dos ônus fiscais atrelados ao bem.

Forma ou outra, evidente que este tipo imobiliário é visto com indiferença perante a sistemática do Código Civil, a qual importa a vontade do titular ou o adimplemento fiscal; entretanto é visto com patente aversão diante da principiologia que ilumina o Estatuto da Cidade. Porém, dada a hipótese de coincidir ambos os institutos, evidente que pela celeridade e menor onerosidade da arrecadação de imóvel abandonado, deverá este ser o mecanismo escolhido pelo Poder Público, em salvaguarda ao seu interesse patrimonial direto.

Ainda que a experiência urbana seja profícua com imóveis abandonados e não utilizados, evidente que o sistema jurídico pátrio possui os mecanismos para a tutela do efetivo exercício dos direitos da propriedade e reflexos efeitos positivos para a sociedade ante a distribuição dos benefícios da urbanização e redução da especulação imobiliária, que é objetivo direto do Estatuto da Cidade e mero efeito incidental ao escopo do Código Civil.

## 7. BIBLIOGRAFIA

Aghiarian, Hércules. Curso de Direito Imobiliário, 12ª edição. Grupo GEN, 2015.

Bandeira de Mello, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. Malheiros Ed. 2020.

\_\_\_\_\_, Oswaldo Aranha. Teoria das Constituições Rígidas. 1980. 2ª edição. Editor José Bushatsky. 1980.

Bastos, Celso Ribeiro e Martins, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil. 7º Volume (art. 170 a 192). Editora Saraiva. 1990.

Bordalo, Rodrigo. Direito Urbanístico. Coleção Método Essencial. Coord. Renee Souza. 2ª Ed. Editora Gen Jurídico: 2022.

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 18.10.2024.

Brasil. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Institui o Estatuto da Cidade. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm). Acesso em 18.10.2024.

Brasil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em 18.10.2024.

Brasil. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Brasília, DF. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm). Acesso em 20.10.2024.

Bueno, Vera Scarpinella. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios da Propriedade Urbana. *in* Dallari et al, 2002.

Costa, Regina H. O Estatuto da Cidade e os novos instrumentos da política urbana. Revista de Direito Imobiliário | vol. 51/2001, Jul - Dez / 2001.

Dallari, Adilson Abreu, Ferraz, Sérgio. Estatuto da Cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001) – coletânea de artigos, 1ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2002.

Diniz, Maria H. Curso de direito civil brasileiro: Teoria Geral do Direito Civil. v.1. 40ª edição. SRV Editora Saraiva, 2023.

\_\_\_\_\_, Maria H. Curso de direito civil brasileiro: Direito das Coisas. v.4. 38ª edição. Editora Saraiva, 2024.

\_\_\_\_\_, Maria H. Norma Constitucional e seus efeitos. 8ª edição. Editora Saraiva: 2009.

Fernandes, José Roberto Castilho. Disciplina urbanística da propriedade: o lote e seu destino. 3ª edição. Editora Pillares: 2010.

Gonçalves, Luiz da Cunha. Princípios de Direito Civil luso-brasileiro. Volume I. Editora Max Limonad, 1951.

Martins, Ricardo M. Estudos de Direito Administrativo Neoconstitucional. 1.ed. Malheiros Editores, 2015.

Marques, Carolina C., R. et al. Legislação urbanística aplicada. Editora Grupo A, 2018.

Meirelles, Hely Lopes. Direito de Construir. Atualizado por Corralo, Giovani e Vanin, Fábio. 13ª edição. Editora Juspodivm, 2024.

Monteiro, Washington de Barros. Curso de Direito Civil. Direito das coisas. 24ª ed. Editora Saraiva, 1985.

Mukai, Toshio. O Estatuto da Cidade: anotações à Lei n. 10.257/2001. (4ª edição). Grupo GEN, 2019.

Piovesani, Pedro de M. Elementos de Direito Urbanístico. São Paulo, Ed. RT. 1981.

Pontes, David Gomes. Função social da propriedade urbana e os Municípios. Faculdade ou dever de agir. Editora Dialética, 2022.

Pontes de Miranda. Tratado de Direito Privado. Tomo XIV. Ed. RT. 2012 - A

\_\_\_\_\_. Tratado de Direito Privado. Tomo XV. Ed. RT. 2012 - B

Reale, Miguel. Lições Preliminares de Direito. Editora Saraiva. 2024.

Santin, Janaína. Direito Urbanístico e Estatutos da Cidade. Revista de Direito Imobiliário | vol. 63/2007, Jul - Dez.

São Paulo. Lei 16.050 de 31 de julho de 2014. Institui o Plano Diretor Estratégico. São Paulo. SP. Disponível em <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/>. Acesso em 18.10.2024.

Sundfeld. Carlos Ari Pareceres. vol. 3. p. 521 - 542. Abr / 2013. DTR\2013\7148

Tartuce, Flávio. Direito Civil: Direito das Coisas. v.4. 16ª edição. Grupo GEN, 2024.

Temer, Michel. Elementos de Direito Constitucional. 23ª edição. Malheiros Editores. 2007.

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Apelação Cível 1032029-67.2016.8.26.0506; Relator (a): Carlos Eduardo Pachi; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Data do Julgamento: 11/08/2021; Data de Registro: 11/08/2021. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>. Acessado em 20.10.2024

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. TJSP; Apelação Cível 1022518-60.2019.8.26.0564; Relator (a): Antonio Celso Faria; Órgão Julgador: 8ª Câmara de

Direito Público; Data do Julgamento: 11/04/2023; Data de Registro: 11/04/2023.. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>. Acessado em 20.10.2024

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. TJSP; Apelação Cível 1000074-93.2023.8.26.0434; Relator (a): Sidney Romano dos Reis; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Data do Julgamento: 29/07/2024; Data de Registro: 31/07/2024. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>. Acessado em 20.10.2024

Venosa, Silvio Salvo. Direito civil: direitos reais. Editora Atlas, 2024.