

AJES – FACULDADE DO VALE DO JURUENA
BACHARELADO EM DIREITO

THAÍS DOS SANTOS MACIEL SOARES

ABANDONO DO IMÓVEL, DESAPROPRIAÇÃO E CONFISCO: A
INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 1.276 DO CÓDIGO CIVIL

Juína –MT

2020

AJES – FACULDADE DO VALE DO JURUENA

BACHARELADO EM DIREITO

THAÍS DOS SANTOS MACIEL SOARES

ABANDONO DO IMÓVEL, DESAPROPRIAÇÃO E CONFISCO: A
INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 1.276 DO CÓDIGO CIVIL

Monografia, apresentada ao curso de Bacharelado em Direito,
da Faculdade do Vale do Juruena, como requisito de avaliação
parcial da disciplina de TCC II.

Orientador: Prof. Me. Luís Fernando Moraes de Mello

Juína –MT

2020

FACULDADE DO VALE DO JURUENA
BACHARELADO EM DIREITO

Linha de Pesquisa: Direito Constitucional

SOARES, Thaís dos Santos Maciel. **Abandono do Imóvel, Desapropriação e Confisco: A Inconstitucionalidade do art. 1276 do Código Civil**. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) – AJES – Faculdade do Vale do Juruena, Juína- MT, 2020.

Data da defesa: 15/ 06/ 2020

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA

Presidente e Orientador: Prof. Me. Luís Fernando Moraes de Mello

AJES

Membro titular: Prof. Esp. Nader Thomé Neto

AJES

Membro titular: Prof. Me. Alcione Adame

AJES

DECLARAÇÃO DE AUTOR

Eu, Thaís dos Santos Maciel Soares, portadora da Cédula de Identidade – RG nº MG 18.415.947 SSP/ MG, e inscrita no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda – CPF sob nº 063.075.941-36, DECLARO e AUTORIZO, para fins de pesquisa acadêmica, didática ou técnico-científica, que este Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado Abandono do Imóvel, Desapropriação e Confisco: A Inconstitucionalidade do art. 1276 do Código Civil, pode ser parcialmente utilizada, desde que se faça referência à fonte e à autora.

Autorizo, ainda, a sua publicação pela AJES, ou por quem dela receber a delegação, desde que também seja feita referência à fonte e à autora.

Juína- MT, 16/06/2020.

Thaís dos Santos Maciel Soares

Dedico esta monografia a Deus, aos meus pais, meu irmão, professores, amigos e familiares que estiveram ao meu lado incentivando e amparando perante os desafios enfrentados no decorrer desta graduação e na elaboração deste trabalho. Gratidão.

AGRADECIMENTO

Antes de tudo, agradeço a Deus, que não me desamparou e foi minha fortaleza no decurso de todas as fases da minha vida.

Em segundo lugar, ao meu orientador e amigo Prof. Me. Luis Fernando Moraes de Mello por ter aceitado o meu pedido de orientação, compartilhado comigo uma pequena parcela de seu vasto conhecimento jurídico e me animado nos momentos de inquietude.

Agradeço ainda, a Sandra Maciel e Reinaldo Soares, meus pais, que não mediram esforços para me proporcionar uma graduação no nível superior que atendesse à minha escolha profissional e que fosse de qualidade. A meu irmão, Amós Maciel, que foi meu companheiro em todos os momentos.

Por fim, agradeço a todos os meus amigos e familiares que compartilharam comigo desta caminhada, mas especialmente àqueles que desde o início torceram pelo meu êxito, como João Batista Soares, Iranilda Maciel, Antônio Bernardes, Pe. Adilson José Selch, Onorilza Falci e família. Também agradeço a Henrique Bernacz, que nos momentos de aflição me animou a seguir em frente e superar meus desafios.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo discutir acerca da possibilidade da propositura de ação direta de inconstitucionalidade em face do art. 1.276 do Código Civil Brasileiro que entrou em vigência no ano de 2002, mas de modo mais específico sobre o §2º do referido artigo. Isto pois, como será demonstrado no decurso do trabalho, quando uma lei ou norma contraria, em alguns pontos ou em sua totalidade, o que se encontra assegurado pela Constituição Federal, poderá ser submetida a uma análise de constitucionalidade e que, se comprovada tal incompatibilidade, incidirá sobre tal disposição uma ação de inconstitucionalidade. Para verificar se há fundada legitimidade neste pedido, apresentou-se alguns pontos relevantes e que podem ser utilizados como alegações pertinentes para tal discussão. Sendo assim, conferiu-se maior destaque aos conceitos de direito de propriedade, imóvel abandonado, bem vago, função social da propriedade, desapropriação, confisco e de inconstitucionalidade, sem deixar de apresentar os demais princípios e conceitos que se desdobram a partir destes e que também são significativos para tal discussão. Em síntese, identificou-se que há possibilidade em se propor ação de inconstitucionalidade em face do art. 1.276, §2º, do Código Civil, por se constatar a presença de argumentos fortemente pertinentes a esta demanda.

Palavras-chave: Imóvel Abandonado; Art. 1.276 §2º CC; Confisco; Função Social da Propriedade; Inconstitucionalidade.

ABSTRACT

The present work aims to discuss the possibility of filing a direct action of Unconstitutionality in the face of article 1.276 of the Brazilian Civil Code, which entered into force in 2002, but more specifically on the 2º paragraph in the said article. This, therefore, as will be demonstrated in the course of work, when a law or rule contradicts, in some points or in its entirety, what is guaranteed by the Federal Constitution, may be submitted to an analysis of constitutionality and that, if it proves incompatibility, an action of Unconstitutionality will be imposed on such provision. In order, to verify whether there is well-founded legitimacy in this request, some relevant points have been made and which may be used as pertinent allegations for such discussion. Thus, greater emphasis was given to the concepts of property rights, abandoned property, well vague, social function of property, expropriation, confiscation and unconstitutionality, without failing to present the other principles and concepts that unfold from these and that are also significant for such discussion. In summary, it was identified that there is a possibility in proposing an action of unconstitutionality in the face of article 1.276, 2º paragraph, of the Civil Code, because it is noted the presence of arguments strongly relevant to this demand.

Keywords: Abandoned property; Article 1.276, §2º CC; Confiscation; Social function of property; Unconstitutionality.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. O DIREITO FUNDAMENTAL DE PROPRIEDADE E O DIREITO À PROPRIEDADE	12
1.1 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O BEM VAGO.....	17
1.2 A PROPRIEDADE DO BEM IMÓVEL URBANO E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE.....	20
1.3 MODALIDADES DE DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL URBANO	26
2. PROCESSO ADMINISTRATIVO E PROCESSO JUDICIAL DA DESAPROPRIAÇÃO DO IMÓVEL VAGO OU ABANDONADO E DO ESTATUTO DA CIDADE	37
2.1. DEVIDO PROCESSO LEGAL NA DESAPROPRIAÇÃO	43
2.2. ESTUDO DE DECRETOS MUNICIPAIS.....	52
3. A INCONSTITUCIONALIDADE DA DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL URBANO VAGO OU ABANDONADO	60
3.1. A VINCULAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE AO ADIMPLENTO TRIBUTÁRIO.....	65
3.2 A PRESUNÇÃO DO ABANDONO E O CONFISCO DO IMÓVEL NÃO SERIA UMA VIOLAÇÃO AO DIREITO DE PROPRIEDADE?.....	63
3.3 A VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.....	79
CONSIDERAÇÕES FINAIS	82
BIBLIOGRAFIA	85

INTRODUÇÃO

No Brasil há possibilidade de expor as legislações publicadas após a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 a um clivo que constata se esta apresenta-se como sendo constitucional ou não. Esta medida é adotada para averiguar uma legislação que possivelmente esteja infringindo a algum dos artigos apresentados pela norma constitucional.

Nestas ocasiões, emerge a oportunidade de demandar uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, analisando se há divergência quanto a forma em que a lei ou norma foi publicada, por não respeitar a algum procedimento necessário ou se o equívoco acontece com relação à matéria desta, nos casos em que o disposto transgrede fundamento pétreo.

Por intermédio desta alternativa de controle discute se o art. 1.276, §2º do Código Civil coaduna com o que prevê o texto constitucional, pois é a Constituição, o objeto que assume função elementar no processo de análise do dispositivo legal, sendo utilizada como parâmetro de comparação em tais ações.

Contudo, destaca-se que, para que seja proposta uma ação de inconstitucionalidade devem ser enumerados elementos de forte relevância os quais serão utilizados para fundamentarem vigorosamente a demanda, comprovando a tempestividade da pretensão. Isto pois, em face de toda legislação que se põe em vigência, pressupõe-se que seja constitucional.

Devido a este entendimento, é adotado um posicionamento de cautela em face da possível propositura de ação de inconstitucionalidade em desfavor do art. 1.276, §2º, do Código Civil perante o Supremo Tribunal Federal que se apresenta como órgão competente para julgar esta matéria.

Entretanto, não são escassas as linhas de raciocínio suscitadas para que seja justificada tal ação, como na presunção de incorrência do instituto do confisco o qual é vedado pela Constituição, excetuando-se apenas os casos previstos pelo art. 243 CRFB/88; na especificação quanto a determinação do estado de abandono, para que o imóvel seja arrecadado como bem vago pelo Poder Público; no desprezo ao princípio da razoabilidade quanto a arrecadação justificada pela inadimplência tributária incidente sobre o imóvel.

Assim sendo, no primeiro capítulo será discutido acerca da propriedade do imóvel urbano e os conceitos a ela relacionados, como a distinção do direito de propriedade e do

direito à propriedade, a aplicabilidade do princípio da função social, os conceitos de bem vago e o de que maneira este pode auxiliar para a propositura de uma ação de desapropriação do Poder Público contra o particular.

No segundo, seguindo os conceitos citados no primeiro capítulo, será exposto acerca das modalidades de desapropriação, judicial e administrativa, conforme as diretrizes deliberadas pelo Estatuto da Cidade e Código Civil; a relação desta ação com o princípio do devido processo legal e a análise de decretos do Município de Juína para verificar se observam os princípios constitucionais.

Considerando todos os princípios, conceitos e institutos apresentados nos capítulos anteriores, no terceiro, tratar-se-á da discussão referente à possibilidade de declaração de inconstitucionalidade do art. 1.276, do Código Civil e de maneira mais específica, de seu §2º, expondo os argumentos que podem ser utilizados para a propositura de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade em face deste.

Por fim, após observar todas as temáticas supracitadas apresentar-se-á uma conclusão da autora a qual se manifestará de modo favorável ou não, com relação à propositura de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade em desfavor do art. 1.276, §2º do Código Civil.

1. O DIREITO FUNDAMENTAL DE PROPRIEDADE E O DIREITO À PROPRIEDADE

Ao se promover um estudo aprofundado acerca do tema propriedade, é possível constatar que esta é tratada de maneira distinta ao longo da história. Isto porque, a importância conferida a esta pelos indivíduos está diretamente relacionada aos acontecimentos históricos e ao modo de organização das sociedades, no período histórico analisado.

No Direito Romano, por exemplo, os bens eram valorados de forma diferente, levando em consideração o grau de importância que detinham para a época. Sendo assim, detinha-se a distinção entre as chamadas “*res mancipi*” e das “*res nec mancipi*”.

As primeiras referiam-se a bens como “solo itálico, animais de tração, escravos, etc.”¹ e por serem elementos considerados os mais valiosos e importantes deste período, exigiam uma maior formalidade no momento de sua tradição (*mancipatio*). Logo, a tradição destes, ou seja, o momento em que o bem é transferido do antigo proprietário ao novo, deveria sempre ser executada de maneira solene, atendendo a requisitos previstos em lei, a fim de que detivesse validade e perante testemunhas, para que adquirisse caráter público.

Já as “*res nec mancipi*”, referiam-se aos bens que não necessitavam de uma tradição formal, ou seja, a *mancipatio* se daria pela simples transferência da coisa, sem que houvesse a presença das exigências para sua validação como ocorria para as “*res mancipi*”, elencadas no parágrafo supracitado.

Salienta-se que este período detém, como característica relevante, a presença de um absoluto domínio sobre a terra. Tal afirmativa é capaz de ser confirmada, quando se vislumbra a figura do *pater familias*², juntamente com o papel por ele desempenhado dentro da organização familiar, o qual influía na maneira com que os demais membros o tratavam, bem como de suas atribuições específicas.

À época, era este quem recebia uma porção de terra a fim de que a cultivasse e construísse edificações para abrigar sua família e seus escravos, contanto que, após a colheita,

¹ WALD, Arnoldo. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Sugestões Literárias, 1970. p.155.

² O *pater familias* era o homem mais velho da família. Este exercia o papel de autoridade absoluta sobre os demais membros e a ele se conferia a responsabilidade em gerir os bens desta.

o imóvel fosse disponibilizado à coletividade para que a ela servisse. Além disto, a ele era conferida a responsabilidade de administrar os bens da família e reger os indivíduos membros desta.

No período da Idade Média, a propriedade passou a ser o peso que media o poder que determinado indivíduo detinha. Isto, pois, este período foi marcado por diversas invasões dos chamados povos bárbaros, tratados, assim, por serem povos que se localizavam ao redor dos limites do Império Romano e que promoviam constantemente, tentativas de invasões ao território romano. Sendo assim, o poder político, na época, era dimensionado proporcionalmente às extensões das propriedades que um indivíduo detinha.

Já no séc. XVIII, refletindo as influências originadas da Revolução Francesa, tem-se a formulação do Código Civil de Napoleão, o qual influenciou fortemente para que se traçasse “a conhecida concepção extremamente individualista do instituto em seu art. 544: ‘a propriedade é o direito de gozar e dispor das coisas do modo mais absoluto, desde que não se faça uso proibido pelas leis ou regulamentos³’”. Logo, nota-se que no referido período, a propriedade passa a ser compreendida como um elemento que compõe os bens particulares do indivíduo.

Neste sentido, Souza destaca que, com o Código Napoleônico, “a propriedade perdeu sua estrutura privilegiada, e se tornou individual, acessível a qualquer pessoa do povo, e tratada igualmente pela lei⁴. Ou seja, foi a partir das concepções suscitadas por este Código, que se possibilitou o acesso à propriedade a todos os indivíduos, o que levou à necessidade da previsão de tal instituto nos códigos elaborados posteriormente a este.

Como se vislumbra, há similitude entre o conceito previsto pelo referido art. 544 do Código Civil Francês e o caput do art. 1228 do Código Civil Brasileiro, o qual assegura por sua vez que, “o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha⁵. Portanto, o art. 1228 do Código Civil de 2002, ainda traz consigo resquícios da presença do individualismo demasiado presente nos ordenamentos do século XVIII.

³ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Direitos Reais**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p.171.

⁴ SOUZA, Sylvio Capanema da. O Código Napoleão e sua Influência no Direito Brasileiro. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 26, 36-51, 2004. p. 44. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista26/revista26_36.pdf>. Acesso em 30 maio 2020

Tal correlação ocorre porque o Código Napoleônico e os ideais suscitados pela Revolução Francesa, influenciaram consideravelmente na formulação dos ordenamentos e códigos da América Latina, a qual corresponde, atualmente, a todos os países localizados abaixo do chamado Rio Grande, o qual separa os países México e Estados Unidos.

Na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1998, encontra-se previsto que a todos os cidadãos deve ser resguardada a igualdade e assegurados inúmeros direitos, dentre eles, o direito à propriedade, conforme se encontra disposto em seu art. 5º, XXII.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXII - é garantido o direito de propriedade;

Sendo assim, a Constituição assegura o direito à propriedade, mas condiciona o proprietário a cumprir alguns requisitos, os quais direcionam o bem a cumprir sua função social, podendo nos casos em que não cumpra suportar algumas sanções. Nota-se, portanto, que o exercício de tal direito por quem se apresenta como titular de uma propriedade é condicionado à observação de algumas exigências, que se não observadas, serão utilizadas como justificativa para a imposição de punições ao proprietário.

O direito de propriedade é previsto pelo Código Civil, assegurando que “art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”. Usar é o momento em que se tem o exercício do jus utendi, ou seja, quando o titular utiliza o bem em favor de si próprio sem que haja prejuízo a terceiros.

O verbo gozar, também utilizado para definir o conceito de propriedade, relaciona-se ao jus fruendi, o qual corresponde à utilização e extração dos frutos advindos da coisa, usufruindo destes. Já a ação de dispor da coisa é o exercício do jus abutendi, que assegura o direito em alienar a coisa, sem que haja prejuízo desta.

Há, ainda, na segunda parte do caput do referido artigo, a previsão do direito de reaver a coisa (res vindicatio), assegurando a possibilidade ao portador do título de propriedade da coisa, em recuperar a posse desta, reivindicando-a.

Desta maneira, àquele em que se confere o direito de propriedade, o Código Civil assegura que possa reger o bem à sua maneira, devendo suportar sanções, apenas se a propriedade for deixada ociosa, não cumprindo com sua função social.

Importa destacar, neste instante, a distinção entre posse e propriedade, uma vez que por vezes são tratadas erroneamente como sinônimas. Sendo assim, detém a posse do bem, o indivíduo que exerce qualquer um dos poderes referentes à propriedade, não havendo a necessidade de deter um título sobre ele. Logo, para ser considerado possuidor, basta que o indivíduo se comporte como dono da coisa.

Em contraponto, o proprietário do bem, como já demonstrado pelo artigo supracitado, possui os direitos de usar, gozar, dispor e reaver este. A propriedade, por ser um direito real, exige, principalmente, que haja publicidade dos atos realizados pelo proprietário, como, por exemplo, o registro do bem.

Na doutrina atual, podem-se identificar modos distintos de tratar o tema propriedade. Como um exemplo disto, apresenta-se o conceito trazido por Maria Helena Diniz, que a trata “como sendo o direito que a pessoa natural ou jurídica tem, dentre dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha”⁶.

Como se observa, o conceito de propriedade construído por Diniz abrange o que se encontra previsto pelo Código Civil em seu art. 1228. Trata-se neste caso, portanto, do direito de propriedade, o qual tem como dispositivos basilares as leis jurídicas que se relacionam diretamente com a Constituição Federal.

No conceito de propriedade limitado por Diniz, há como dito anteriormente, similitude com o que prevê o Código Civil, havendo acréscimo de maneira concisa de outros conceitos relevantes ao âmbito jurídico, como o de pessoa e de bem.

O conceito de pessoa se divide em duas modalidades: pessoa jurídica e pessoa física. Pessoa é o termo utilizado para referir-se ao indivíduo específico ou a um grupo os quais possuem titularidade em algum determinado direito ou obrigação.

⁶ DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**: Direito das Coisas. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p.134.

Neste sentido, o termo pessoa jurídica é empregado para se referir a agrupamentos de pessoas físicas que buscam um determinado fim, sendo reconhecida pela ordem jurídica como detentora de obrigações e direitos.

Já a pessoa física, também chamada de pessoa natural, corresponde ao ser humano, o qual se apresenta como sujeito possuidor de direitos e deveres. Este poderá ser capaz (para o exercício dos atos civis ou para adquirir direitos e obrigações) ou incapaz (absolutamente ou relativamente).

O termo bem, por sua vez, refere-se às coisas, objetos, sejam eles materiais ou imateriais os quais agregam algum valor econômico, compondo, assim, o patrimônio, ou proporcionando alguma utilidade a quem os possui, além de serem também, objeto em relações jurídicas.⁷

Neste sentido, torna-se válido salientar a complexidade do conceito de propriedade, devido à presença de inúmeros termos que trazem consigo sentidos amplos. Assim, para se compreender o que se objetiva, é necessário possuir um profundo conhecimento dos demais termos citados na composição do conceito em questão.

Diniz, portanto, traz um conceito que apresenta maior tecnicidade e que se relaciona estreitamente ao que se vislumbra fundamentado no dispositivo legal. Logo, exige daquele que remete a sua doutrina, conhecimentos técnicos de outros temas cíveis, exemplificando na prática a importância em obter conhecimentos de múltiplos assuntos.

Sílvia Rodrigues⁸, por sua vez, quanto à conceituação de propriedade, a reconhece como sendo um instituto inerente à natureza do ser humano, sustentando que o legislador não pode determinar que ela seja abolida sem que haja um irrefutável argumento como justificativa para tal ato.

Entretanto, afirma que este direito deve ser fundado e conservado tendo como alicerce a lei. Cabendo assim, ao legislador, a análise e a escolha em conservá-la ou não, analisando quanto à conveniência de tal direito⁹.

⁷ DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Teoria Geral do Direito Civil**. vol.1.31. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p.367-368.

⁸ Sílvia Rodrigues. Foi advogada, Doutor em Direito Civil, professor e jurista brasileiro.

⁹ RODRIGUES, Sílvia. **Direito das coisas**. Vol.5.28. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p.82.

Desta forma, Rodrigues delimita a propriedade não por meio de seu viés jurídico, como um direito que deve ser estendido a todos, mas sim, como um desdobramento inerente à própria condição do homem, restando apenas ao legislador, por meio da lei, confirmá-la, visto que é inegável sua ampla contribuição para que a sociedade se organize e se sustente.

Tal posicionamento apresenta-se como sendo mais objetivo, sem que haja exigências que transcendem o próprio conceito que se busca, pois utiliza de uma construção lógica e simples para a delimitação conceitual. Logo, a ideia de Rodrigues, sobre o tema propriedade, aparenta ser a que entende este instituto como sendo universal, sem que haja elementos que promovam a distinção entre os titulares ou que lhes exijam requisitos para que sejam considerados dignos em ser reconhecidos como proprietários.

1.1 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O BEM VAGO

A aplicação de políticas públicas as quais assegurem que um Município se amplie de uma maneira ordenada e forneça uma área em que se identifique que houve preocupação em priorizar que a função social da propriedade seja respeitada, é um dos fundamentos do Estatuto da Cidade.

Tal afirmação pode ser devidamente comprovada, quando se analisa o art. 2º de tal dispositivo, principalmente o inciso VI, o qual trata diretamente da maneira como que se deve ordenar e controlar o uso do solo urbano:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;

- g) a poluição e a degradação ambiental;
- h) a exposição da população a riscos de desastres.¹⁰

Destaca-se, no referido artigo, a alínea “e”. Isto, pois, o plano de desenvolvimento municipal deve efetivar uma distribuição injusta do solo que compõe o território do Município, sendo ele o rural ou urbano. Ou seja, o Poder Público deve permitir que se parcele o solo de modo que se evite a conservação do imóvel apenas a fim de especulação.

A especulação de um imóvel é caracterizada quando um indivíduo compra um determinado imóvel objetivando, posteriormente, por meio de aluguel, ou mesmo pela alienação deste obter um valor monetário superior ao investido inicialmente.

A problemática reside no fato de que, ao adquirir inúmeros imóveis em uma mesma área e numa dada época, o preço conferido aos demais imóveis constituintes desta, tende a se elevar. Com isso, os indivíduos que detém menor poder aquisitivo ficam impedidos de adquirirem um imóvel nesta mesma área. Ocorre então, de maneira indireta, uma seleção dos que podem ou não ser proprietários de imóveis numa determinada região, fato que agrava a segregação social existente nas cidades, a qual influi na forma estrutural dos bairros de um Município.

Além disto, como tal ato não se restringe à simples aquisição, uso, gozo e disposição do bem, muitas vezes o imóvel fica abandonado, sem nenhuma forma de manutenção e nem mesmo cumpre com as dívidas fiscais referentes a ele. Tal fato, demonstra que o proprietário apenas o comprou visando lucrar futuramente.

Sendo assim, enquanto se espera tal retorno financeiro, a título de investimento, esta propriedade deixa de cumprir com sua função social, trazendo distorções ao desenvolvimento ordenado do Município.

Portanto, ao se analisar o caso concreto, deve-se verificar se o imóvel cumpre com a função social a qual está submetido, não sendo argumento para justificar uma possível omissão por parte do proprietário, o fato deste possuir como direito, a liberdade em reger sua propriedade a sua maneira, sem que sofra com nenhuma interferência externa.

¹⁰ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Diário Oficial da União, DF: Senado Federal, 2001.

Desta forma, deve-se ressaltar que o interesse coletivo irá incidir e superar o individual, naquilo em que for necessário, mesmo que para isto, o particular tenha que ser pressionado a executar alguma ação em um imóvel que está sob sua propriedade, por exemplo.

Tantos dispositivos que buscam efetivar que o imóvel cumpra sua função social, se justificam para que não sejam identificadas em um Município, propriedades que se enquadrem com características de bem vago.

O bem pode ser arrecadado como vago, quando o Poder Público identificar um imóvel, sem nenhuma edificação e que possivelmente o proprietário o abandonou, sem gozar da intenção de conservá-lo como elemento de seu patrimônio, conforme se observa no artigo 1276 do Código Civil.

Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições.

§ 1º O imóvel situado na zona rural, abandonado nas mesmas circunstâncias, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade da União, onde quer que ele se localize.

§ 2º Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais.

A crítica existente sobre o artigo supracitado surge justamente em virtude do fato de quais critérios serão utilizados para que um imóvel vago seja arrecadado pelo Poder Público sem que tal atitude não seja considerada inconstitucional, quando vislumbrados os direitos previstos na norma constitucional.

Isto ocorre pois, com fulcro no referido artigo do Código Civil, o imóvel o qual é intitulado como bem vago pelo Município e que seu proprietário não se manifesta expressamente, reivindicando a sua posse quando esta for dele retirada, após o decurso de três anos sob domínio público, a propriedade do imóvel poderá ser entregue ao Município. Além disto, esta presunção de abandono, conforme dispõe o artigo 1276, §2º, ocorre na modalidade absoluta, nos casos em que o proprietário não quita os ônus fiscais referentes a seu imóvel.

1.2 A PROPRIEDADE DO BEM IMÓVEL URBANO E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, a qual foi elaborada na Revolução Francesa, em 1789, e que intuía assegurar os direitos do homem, quanto indivíduo abstrato, retirando-o da posição de membro de uma coletividade, a propriedade foi tratada como um direito absoluto.

Isto, pois, no artigo 17 de tal Declaração, encontra-se previsto que “sendo a propriedade um direito inviolável e sagrado, ninguém pode ser dela privado, a não ser quando a necessidade pública, legalmente reconhecida, o exige evidentemente e sob a condição de uma justa e anterior indenização.”¹¹

Portanto, à luz de tal artigo desta declaração, a propriedade era considerada sagrada, não podendo ser retirada do poder daquele que se apresentava como sendo seu proprietário. Esta visão do direito de propriedade se desenvolver de forma absoluta foi superada pelos códigos posteriores.

Na Constituição Federal Brasileira, por exemplo, em seu art. 5º, inciso XXIII, a ideia individualista proposta pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão foi abandonada, pois no referido artigo constitucional, “a propriedade atenderá a sua função social”¹², ou seja, a propriedade poderá ser utilizada por um indivíduo, mas de modo que esta reverta efeitos positivos à sociedade em geral.

A propriedade, então, não perderá seu caráter privado, voltada ao interesse individual, mas deverá, além disto, ser útil à coletividade. Assim, deverá ser administrada de forma que atenda aos interesses individuais e coletivos concomitantemente, sem que para assistir a um dos lados, permita que sejam conferidos reflexos negativos ao outro.

Desta forma, para que a propriedade atenda à sua função social, deve gerar elementos que incidam positivamente sobre o interesse social. Essa finalidade não será de difícil compreensão se o titular da propriedade, antes de realizar uma determinada ação, incluir-se como membro da coletividade. Pois, assim, poderá refletir acerca de quais reflexos gostaria de

¹¹ **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão**, 1789. Disponível em:< <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/dec1789.htm>>. Acesso em 27 de set. de 2019.

receber dela, se seriam positivos, negativos ou mesmo nenhum e, a partir disto, o entendimento acerca da importância de tal princípio surgiria.

Tamanha transformação na maneira com que se compreende a propriedade ocorreu porque, de acordo com Comparato, ela

sempre foi justificada como modo de proteger o indivíduo e sua família contra as necessidades materiais, ou seja, como forma de prover à sua subsistência. Acontece que na civilização contemporânea, a propriedade privada deixa de ser o único, senão o melhor meio de garantia da subsistência individual ou familiar. Em seu lugar aparecem, sempre mais, a garantia de emprego e salário justo e as prestações sociais devidas ou garantidas pelo Estado, como a previdência contra os riscos sociais, a educação e a formação profissional, a habitação, o transporte, e o lazer.¹³

Portanto, como exemplifica Comparato, a propriedade ao longo das décadas deixou de ser a única fonte de sobrevivência do ser humano, pois na medida em que as sociedades se tornaram complexas e que se instituíram os direitos e deveres dos cidadãos em suas Constituições, emergiram outros meios e dispositivos que resguardavam a dignidade de vida ao indivíduo.

Importa destacar, contudo, que realmente, a propriedade não mais assume o papel de elemento fundamental à subsistência do indivíduo, mas esta, ao ser associada com outros fatores presentes nas relações sociais influi sim, para a manutenção da dignidade do mesmo.

Para tanto, à propriedade foi conferido então, o papel de ser mais um instrumento garantidor da dignidade humana, sofrendo limitações apenas se seu exercício gerar prejuízos a terceiros. De certa forma, pode-se afirmar que a propriedade é um meio edificador do ser humano digno, mas que deverá ser limitada se estiver prejudicando o exercício da dignidade de outro indivíduo, ou mesmo de uma coletividade.

Neste sentido, importa destacar que a propriedade não se limita apenas a valores imobiliários ou a um objeto de especulações financeiras, mas sim, é instrumento que dignifica o ser humano. Logo, se não é tratada desta forma, não cumpre com a função social que lhe é conferida.

O art. 182, §2º da Constituição Federal, prevê a aplicação da função social à propriedade urbana, sendo assim, este artigo assegura que, “§ 2º A propriedade urbana

¹³ GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 16.ed.rev.atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 235.

cumpra sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor”.

Logo, nota-se a importância do estabelecimento de um Plano Diretor para o Município. Sem ele, não há uma lei específica a qual o Município poderá se fundamentar para que exija do proprietário de imóvel urbano não edificado ou não utilizado, que confira um melhor aproveitamento a ele.

Neste sentido, segundo Marinela, o Plano Diretor

é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana; é aprovado por lei municipal que deverá ser revista pelo menos a cada 10 anos, além de ser parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo englobar o território do município como um todo.¹⁴

Sendo assim, pode-se conceituar o Plano Diretor como sendo o indicador das estratégias e regras que serão utilizadas para que se obtenha o desenvolvimento do Município. É a partir da análise dele que o Poder Público Municipal irá empreender ações que resultem no desenvolvimento do Município, seja ele econômico, físico ou social.

Destaca-se ainda, que este, faz-se obrigatório aos Municípios com população superior a 20 (vinte) mil habitantes e deve conter ações que compreendam a área urbana e rural, tornando-se um instrumento basilar para a organização municipal como um todo.

Além disto, o Plano Diretor possui importância fundamental ao se aplicar o disposto no Estatuto das Cidades, uma vez que “ordenar o pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana, além de promover uma esperança de mudança no quadro do cenário urbano das cidades brasileiras é a finalidade primordial do Estatuto da Cidade”.

Logo, se o Município não possui um Plano Diretor ou se este apresenta-se como sendo omissivo com relação a alguns assuntos pertinentes à organização municipal, isto poderá acarretar atrasos no desenvolvimento do mesmo e aplicações de recursos equivocadas pelo poder municipal, gerando efeitos negativos a todos os cidadãos.

Neste sentido, é conferida à competência da administração Municipal, a função de buscar promover que se efetive um desenvolvimento do território de maneira ordenada, através de um planejamento que envolva os temas como o parcelamento do território, seu uso

¹⁴ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 12.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 977.

e a maneira de ocupação, seguindo o disposto no art. 30, inciso VIII da Constituição Federal, como se comprova a seguir:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

II - Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - Instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - Criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - Prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Além da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade e do Código Civil, existem outras leis ordinárias as quais reforçam a necessidade e importância do Plano Diretor para um Município.

Tem-se ainda, a lei que prevê acerca do parcelamento do solo urbano, de nº 6.766 de 1979 a qual versa sobre os requisitos necessários para se aprovar um loteamento, como o que deve conter em seu projeto, quanto aos contratos envolvidos, o seu registro, por exemplo.

Nesta há, em seu artigo 3º, um reforço à importância do Plano Diretor antes de ser autorizado um parcelamento de solo, conforme se observa a seguir: “Art. 3º. Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo Plano Diretor ou aprovadas por lei municipal.”

Logo, além das funções do Plano Diretor citadas anteriormente, tem-se, ainda, a de ser o principal instrumento que efetiva a implantação do Estatuto da Cidade, ao elencar o

caminho a ser traçado rumo ao cumprimento da função social do imóvel urbano, a qual possui como intuito promover mudanças necessárias e que fomente benefícios aos munícipes.

Por ter esta característica de buscar melhores caminhos para que se obtenha um desenvolvimento amplo no Município, torna-se importante que haja a participação da população na confecção do Plano Diretor. Assim, os munícipes poderão propor estratégias que poderão ser utilizadas pelos órgãos públicos no intuito de alcançar os objetivos propostos.

Além disto, a população poderá vislumbrar se as áreas de maior necessidade de investimento em seu Município estão sendo atingidas e se os esforços estão sendo empregados da maneira com que gere melhores investimentos.

Contudo, é sabido que apenas uma pequena parcela da população participa da elaboração do Plano Diretor do Município em que residem, seja por falta de informação acerca da existência deste ou mesmo por falta de interesse em participar das reuniões para a elaboração do Plano Diretor.

Todavia, salienta-se que, conforme previsto no Estatuto, para que se obtenha o pleno exercício da cidadania por parte dos munícipes, estes devem sim, contribuir com o Plano Diretor, conforme prevê o seguinte artigo:

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Nota-se então que, a exigência de uma parcela significativa da população participando da elaboração do Plano Diretor surge da intenção de que estes, atuem como fiscais da gestão municipal, podendo então, identificar se há alguma forma de desvio de interesses para a aplicação de algumas medidas municipais. É, portanto, um mecanismo que afirma o exercício da cidadania, destacando a importância da participação da população para o desenvolvimento do Município.

No Estatuto da Cidade, encontra-se previsto ainda, um prazo para que seja efetivada a aprovação do Plano Diretor municipal, o qual, segundo o art. 42-A, §4º de tal lei equivale a até 05 (cinco) anos. Tal dispositivo se apresenta da seguinte maneira:

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o Plano Diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter:

(...)

§ 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham Plano Diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal.

A lei a qual institui o Estatuto da Cidade intui conceituar de modo mais específico, o que se encontra previsto pelo Código Civil Brasileiro. Pois, segundo Marinela,

a ideia dessa lei é evitar uma urbanização predatória e desigual, considerando que o processo de urbanização é historicamente injusto e resultante de décadas de descaso, de incompreensão, de preconceito e de atuação privilegiada voltada apenas para alguns setores da cidade. O referido diploma legal estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, assim como do equilíbrio ambiental.¹⁵

Portanto, o Estatuto é um dispositivo que atua limitando administrativamente, os interesses particulares em prol da coletividade, uma vez que se encontra regido pelo próprio Direito Administrativo. Para isto, limita o uso da propriedade urbana, buscando garantir benefícios à toda sociedade, evitando permitir que, em prol do desenvolvimento do Município, haja uma ampliação nas desigualdades entre seus cidadãos.

Neste sentido, fica evidente que a ideia sustentada pelo Estatuto da Cidade se contrapõe em alguns pontos ao que dispõe o Código Civil, pois este, por sua vez, prioriza os interesses particulares em face dos coletivos. Logo, admite que alguns efeitos negativos sejam suportados por toda a sociedade, visando acatar aos anseios de particulares, ou seja, que se for preciso optar pelo interesse da maioria ou do particular, optar-se-á preferencialmente, pela do particular.

¹⁵ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 12.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 944.

1.3 MODALIDADES DE DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL URBANO

Conforme citado anteriormente, a desapropriação do imóvel poderá ser pleiteada em face de imóveis identificados pelo Poder Público como abandonados sendo considerados, portanto, como um bem vago e podendo ser incorporados ao patrimônio público.

O Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 2001, prevê a modalidade de desapropriação que é motivada pelo não cumprimento da função social do imóvel. Já o Código Civil, Lei 10.406 de 2002, assegura a possibilidade de desapropriação que decorre não somente pelo não cumprimento da função social da propriedade, mas também pela inadimplência dos ônus fiscais que incidem sobre o bem.

No que envolve o conceito de imóvel abandonado, importa citar o Enunciado 316 da IV Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal¹⁶ o qual salienta que a “Art. 1.276: Eventual ação judicial de abandono de imóvel, caso procedente, impede o sucesso de demanda petitoria”. Ou seja, se já há uma ação a qual condena o proprietário à perda do imóvel, a este não pode ser conferida como procedente uma demanda petitoria, a qual se refere a uma ação reivindicatória de propriedade, na qual se discute a legitimidade do domínio do bem.

Assim, torna-se necessário apresentar as formas com que a doutrina conceitua a desapropriação, as hipóteses em que ela pode ser empregada, bem como dos procedimentos que ocorrem a partir desta. Tudo isto, para que se possa entender tal processo como um todo, discutindo, por fim, se há ou não viabilidade em sua aplicação nos casos em que o imóvel urbano se encontra abandonado por seu proprietário.

Para Santos e Inglesi a

desapropriação é um procedimento administrativo formal e originário de aquisição de bem, através do qual a Administração Pública retira, compulsoriamente, o bem do particular (ou público) e o transfere para si ou para outrem, por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiros, salvo exceção prevista em lei.¹⁷

¹⁶ **Enunciado nº 316 do CJP/STJ**, da IV Jornada de Direito Civil. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/325>>. Acesso em 02 abr. 2020.

¹⁷ SANTOS, Adair Loredó; INGLESÍ, Carlos Eduardo. **Direito Administrativo**: interpretação doutrinária, legislação, prática, jurisprudência comentada. 1. ed. São Paulo: Primeira impressão, 2008. p.112.

Portanto, conforme pode-se vislumbrar pelo trecho citado, a desapropriação não ocorre de forma aleatória e imprevisível, mas sim, por meio de um processo administrativo. Desta forma, a Administração Pública gozará do direito em retirar de modo compulsório o imóvel de seu proprietário, transferindo-o sua propriedade para si ou a terceiro. Destaca-se, contudo, que neste caso, há a necessidade de haver indenização ao proprietário, salvos nos que se excetuam por estarem previstos em lei.

Como observado a partir do conceito elencado acima, a desapropriação é o exercício do poder do Estado para desenvolver seu domínio sobre particulares e conseqüentemente, sobre seus bens. Entretanto, tal Poder Soberano¹⁸ deve ser empregado tendo como amparo o que se encontra previsto nos dispositivos legais respeitando o devido processo legal e outros direitos fundamentais afirmados na Constituição Federal.

Assim, para que um bem seja efetivamente desapropriado, se faz necessário cumprir com os procedimentos os quais se dividem em 02 (duas) fases¹⁹. Na primeira, acontece a identificação do imóvel a ser desapropriado e a discriminação deste, contendo suas características, como localização, extensão e a descrição da situação em que este se encontra. Nesta, o Poder Público deverá, tendo como base os itens destacados, fundamentar a necessidade da desapropriação ou qual a utilidade pública que ela agrega. Tal fase é chamada de declaratória.

A segunda fase, a executória, refere-se ao ato de executar o decreto desapropriatório publicado, a fim de que seu objetivo seja alcançado. Com o cumprimento desta fase, o imóvel passará ao domínio público e o antigo proprietário receberá sua indenização proporcional ao bem desapropriado, excetuando-se os casos previstos em lei.

Ao ser tratada como compulsória, não se intui alegar que a desapropriação se limita à tomada do bem pelo Poder Público e que ao proprietário restará o prejuízo. Pelo contrário, esta ideia de obrigatoriedade se dirige ao ato da retirada da propriedade do bem de um determinado indivíduo, sem que necessite de sua concordância, mas que este deverá ser indenizado para que não seja prejudicado.

¹⁸ O Princípio da Soberania sustenta que ao Estado, deve-se conferir um poder político independente dos dispositivos legais de outros países, os quais somente serão acolhidos pelo referido Estado se este aceitar de modo voluntário e supremo, pois tal poder não se limita a outros, dentro da ordem interna do Estado.

¹⁹ ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Manual de Direito Administrativo**. 3.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p.621.

Ressalta-se que tal indenização pode ser suscetível a juros, os quais se referem a 6% (seis por cento) sobre o valor das desapropriações que objetivam cumprir com a utilidade pública, em casos de necessidade e interesse social ou para fins de reforma agrária. Além de correção monetária, quando não necessitar de nova perícia por terem sido aplicados os índices oficiais, conforme Súmula 561 do Supremo Tribunal Federal²⁰.

Seguindo este pensamento, o art. 5º, inciso XXIV da Constituição Federal elenca outras possibilidades de desapropriação. São elas: desapropriação por necessidade pública, a desapropriação por utilidade pública e a desapropriação por interesse social²¹.

A desapropriação por necessidade pública é a que se justifica quando ocorrem situações inesperadas pelo Poder Público e este se apropria de propriedades de terceiros para que possa suprir as necessidades coletivas, como por exemplo, a construção de estradas ou de Postos de Saúde da Família, fazendo assim, com que o imóvel seja utilizado de imediato.

Esta modalidade pode ocorrer, quando acontece uma situação de emergência, como, por exemplo, as consequências trazidas por um fenômeno da natureza que não é comum, como uma enchente e o Poder Público, por necessidade, desapropriam imóveis para que efetue a contenção destas.

Já a desapropriação por utilidade pública ocorre em situações normais, quando o Poder Público percebe que necessita realizar melhorias ou que convém tomar algumas atitudes em determinadas localidades. Neste sentido, o Decreto-lei nº 3.365 de 1941 em seu art.5º prevê um rol de situações que incorrem da utilidade pública. Assim, são exemplos da ocorrência desta modalidade as seguintes alíneas:

Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

- a) a segurança nacional;
- b) a defesa do Estado;
- c) o socorro público em caso de calamidade;
- d) a salubridade pública;
- e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;

²⁰ Súmula 561. Em desapropriação, é devida a correção monetária até a data do efetivo pagamento da indenização, devendo proceder-se à atualização do cálculo, ainda que por mais de uma vez.

²¹ ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Manual de Direito Administrativo**. 3.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p.610.

f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;

g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;

(...)

k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;

l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico;

(...)

Diante o exposto, nota-se que a previsão dos casos em que se poderá empregar a desapropriação com justificativa de ser por utilidade pública se apresenta como sendo clara, tanto que se encontra fundamentada em um Decreto-lei que vigora até os dias atuais.

Por fim, a desapropriação por interesse social é a que se desenvolve como o nome sugere, buscando resguardar interesses coletivos. Para tanto, esta modalidade permite que propriedades, que não estão cumprindo com sua função social e encontram-se abandonadas, sejam retiradas de particulares a fim de que seja revertida em benefícios à coletividade. Ou seja, a propriedade do bem não será restrita ao Poder Público, mas sim, usufruída por todos os cidadãos.

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, prevê esta modalidade aplicando-a especificamente ao imóvel localizado na área urbana. Contudo, há possibilidade de a desapropriação também ser aplicada em imóveis rurais, sendo estes, utilizados para fins de reforma agrária (art. 184 da CRFB/88).

A perda da propriedade de um imóvel poderá se desenvolver por modo voluntário, os quais decorrem espontaneamente, seguindo a vontade do indivíduo sem uso de força externa, com a proposta feita pelo Poder Público e acatada pelo particular ou por modos involuntários, com emprego de força alheia à vontade do agente e um processo judicial.

Nessa perspectiva, no Código Civil, há previsão de ambos os modos no art. 1275, sendo os incisos I, II e III referentes às desapropriações voluntárias e os incisos IV e V, às involuntárias. Este último inciso, faz menção direta à desapropriação, havendo complemento ao sentido deste, no art. 1276 deste mesmo dispositivo.

Art. 1.275. Além das causas consideradas neste Código, perde-se a propriedade:

I - Por alienação;

II - Pela renúncia;

III - Por abandono;

IV - Por perecimento da coisa;

V - Por desapropriação.

Parágrafo único. Nos casos dos incisos I e II, os efeitos da perda da propriedade imóvel serão subordinados ao registro do título transmissivo ou do ato renunciativo no Registro de Imóveis.

Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições.

(...)

§ 2º Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais.

Importa ainda, analisar as modalidades de posse. A princípio, destaca-se a posse poderá ser indireta ou direta²². A primeira, é observada por exemplo, nos casos de locação do imóvel, quando o proprietário do mesmo não possui o poder material sobre ele, ou seja, não goza de contato direto com o bem. Logo, o locador detém a posse indireta do imóvel.

Ao contrário, se desenvolve a posse direta, pois esta é identificada quando o indivíduo mantém contato físico com o bem de maneira imediata, a todo instante. Sendo assim, tomando como base o exemplo acima, é a modalidade de posse usufruída pelo locatário do imóvel.

Como verificado, no art. 1276, o conceito de bem vago é utilizado para referir-se aos imóveis que se encontram abandonados por seus proprietários, sem a devida conservação e que não estão sob posse de terceiros, sendo, portanto, empregado como justificativa para a desapropriação.

Entretanto, o ponto mais discutido do referido artigo, é a presunção da forma absoluta do abandono, a qual incorre a partir da não quitação dos ônus fiscais referentes ao imóvel, no período dos últimos 03 (três) anos, além da necessidade de que cesse a posse do imóvel.

²² TARTUCE, Flávio. **Direito Civil: direito das coisas**. v.4.11.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p.43.

Porém, tal presunção absoluta conforme o art. 1.276 do Código Civil, pode ser entendida como sendo inconstitucional, ferindo direitos conferidos ao próprio proprietário do imóvel e que são destinadas a todos os cidadãos, como o da liberdade e da autonomia, com a justificativa de que ao proprietário deve ser resguardado o direito em gerir seu bem de acordo com sua discricionariedade.

Em contrapartida, há intenção de tratar de tal presunção de maneira relativa, visando examinar cada caso a modo individual, investigando as hipóteses relacionadas ao fato em análise, para que não haja aplicação equivocada da lei.

Neste sentido, o Enunciado 243, do Conselho da Justiça Federal²³, salienta que o art. 1.276, especificamente em seu §2º, deve ser apreciado de maneira cuidadosa, para que este não seja utilizado como forma de confisco, o qual se encontra previsto no art. 150, IV da Constituição Federal.

O confisco é conceituado para Moraes como “a palavra procedente do latim *confiscatio*, de *confiscare*. É ato de apreensão ou adjudicação ao fisco, sem indenização, de bens pertencentes a outrem, em decisão judicial ou decisão administrativa, com base em lei²⁴”.

Esta vedação constitucional existe para que não haja casos em que o Estado se aproprie injustamente de uma propriedade ou de bens de um indivíduo, fazendo com que este seja privado de uma existência digna, impedindo assim, que seja capaz de suprir com suas necessidades vitais, bem como de praticar licitamente uma profissão, por exemplo.

Isto acontece porque o direito em adquirir a propriedade de um imóvel, demonstra o resultado do trabalho e do esforço particular do indivíduo. Logo, não incorre ao Estado o direito em aplicar uma espécie de confisco a esta propriedade, pois representaria a retirada do direito do cidadão em usufruir do fruto de seu trabalho.

Desta forma, o ato de apropriação de bem de particular pelo Poder Público, apenas poderá se dar em face dos casos em que se tenha decorrido um devido processo legal, o qual se encontre amparado constitucionalmente.

²³ **Enunciado nº 243 do CJF/STJ**, da III Jornada de Direito Civil. Disponível em:<<https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/470>>. Acesso em 24 set. 2019.

²⁴ MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e legislação constitucional**. 7.ed. atual. São Paulo: Atlas, 2007.p.1866 apud FERREIRA, 1989-1994, p.392.

O confisco poderá ser caracterizado, quando uma modalidade de sanção ao indivíduo em virtude do não pagamento de tributos, tenha valor equivalente a até 100% (cem por cento) ao empregado ao bem, nos casos em que incidam multas punitivas.²⁵ Em contrapartida, quanto às multas moratórias, tal valor não pode superar o montante de 20% (vinte por cento), pois se isto acontecer, poderá ser caracterizado o confisco.

Quando se trata dos tributos em si, o STF demonstra poucos exemplos de quando a porcentagem do imposto é considerada confiscatória. Isto acontece pois, no caso dos tributos, a taxa atribuída a cada um deles é calculada de acordo com o custo gerado para o Poder Público para prestar determinado serviço ao indivíduo. Portanto, para que um tributo seja considerado confiscatório, dever-se-á analisar previamente suas características próprias e se seu limite foi resguardado.

Quanto ao instituto da desapropriação, este se encontra previsto, ainda, no Estatuto da Cidade, no Capítulo I, Seção IV, da desapropriação, bem como o valor das indenizações, as vênias necessárias e os prazos exigidos por este dispositivo para que se possa mover tal ação, conforme se pode certificar por meio do exposto a seguir:

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.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I – Refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – Não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º 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.

²⁵ BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 510.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

Como visto, o Estatuto da Cidade destaca que após 05 (cinco) anos de cobrança progressiva do IPTU de um imóvel, o Município poderá pleitear a desapropriação deste. Deverá, contudo, ser entregue ao proprietário do imóvel uma indenização a qual será paga por meio de títulos da dívida pública, aprovada previamente pelo Senado Federal e não apenas em dinheiro, como ocorre nos casos de desapropriação prevista pelo Código Civil.

Destaca-se ainda, que o Chefe do Executivo municipal poderá arcar com uma sanção, nos casos em que este não procede dentro do prazo de 05 (cinco) anos, com a destinação do imóvel desapropriado de particular e incorporado ao patrimônio público.

Conforme o artigo 52 do Estatuto da Cidade, nos casos descritos anteriormente, deverá o Prefeito, responder a um processo por improbidade administrativa, pois será tipificado como crime de responsabilidade.

Assim, caso não seja reforçada pelo Plano Diretor municipal em um de seus artigos como uma possibilidade de sanção do Município em desfavor do proprietário que não promove o parcelamento, edificação ou a utilização do imóvel o qual é titular, esta modalidade de desapropriação acaba não sendo aplicada na mesma proporção em que poderia, em face da dificuldade em se estabelecer uma justificativa incontestável para sua aplicação, necessária para a tempestividade do processo.

Neste sentido, o artigo supracitado pode ser entendido como uma espécie de resumo dos requisitos necessários para que se aplique tal modalidade de desapropriação e quais são as exigências existentes para que esta seja considerada válida.

Salienta-se que é importante haver em um Município, um Plano Diretor aprovado e uma lei específica que versem sobre o parcelamento, edificação e utilização dos imóveis localizados em seu território para que seja possível a aplicação desta modalidade de desapropriação.

Destaca ainda, que o proprietário de um imóvel identificado como suscetível a desapropriação, deverá ser devidamente notificado por meio de averbação realizada no registro do imóvel em cartório e somente se este ignorar esta tentativa, poderá ser iniciada a cobrança do IPTU progressivo por no máximo 05 (cinco) anos.

Somente após todas estas tentativas de propiciar que seja cumprida a função social de um imóvel, que insurgirá o direito ao Município de propor a desapropriação, pagando ao proprietário uma indenização por títulos da dívida pública, autorizado pelo Senado.

Di Pietro sustenta que

sem considerar os prazos para aprovação do plano diretor e da lei específica, os demais prazos previstos no Estatuto da Cidade estão a indicar que o decreto de desapropriação não poderá ser expedido antes do transcurso de aproximadamente oito anos. Vale dizer que o atendimento de todas as exigências constitucionais e legais passará por três mandatos de Prefeito, no mínimo, o que torna o instituto difícil de ser aplicado, ainda que juridicamente possível.²⁶

Perante o exposto torna-se notória a conclusão de que, a desapropriação em favor do Município não ocorre de forma abrupta como um indivíduo o qual não conhece as legislações que regem este instituto pode argumentar.

Contrariamente, essa atitude do Poder Público somente ocorre após inúmeras tentativas de exigir do proprietário do imóvel que desenvolva alguma atividade no mesmo, de modo que possa contribuir de alguma forma em benefícios à sociedade. Tão logo, o processo de desapropriação, como a autora assegura, possivelmente passará por três mandatos de Prefeito, em virtude de sua complexidade.

Com fundamento nesta característica, se pode justificar o motivo pelo qual a propositura desta modalidade de desapropriação se mostra tão atípica. Dificilmente um Prefeito irá pleitear uma ação em que os frutos serão colhidos por outro que sucederá seu mandato, em razão das inúmeras divergências políticas que infelizmente, podem existir em um Município.

Como exposto, a temática relacionada à desapropriação especificamente em razão do abandono do imóvel agrega a seu redor alguns pontos relevantes a serem discutidos. Desta forma, para buscar identificar novos pontos de discussão e possíveis hipóteses de solução, tem-se que elencar outros conceitos empregados na busca pela limitação do que é à a desapropriação.

²⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31.ed.rev.atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 221.

Sendo assim, na doutrina, Meirelles, diz que a desapropriação

é a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para a superior) para o Poder Público ou seus delegados, por utilidade ou necessidade pública ou, ainda, por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (CF, art. 5º,XXIV), salvo as exceções constitucionais de pagamento em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, em caso de área urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada (CF, art. 182, §4º,III) e de pagamento em títulos da dívida agrária, no caso de reforma agrária, por interesse social (CF, art.184).²⁷

Logo, como sustentado, a desapropriação poderá ser empregada em dois casos específicos. Nos casos em que, buscando resguardar o interesse público ou por necessidade em desenvolver uma obra que resultará em melhorias aos cidadãos, o Estado desapropria compulsoriamente um imóvel particular e indeniza o proprietário com valor proporcional ao do imóvel.

E naqueles em que há um imóvel urbano que não detém nenhuma forma de edificação e que seu proprietário não cumpre com os ônus fiscais. Tal modalidade de desapropriação poderá ser realizada tanto em imóveis urbanos, quanto a imóveis rurais.

O Estatuto da Cidade determina que deve haver previsão expressa desta ação no Plano Diretor municipal. Para que se obtenha o título da dívida pública advindo pela desapropriação deverá haver prévia aprovação do Senado Federal, havendo ainda, a incidência de um possível resgate do imóvel pelo proprietário no período de até dez anos, fatores que prolongam ainda mais o processo desapropriatório.

Quanto à desapropriação nos imóveis rurais, esta, como dito, se dará com a finalidade de promover a reforma agrária. Tal sanção somente será aplicada pela União e poderá ser incidente sobre pequenas e grandes propriedades que se conceituam como improdutivas. Destaca-se que as benfeitorias consideradas úteis e necessárias realizadas nestas propriedades, deverão ser devidamente restituídas.

Há, ainda, a possibilidade de ocorrer a chamada retrocessão, que será aplicada ao Poder Público. Esta obrigação exige que o Poder Público, nos casos em que este não cumpra

²⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.p. 689.

com os argumentos e fundamentos apresentados no processo de desapropriação, seja ela por qualquer uma das modalidades, devolva a propriedade ao antigo titular.²⁸

Ressalta-se que não se pode confundir a retrocessão com o direito de preferência. A retrocessão é o instituto que possibilita que o bem objeto de uma desapropriação proposta pela Administração Pública, seja retirado de seu domínio e reintegrado ao patrimônio do antigo proprietário. Isto quando o Poder Público não cumpre com a destinação que se propôs a realizar para o imóvel, quando foi autorizada a desapropriação.

Já o direito de preferência é conceituado de maneira distinta. Este é direcionado àquele que comprou o bem e intui vendê-lo a terceiro, devendo primeiramente, oferecê-lo à pessoa da qual o adquiriu, promovendo assim, igualdade de condições entre o antigo e um novo candidato a proprietário do bem.²⁹

Tal direito do antigo proprietário se encontra disposto no art. 519 do Código Civil,

Art. 519. Se a coisa expropriada para fins de necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, não tiver o destino para que se desapropriou, ou não for utilizada em obras ou serviços públicos, caberá ao expropriado direito de preferência, pelo preço atual da coisa.

Destaca-se que ao antigo proprietário incorre o direito de preferência em reaver a propriedade, devendo, contudo, ressarcir o Estado com a quantia equivalente à recebida, a título de indenização, de quando houve a desapropriação. Ou seja, o antigo proprietário apenas recupera o imóvel, se em troca, devolver ao Poder Público o valor que lhe foi entregue como indenização.

Por fim, se faz importante frisar que nos casos em que é constatado o desvio de finalidade pelo lado em que se encontra o Poder Público, e boa-fé no outro lado da relação, no processo de desapropriação, cabe ao proprietário desapropriado, o direito de receber uma indenização equivalente aos prejuízos causados a ele em virtude da desapropriação. Com isso, procura-se promover uma isonomia entre as partes envolvidas no processo desapropriatório.

²⁸ HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação: Doutrina e prática**. 11.ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 275.

²⁹ DONIZETTI, Elpídio. **Curso Didático de Direito Civil**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 564.

2. PROCESSO ADMINISTRATIVO E PROCESSO JUDICIAL DA DESAPROPRIAÇÃO DO IMÓVEL VAGO OU ABANDONADO E DO ESTATUTO DA CIDADE

Como exposto, o tema desapropriação encontra-se previsto na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e no Código Civil. Contudo, importa salientar que a aplicação deste instituto, previsto nas duas últimas legislações supracitadas, são expostos de maneiras distintas.

O Estatuto Cidade sustenta que para cumprir com sua função social, a propriedade urbana deve seguir as diretrizes propostas pelo Plano Diretor. Nesta legislação há, ainda, disposto que, o Município poderá publicar uma lei específica para determinar que uma determinada área seja parcelada, edificada ou utilizada compulsoriamente, nos casos em que o imóvel não estiver atendendo a estas condições.

O conceito de não edificação é empregado a imóveis que não possuem uma dimensão de edificação mínima, definida conforme as diretrizes previstas pelo Plano Diretor. Assim, se o plano se mostrar omissos a este ponto, não haverá possibilidade em desapropriar um imóvel tendo como fundamento tal justificativa. Já o conceito de não utilização, relaciona-se aos imóveis que não possuem nenhuma forma de edificação, como ocorre com os terrenos baldios.³⁰ Nestes casos, não há se quer uma construção, o imóvel se encontra sem nenhuma edificação, estando suscetível ao crescimento de vegetação.

Quanto ao termo subutilizado, previsto no art. 5º, §1º, I, do Estatuto, nota-se a presença de tal conceito, sendo este tratado para referir-se a imóveis que detenham aproveitamento inferior ao mínimo definido pelo Plano Diretor do Município.

Sendo assim, com fundamento legislação vigente, ao identificar um imóvel abandonado pelo proprietário por não desejar conservá-lo como seu patrimônio, que se encontra não edificado, não utilizado ou subutilizado e que não esteja sob a posse de nenhum indivíduo, o Poder Público poderá arrecadá-lo como um imóvel vago.

³⁰ CASTILHO, José Roberto Fernandes. **O Arquiteto e a Lei**: Elementos de Direito da Arquitetura. São Paulo: Editora Pillares, 2012. p. 71. Disponível em:< <https://livros-e-revistas.vlex.com.br/vid/edificacao-investigacao-acerca-um-644717633>>. Acesso em 05 abr. 2020.

Quando, porventura, o proprietário do imóvel urbano não acatar ao que prevê a lei municipal quanto aos prazos para o parcelamento, edificação e utilização compulsória da propriedade, incidirá sobre esta o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) de maneira progressiva. Razão pela qual, atende a um dos requisitos necessários para a propositura de desapropriação.

O IPTU é um imposto cobrado pelo Município, em desfavor a todos os proprietários de imóveis localizados dentro de seu território, independentemente se for pessoa física ou jurídica.

A competência para instituição e exigência deste imposto encontra-se definida na Constituição Federal, no título Dos Impostos do Município e prevê que,

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - Propriedade predial e territorial urbana;

II - Transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;

Desta forma, ao instituir um valor a título de IPTU, o mesmo deve ser destinado para garantir o bem-estar dos munícipes, visando promover investimentos nas áreas que compõem a estrutura municipal que necessitam deste de maneira imediata. Entretanto, este imposto não possui vinculação com uma área específica, mas de todo montante arrecadado, deve ser destinada uma parcela mínima para a saúde e educação, as quais serão estipuladas pela administração municipal.

A cobrança deste imposto compõe a área de atuação do Direito Tributário, ramo do Direito que agrega os elementos que auxiliam na composição da receita pública. Sua função é analisar e legislar acerca das relações tributárias que são desenvolvidas entre o contribuinte e o Poder Público, fiscalizando se não há incidência de tributos exorbitantes e que oneram excessivamente o cidadão. O dinheiro, portanto, é um elemento de suma importância para que o Estado consiga custear seus deveres perante a população, gerindo todas as áreas que compõem sua estrutura.

Sendo assim, como assegura Carneiro,

a principal forma de obtê-lo é através da arrecadação tributária, já que é especialmente através dessa espécie de arrecadação que se constitui a receita pública, motivo pelo qual os principais tributos tem uma função eminentemente fiscal, ou seja, de dotar os cofres públicos de receita, em prol da realização do interesse público, muito embora possam assumir dupla função, como ocorre, por exemplo, com o IPTU, que poderá ter finalidade arrecadatória (fiscal) e/ou extrafiscal por meio da progressividade em atendimento à função social da propriedade.³¹

A função arrecadatória fiscal a qual é atribuída ao IPTU refere-se à finalidade de angariar recursos financeiros para o Município em que se localiza o imóvel, de maneira progressiva ou pelos moldes do art. 156, I, do texto constitucional.

Já a função denominada de extrafiscal, poderá também ser empregada quando há progressividade na cobrança do IPTU, nos casos em que este é exigido do proprietário de um imóvel não utilizado, subutilizado ou não edificado, sob a justificativa deste não estar cumprindo com sua função social.³²

Poderá ser utilizada ainda, conforme o art. 156, §1º, II da Constituição, dentro da possibilidade de cobrança de alíquotas proporcionais a localização do imóvel e para que fim ele é utilizado.

Desta forma, quando a primeira medida do Município não é acatada pelo proprietário, gera ao Poder Público municipal, o direito em cobrar o valor referente ao IPTU progressivo com relação ao tempo em que este não é quitado, com o acréscimo de um valor referente à alíquota prevista no Plano Diretor. Busca-se assim, por meio de uma pressão da administração sobre o particular, fazer com que ele faça com que sua propriedade atenda a função social.

Importa destacar que o valor desta alíquota é regulado, desta forma, sua quantia não poderá exceder a 15 % (quinze por cento) do valor em que o imóvel está avaliado, no decurso do prazo de até 05 (cinco) anos consecutivos.³³ Esta limitação é importante para que a alíquota seja alta e inviabilize a manutenção da propriedade do imóvel pelo particular.

³¹ CARNEIRO, Cláudio. **Curso de Direito Tributário e Financeiro**. 9.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p. 135.

³² Ibidem.

³³ HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação: Doutrina e prática**. 11.ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 41

Logo, o valor referente a tal alíquota não poderá ser considerado excessivo a ponto de privar o proprietário de uma existência considerada digna, uma vez que deve ser resguardado aos cidadãos o direito em ser amparado pelo princípio constitucional que veta o instituto do confisco.

A lei, contudo, prevê que com o decurso destes 05 (cinco) anos sem que o proprietário cumpra com o parcelamento, edificação ou utilização do imóvel ou com o valor referente ao IPTU progressivo, o Município poderá pleitear a desapropriação como forma de sanção contra o indivíduo. Esta atitude pode então, ser considerada como uma forma de punição ao particular por não ter se esforçado para alterar a situação em que se encontrava o imóvel o qual ele se apresenta como titular.

Após este passo, o Município poderá efetuar o pagamento da indenização ao proprietário por meio de título da dívida ativa o qual será emitido após prévia autorização do Senado Federal no decorrer do prazo de até 10 (dez) anos. As prestações deverão ser anuais, pagas de maneira sucessiva e com valores iguais, resguardando o valor da indenização bem como dos juros de 6% (seis por cento) ao ano. A exigência desta regularidade atua como uma maneira de oferecer segurança ao indivíduo de que receberá todo o valor referente à indenização devida.

Importa destacar que a desapropriação para fins de reforma agrária, de imóvel rural que não cumpre com a função social, almejando a distribuição da propriedade é de competência da União. Nesta hipótese, “há prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária (TDA), com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até 20 anos, a partir do segundo ano de sua emissão”³⁴. Nestes casos, serão restituídas apenas as benfeitorias necessárias e úteis.

As desapropriações que incidam sobre imóveis rurais nos quais se cultive plantas psicotrópicas, as quais sejam legalmente proibidas ou que se utilize de mão-de-obra de modalidade escrava, são chamadas de desapropriação confiscatória e não são suscetíveis a nenhuma modalidade de indenização ou restituição.

Como exposto, a desapropriação segundo o Estatuto da Cidade, representa a última alternativa do Município na busca de exigir que o proprietário do imóvel urbano promova atividades neste, para que cumpra com sua função social. Contudo, isto não significa que seja

³⁴ NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 9. ed. rev.atual.amp. São Paulo: Atlas, 2019.

um dever do Município em pleiteá-la, uma vez que para ser proposta a desapropriação deverá haver previsão desta no Plano Diretor municipal, expressando o interesse do Município em usufruir de tal possibilidade.

Desta forma, a desapropriação de imóvel urbano prevista pelo Estatuto da Cidade também pode ser denominada como desapropriação urbanística sancionatória, uma vez que possui de certa forma, um caráter punitivo ao proprietário de imóvel que não cumpre com sua função social.

Já no Código Civil há previsão da desapropriação em razão do abandono de um imóvel urbano por seu proprietário, conforme o art. 1276. A esta modalidade é dada o nome de desapropriação judicial, uma vez que é promovido pelo Poder Judiciário, a partir de declaração oposta pelo Chefe do Executivo ou do Legislativo.

Destaca-se que para se caracterizar o abandono, não há necessidade de haver uma manifestação expressa por parte do proprietário de sua vontade em se desfazer do imóvel, ele apenas não demonstra nenhum interesse por ele. Contudo, se faz necessário que ele possua a intenção de abandonar, pois a simples não utilização do imóvel, não se faz suficiente para comprovar o abandono.

A perda da propriedade apenas se dará caso o proprietário deixe de suprir com os ônus fiscais relativos ao bem, fato que caracteriza o real abandono deste, uma vez que se refere a um elemento que compõe os requisitos necessários para que se detenha a presunção absoluta de abandono.

Na hipótese prevista pelo art. 1276 do Código Civil, caso seja identificado como abandonado, o imóvel urbano poderá ser arrecadado como bem vago pelo Município e após se passarem 03 (três) anos nesta condição, a propriedade de tal imóvel será transferida ao Município. Quando se tratar de imóvel localizado na zona rural, a propriedade será transferida ao patrimônio da União.³⁵

Conforme o artigo supracitado, nos casos em que o proprietário não reaja a ponto de levar o Poder Público à suposição de que este irá efetuar alguma edificação no imóvel ou

³⁵ HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação:** Doutrina e prática. 11.ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 41.

quitar com as dívidas fiscais as quais se aplicam a ele, desponta o direito do Município em submeter tal imóvel a seu domínio.

Vislumbra-se, porém, que há divergências existentes entre os prazos previstos pelo Código Civil e pelo Estatuto da Cidade. O primeiro prevê prazo mínimo de 03 (três) anos para que seja iniciado o processo de desapropriação, enquanto o segundo assegura um prazo de 05 (cinco) anos.

Em virtude deste fato, deve o Poder Público executar uma argumentação consistente ao propor o processo de desapropriação de determinado imóvel, uma vez que a simples alegação de que se cumpriu com o tempo necessário para a caracterização do abandono, não basta para que seu direito em pleitear a desapropriação seja compreendido e tão logo resguardado. Além disto, a exigibilidade em fundamentar solidamente o pedido de desapropriação, demonstrando circunstâncias relevantes de sua demanda, faz com que ela ocorra apenas nos casos em que seja incontestavelmente vantajosa e não apenas um arbítrio do poder municipal.

Isto pois, a diferença nos prazos previstos por tais legislações ocasiona uma dupla possibilidade de fundamentação jurídica no que dita à desapropriação do imóvel urbano, podendo provocar certa instabilidade nas alegações durante o andamento processual.

Assim sendo, no momento da propositura do processo, na inicial, o polo ativo, se representado pelo Poder Público, tender-se-á em buscar o dispositivo que exige menor prazo, no caso, o Código Civil. Entretanto, o polo passivo da ação, em contestação, poderá valer-se do prazo previsto pelo Estatuto da Cidade, o qual é superior e a contestar a legitimidade dos pedidos do autor.

Neste caso hipotético, ambos gozarão de fundamentos legítimos em busca da defesa de seus interesses. Logo, o problema instala-se em como apontar qual polo possui legitimidade nos seus pedidos e assim, receber sentença favorável do magistrado. Caberá, portanto, ao Poder Judiciário analisar a inicial, conferindo se os valores propostos a título de indenização são correspondentes ao imóvel, analisar se o pedido foi devidamente fundamentado e se incorre razão pela desapropriação.

Desta forma, a ação de propositura da desapropriação poderá ser proposta de maneiras diversas, dependendo do preenchimento dos requisitos da modalidade de

desapropriação cabível. Por exemplo, nos casos em que a discussão acerca da desapropriação for fundamentada em fatores referentes à vontade da administração,

isto é, se ocorrer dúvida sobre a conduta do administrador quanto à desapropriação, a matéria não pode ser dirimida na ação de desapropriação, mas em ação autônoma. Contudo, se o objetivo da declaração for atividade que não se encontre contemplada em lei, a discussão não será quanto ao conteúdo da vontade do administrador, mas sim quanto à inexistência de pressuposto considerado pela lei como passível de gerar a desapropriação.³⁶

Assim sendo, entende-se que caberá ao magistrado identificar qual a intenção existente para que determinada desapropriação aconteça, a fim de identificar se a ação judicial proposta condiz com a finalidade almejada e visando impedir que sejam suscitadas dúvidas ao longo do processo. Se for identificado algum elemento que ocasione incertezas a respeito do objetivo da propositura de tal ação, estas serão discutidas em uma ação autônoma.

Quando o magistrado recebe uma resposta positiva quanto às intenções do Município, sendo possível identificar a presença forte de elementos os quais justifiquem a desapropriação, este deverá se manifestar pela procedência do pedido, fazendo com que seja possível conferir andamento do processo.

Entretanto, se ao contrário, o magistrado não identificar elementos que justifiquem a necessidade desta demanda, proporá a extinção de tal processo desapropriatório, fundamentando sua decisão que não há condição em promover o prosseguimento da ação e que devido a isto, não acolhe a demanda.

2.1. DEVIDO PROCESSO LEGAL NA DESAPROPRIAÇÃO

As desapropriações de imóveis urbanos que se fundamentam no art. 1276 do Código Civil são classificadas como sendo de utilidade pública. Tal classificação agrega as modalidades de desapropriações que ocorrem em decorrência de previsão prévia em lei, não podendo, portanto, ser proposta simplesmente, quando publicados atos advindos do Poder Executivo.

³⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33 ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 907.

A petição inicial de ação de desapropriação deve, assim como as demais iniciais, atender aos requisitos elencados pelo art. 319 do Código de Processo Civil (CPC), visto que esta legislação atua como instrumento subsidiário para as legislações específicas, nos casos em que estas não ofertam um procedimento especial.

No mencionado artigo, constata-se os seguintes requisitos, os quais devem ser observados na inicial da ação:

Art. 319. A petição inicial indicará:

I - O juízo a que é dirigida;

II - Os nomes, os prenomes, o estado civil, a existência de união estável, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, o endereço eletrônico, o domicílio e a residência do autor e do réu;

III - O fato e os fundamentos jurídicos do pedido;

IV - O pedido com as suas especificações;

V - O valor da causa;

VI - As provas com que o autor pretende demonstrar a verdade dos fatos alegados;

VII - A opção do autor pela realização ou não de audiência de conciliação ou de mediação.

Neste sentido, observa-se que no Decreto-lei nº 3.365 de 21 de junho de 1941, o qual versa acerca das Desapropriações por Utilidade Pública, em seu art. 13, além da exigência dos requisitos previstos no CPC, tem-se o acréscimo da necessidade de conter uma cópia do decreto de desapropriação, para comprovar a fundamentação do pedido, bem como da planta ou descrição do imóvel a ser desapropriado e suas confrontações.³⁷

Mesmo sendo um elemento facultativo, ao anexar a planta do imóvel junto à petição inicial, se possibilita a imediata localização do imóvel e a limitação de suas dimensões³⁸. Tal medida também se faz útil para que se tenha controle sobre a imissão de posse ao expropriante.

³⁷ BRASIL. Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. **Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública**. Brasília, DF: Senado Federal, 1941. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/De13365.htm>. Acesso em 30 mar. 2020.

³⁸ HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação**: Doutrina e prática. 11.ed. São Paulo: Atlas, 2015. p.106.

Contudo, há casos em que não é possível localizar o proprietário do imóvel. Nestes, a ação deverá ser proposta com o nome do indivíduo que consta como titular da propriedade do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis do Município em que se encontra o bem.³⁹

Ao proprietário é conferido o direito de alegar que o valor ofertado como indenização não é proporcional ao valor do imóvel. Quando isto ocorrer, o magistrado poderá exigir o aumento do preço mediante a prova de propriedade e do cumprimento com todos os valores referentes às dívidas fiscais que porventura recaiam sobre o imóvel, por parte do proprietário, conforme o art. 34 do Decreto-lei.

Deverá ser publicado, ainda, por meio de editais, no prazo de até 10 dias, tal declaração de propriedade, para que seja conhecida por terceiros, a fim de que se outra pessoa alegar propriedade, a ela seja oportunizada tempo para se apresentar e propor suas alegações.

O parágrafo único do referido artigo prevê ainda que, se o magistrado verificar qualquer dúvida relativa ao domínio sobre o imóvel, o valor proposto como indenização deverá ser depositado em juízo, até que os interessados resolvam suas pendências em ação própria e que até que tais dúvidas sejam esclarecidas.

Tais atitudes são importantes para que o valor da indenização não seja entregue a um indivíduo que não seja o legítimo proprietário do imóvel e nem que este valor seja ífero ao indicado pelo mercado à época e local em que se localiza o bem. Assim, evita-se que hajam abusos tanto por parte de um terceiro, que poderá usar de má fé e receber valor que não lhe é de direito e nem pelo Poder Público, em conceder um valor inferior ao que corresponde o preço justo da propriedade.

Em virtude disto, assegura o art. 14 do Decreto-Lei que, sempre que possível, o juiz deverá nomear um perito capacitado para avaliar o imóvel a fim de confirmar se o valor ofertado a título de indenização se apresenta como sendo proporcional ao mercado, evitando assim, que haja alguma forma de prejuízo ao proprietário do bem. Salienta-se neste ponto que “competirá, portanto, ao perito nomeado pelo juízo, apresentar laudo de avaliação que servirá de parâmetro, de diretriz a permitir que este, no exercício de seu livre convencimento motivado, arbitre o valor da justa indenização pela desapropriação”⁴⁰. Destaca-se ainda, o

³⁹ Ibidem. p.245.

⁴⁰ MARTINS, Thiago Penido; JÚNIOR, Rodolpho Barreto Sampaio. Desapropriação e a Justa e Prévia Indenização: Questões Controvertidas Acerca da Mensuração da Indenização no Processo Expropriatório. *In*: Congresso Nacional do CONPEDI/UFPB, 23, 2014, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2014. p. 275. Disponível em:< <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=48016f549 dbc03c0>>. Acesso em 01 jun. 2020.

direito do o autor e do réu em indicar peritos próprios, para também procederem com uma avaliação particular do bem.

Há previsão no art. 15 do Decreto de que se o autor da petição expropriatória, chamado de expropriante, ao alegar que há urgência para a realização da desapropriação, depositar o valor da indenização em juízo, poderá assim ser imitado de maneira provisória na posse do imóvel, por meio do desapossamento prévio do réu.

Sendo assim, a posse é retirada do particular que se apresenta como sendo proprietário do imóvel e passará para aquele que pleiteia a desapropriação. Posição ocupada na maioria das vezes, pelo Poder Público.

Destaca-se neste ponto, que mesmo com a autorização para que haja o desapossamento prévio do indivíduo que esteja em posse do imóvel, tal fato não poderá ser utilizado como argumento de depreciação às alegações que serão expostos pelo desapossado no decurso do processo. Isto, pois, deve ser garantido a ele todos os meios lícitos de defesa, sem que seja a nenhum momento, afligido por pressões externas. Desta forma, tem-se resguardado o princípio da isonomia entre os litigantes.

Segundo Harada, “na verdade, pagamento prévio só é exigível para a efetiva consumação da desapropriação, que se dá com a transferência do domínio para o Poder Público.”⁴¹ Isto significa que, mesmo com a imissão da posse ao autor da ação, esta somente se desdobrará na propriedade do imóvel, ao término do processo, quando for efetuado um pagamento justo pelo bem, conforme o valor constante na sentença, o qual foi obtido a partir de laudo do perito.

Após ser declarada a urgência e ser conferida a imissão da posse por intermédio de despacho do magistrado ao expropriante, este deverá requerer que ela seja registrada no Cartório de Imóveis no prazo de até 120 (cento e vinte) dias para ser validada, não podendo inclusive, ser este prazo prorrogado (art. 15, §2º).

Importa destacar que na imissão da posse do imóvel em ações de desapropriação, deve-se buscar a todo momento, conciliar os elementos que influem no interesse público e privado de maneira paritária, pois, se isto não for observado, tal declaração poderá ser interpretada como uma forma de confisco da propriedade em questão.

Tem-se a possibilidade de incidência de juros compensatórios, nas possibilidades de que o valor ofertado e o do bem fixado na sentença, são divergentes (art. 15-A). Tais juros

⁴¹ HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação**: Doutrina e prática. 11.ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 109.

serão aplicados sobre o valor obtido pela diferença entre estes dois valores e será de 6% (seis por cento), contados a partir da declaração de imissão da posse, sem que haja possibilidade de aplicação dos juros compostos.

A justificativa utilizada para a aplicação dos juros compensatórios é a de que, como o próprio nome sugere, possa-se compensar eventuais perdas na renda que o proprietário do imóvel sofra em virtude de alguma diferença considerável nos valores apresentados pela parte autora e pela sentença. Assim, o valor recebido não será extremamente inferior pelo correspondente ao imóvel.

Poderão ser aplicados ainda, os juros moratórios, de acordo com o art. 15-B, quando ocorrer perdas financeiras ao proprietário em razão da demora do pagamento efetivo da indenização que lhe é de direito, a qual foi fixada pela decisão judicial. Seu valor será de até 6% (seis por cento), aplicados a partir da data de 1º de janeiro seguinte ao prazo em que o pagamento da indenização deveria ter sido cumprido. Com a possibilidade de incorrência desta modalidade de juros, pressiona-se para que o pagamento da indenização ao proprietário seja efetivado conforme foi fixado na sentença, não deixando brechas para que o proprietário tenha que suportar nenhuma forma de prejuízo.

Quanto à citação, esta deverá ser elaborada em nome do indivíduo que consta como proprietário do imóvel em seu registro (art. 16). Quando este não é localizado na primeira tentativa de cumprimento do mandado, mas sabe-se que se encontra dentro do território de jurisdição do magistrado competente, poderá ser realizada citação por hora certa, desde dentro do período de 48 (quarenta e oito) horas seguintes, não havendo assim, a necessidade de haver novo despacho do magistrado ou empregadas outras diligências.

Quando a ação não for desenvolvida dentro do território do domicílio do réu, poderá ser realizada a citação deste por meio de carta precatória direcionada ao juízo do território do lugar em que se encontra, conforme sustenta o art. 17.

Nas hipóteses em que o réu não estiver em um local conhecido ou não for possível identificá-lo, a citação se dará por edital, dando prosseguimento ao rito assim que esta for realizada (art. 18). Nota-se que se deve sempre buscar encontrar o proprietário do imóvel, para que somente após isto, a ação obtenha prosseguimento. Isto pois, com esta atitude, resguarda-se o princípio da ampla defesa e do contraditório no decurso do processo, fazendo com que se evite que tenha ao fim dele, alguma constatação de erro procedimental.

Mesmo nos casos em que no decurso da ação expropriatória o réu venha a óbito ou algum motivo incorra à perda de sua capacidade civil, o processo não pode ser extinto, como pode-se comprovar pela leitura do art. 21 do mencionado Decreto-Lei.

Art. 21. A instância não se interrompe. No caso de falecimento do réu, ou perda de sua capacidade civil, o juiz, logo que disso tenha conhecimento, nomeará curador à lide, até que se lhe habilite o interessado.

Parágrafo único. Os atos praticados da data do falecimento ou perda da capacidade à investidura do curador à lide poderão ser ratificados ou impugnados por ele, ou pelo representante do espólio, ou do incapaz.

Tal atitude visa conferir resposta às intenções da parte autora da ação, o Poder Público. Em razão da declaração de urgência constante em seu pedido, pautado pelo argumento de ser um ato de utilidade pública, o qual será empregado para o bem de toda população do território em que se encontra o imóvel suscetível à desapropriação. Destaca-se ainda, ao fato de que os atos realizados no período em que não havia curador ou representante do espólio ou do incapaz, são passíveis de impugnação. Assim, caso neste período tenha se desenvolvido algum ato processual que possa ser configurado como sendo de má-fé, visando colocar a outra parte em situação de prejuízo, este poderá ser imediatamente combatido.

O art. 24 sustenta que na audiência de instrução e julgamento, após os debates, que serão utilizados pelas partes a fim de exporem suas razões favoráveis ou contrárias à desapropriação do imóvel, caberá ao magistrado proferir uma sentença relativa ao processo e que seja consoante com as provas apresentadas.

Contudo, conforme defende o parágrafo único de tal artigo, caso o magistrado entenda que não possui habilitação para tomar um posicionamento à data da audiência, perante os fatos apresentados, poderá exercer seu direito de em até 10 (dez) dias publicar sua sentença. Agindo desta forma, poderá refletir profundamente acerca dos fatos apresentados e tão logo, proferir uma sentença que seja compatível com sua função de manter-se imparcial ante às partes litigantes.

O art. 27 do Decreto-Lei, salienta quais são os elementos que devem constar na sentença.

Art. 27. O juiz indicará na sentença os fatos que motivaram o seu convencimento e deverá atender, especialmente, à estimação dos bens para efeitos fiscais; ao preço de aquisição e interesse que deles auferê o proprietário; à sua situação, estado de conservação e segurança; ao valor venal dos da mesma espécie, nos últimos cinco anos, e à valorização ou depreciação de área remanescente, pertencente ao réu.

Já ao término do Decreto-Lei, encontra-se uma informação relevante, a de que nos casos em que esta legislação se apresentar como sendo omissa, deverá ser utilizado para suprir a lacuna legal existente, o Código de Processo Civil, conforme sustenta o Art. 42.

Após observar quais procedimentos devem ser respeitados para que se desenvolva o processo de desapropriação por utilidade pública, cabe, esclarecer a distinção entre a desapropriação realizada de maneira indireta da chamada de desapropriação direta.

A desapropriação direta poderá ocorrer por meio do acordo entre as partes, valendo-se para isto de vias administrativas ou se não for possível o acordo, de maneira judicial, obedecendo a um processo e, por conseguinte, todas as fases que o compõe⁴².

A legitimidade do emprego desta modalidade de desapropriação é conferida quando, analisando o pedido, observa-se se este atende aos requisitos constantes na Constituição Federal e demais leis específicas que versam sobre esta temática.

Também deve atender a princípios constitucionais, como o do devido processo legal e o do contraditório, possibilitando assim, ao proprietário do imóvel defender-se processualmente. As desapropriações propostas sob o argumento de serem por utilidade ou necessidade pública e as motivadas por interesse social, são enquadradas como exemplos de desapropriação direta.

A Súmula nº 141 do Superior Tribunal de Justiça⁴³ prevê que nesta modalidade de desapropriação, os honorários advocatícios deverão ser calculados de acordo com a diferença resultante entre o valor da indenização adquirida na desapropriação com o valor da oferta proposta por ela, devendo ainda ser recebido com correção monetária.

No apossamento administrativo, como também é classificada a categoria de desapropriações chamadas de indiretas, o Poder Público, sem que o titular da propriedade do imóvel autorize ou mesmo receba algum valor a título de indenização e sem respeitar a nenhum processo legal, apossa-se do imóvel.⁴⁴ Esta modalidade de desapropriação, portanto, baseia-se na ideia de o agente se apossar do imóvel para que após um período em domínio dele, possa perpetrar uma ação de usucapião, conforme os prazos descritos em lei. Assim, por meio de um ato ilegítimo, busca despontar um direito, assegurado pela legislação.

⁴² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 201.

⁴³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº141**. Disponível em< <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp>>. Acesso em 05 abr. 2020.

⁴⁴ ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p.125.

Esta prática, é considerada ilegal, pois viola o princípio da propriedade privada o qual se encontra resguardado pelo inciso II do art. 170 da Constituição, sendo considerado um dos princípios basilares da ordem econômica brasileira, juntamente com outros, como por exemplo, o da função social da propriedade. Importante a vedação desta atitude para que o proprietário não seja prejudicado em face do Poder Público, o qual possui um forte poder de influência no âmbito social.

Neste sentido, Couto assegura que

é certo que a violação ao direito de propriedade privada perpetrada por outro particular tendente a consolidar a usucapião enseja, em regra, provimento judicial principal de retorno ao status quo ante, o que não é possível quando o violador é o Poder Público, em virtude de a lesão resolver-se em perdas e danos.⁴⁵

O autor aborda o fato que, se a ameaça contra o domínio da propriedade pelo titular advém de um particular, o qual intenta adquirir-la por intermédio do instituto da usucapião, alegando obter os requisitos necessários para solicitá-la, pode aquele propor ação judicial para que seja reempossado na situação em que estava anterior à demanda. Ou seja, se a tentativa de domínio ocorre entre o titular e um terceiro, exceto Poder Público, o proprietário poderá pleitear ação judicial para reivindicar a propriedade do imóvel.

Contudo, quando a pessoa que ameaça a manutenção da propriedade do titular do imóvel é o Poder Público, através de seus agentes, não haverá a possibilidade do particular reivindicar a propriedade do imóvel por meio de um processo judicial, uma vez que apenas terá direito a receber um valor proporcional às perdas e danos.

O Superior Tribunal de Justiça⁴⁶, em um Embargo de Divergência em Recurso Especial, decidiu que se pode identificar a incidência de desapropriação indireta em três hipóteses.

A primeira, nos casos em que o Estado procede com o apossamento sem observar os requisitos necessários para a observância devido processo legal. A segunda, quando o imóvel se encontra afetado e há incidência de argumentação da necessidade ser de utilidade pública. E a terceira, quando a situação fática for irreversível a ponto de não mais ser eficaz a propositura de uma tutela específica.

⁴⁵ COUTO, Reinaldo. **Curso de Direito Administrativo**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p.785.

⁴⁶ EREsp 922.786/SC, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 9-9-2009, DJe 15-9-2009.

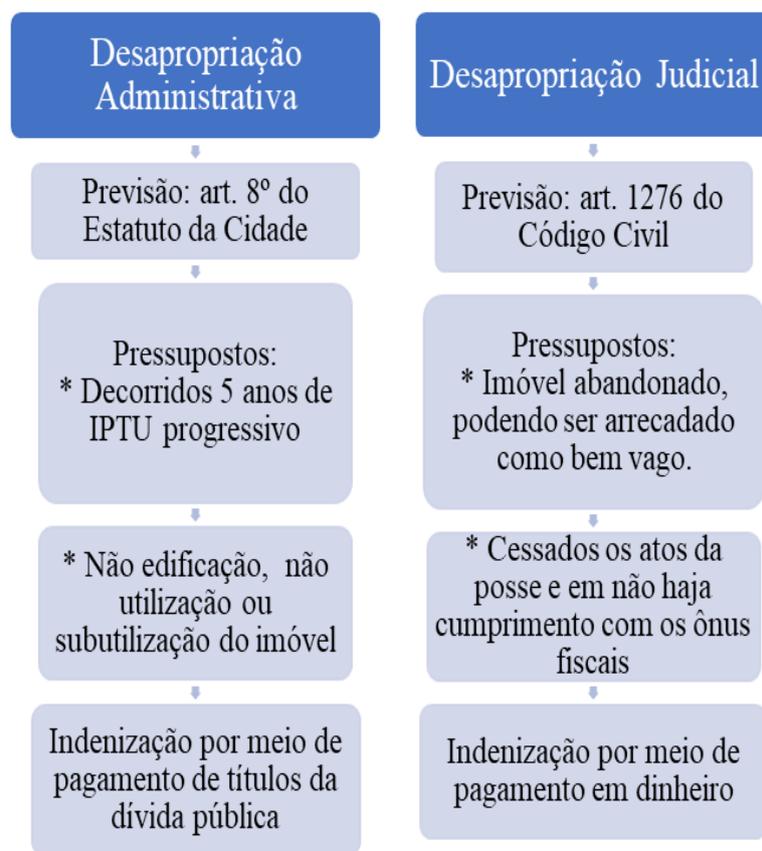
Desta forma, questiona-se os principais argumentos que podem ser empregados pelo autor na propositura da ação desapropriatória.

No que dita ao prazo prescricional, este, segundo o art. 10 do Decreto-Lei 3.365/41, é de 05 (cinco) anos para que a desapropriação decorrente de atos do Estado seja efetivada, seja por meio de acordo ou por vias judiciais.

Já a prescrição que resulta na perda do direito em receber indenização nas desapropriações propostas pelo Poder Público, é prevista pelo Código Civil, no prazo de até 10 (dez) anos. Isto, pois, tal prazo corresponde ao utilizado em ações pessoais, nas quais se enquadram as indenizações que resultam em perdas e danos. Tal possibilidade é a utilizada para resolver uma lesão causada pelo Estado em detrimento ao direito à propriedade privada.

Por fim, pode-se concluir que, mesmo com a existência do Decreto-lei nº 3.365 de 21 de junho de 1941, que prevê especificamente das Desapropriações por Utilidade Pública, há possibilidade de propositura de ação judicial, sempre que não for possível obter um acordo por meio da via administrativa.

Figura 1 – Organograma: modalidades de Desapropriação



2.2. ESTUDO DE DECRETOS MUNICIPAIS

Analisando de maneira específica o Município de Juína, pode-se destacar alguns instrumentos legais os quais auxiliam em processos de parcelamento do solo e também de desapropriações.

Incorre examinar os decretos que autorizam os loteamentos, pois antes de serem identificados por não cumprirem com sua função social, os imóveis urbanos que compõem esses loteamentos, foram padronizados de acordo com orientações para os parcelamentos de solo ofertadas pelo Poder Público e autorizados sob a condição de que fossem cumpridos alguns requisitos.

A priori destaca-se dentre as legislações municipais, a Lei 21 de 21 de setembro de 1984⁴⁷, a qual dispõe acerca de Loteamentos, Desmembramentos, Remembramentos e

⁴⁷ JUINA. A Lei 21 de 21 de setembro de 1984. **Dispõe sobre Loteamentos, Desmembramentos, Remembramentos e Arruamentos no Município de Juína e dá outras providências.** Câmara Municipal de Juína. Disponível em: < <https://www.juina.mt.gov.br/decretos>>. Acesso em 25 mar. 2020.

Arruamentos que forem autorizados dentro do território do Município de Juína a partir da data de sua publicação.

Nota-se que a legislação acerca deste tema no Município data a década em que ocorreu a emancipação política de Juína, quando esta deixou de ser Distrito de Aripuanã no ano de 1982, assumindo o título de Município.⁴⁸ Após sua publicação, tal lei sofreu algumas alterações, mas continua em vigência, orientando os decretos que autorizam loteamentos até os tempos atuais.

Em seus primeiros artigos, há previsão de quais são os seus objetivos, quais as definições adotadas por ela, como por exemplo, quais áreas são consideradas urbanas e quais são rurais, além de elencar quais seriam as prioridades para o Poder Público Municipal no que concerne o desenvolvimento municipal.

Na referida lei municipal, encontra-se disposto quais os requisitos precedentes à satisfação da autorização para a realização de loteamentos. Assim, destaca-se o art. 6º desta lei o qual assegura que

Art. 6º. Antes da elaboração dos projetos de loteamento, o interessado deverá solicitar à Prefeitura a expedição de documentos de viabilidade de loteamento, apresentando, para este fim, requerimento acompanhado de prova de domínio da gleba e certidão negativa, relativa a impostos incidentes sobre a mesma.⁴⁹

Salienta-se, a partir da apreciação deste artigo, que para ser autorizado um novo loteamento no Município não basta apenas a solicitação, mas sim, que haja comprovação acerca do domínio sobre o imóvel, que se apresente uma certidão negativa com relação dos impostos incidentes sobre ele, compondo assim, os documentos que demonstram a viabilidade do projeto. Isto ocorre para evitar que a área em que se pretende realizar o loteamento seja, após a autorização para a realização do mesmo, objeto de discussão judicial quanto a sua propriedade.

Com cumprimento dos requisitos previstos no referido artigo, o Poder Público municipal irá informar se autoriza ou não o loteamento. Se a resposta for afirmativa, deve

⁴⁸ Em 09 de maio de 1982, Juína tornou-se Município, por força da Lei nº 4.456 a qual foi promulgada pelo então governador Frederico Carlos Soares de Campos, após ser desmembrada do Município de Aripuanã.

⁴⁹ JUINA. A Lei 21 de 21 de setembro de 1984. **Dispõe sobre Loteamentos, Desmembramentos, Remembramentos e Arruamentos no Município de Juína e dá outras providências.** Câmara Municipal de Juína. Disponível em: < <https://www.juina.mt.gov.br/decretos>>. Acesso em 25 mar. 2020.

instruir sobre quais serão os demais requisitos que o proponente do loteamento deve observar para que as atividades restantes, relacionadas ao loteamento sejam realizadas.

Além desta lei municipal, não se pode deixar de citar a legislação vigente em âmbito federal a qual também dispõe acerca do parcelamento do solo, a Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Esta, juntamente com a lei municipal 21 de 1984, regem as questões relativas ao parcelamento do solo. Incorre salientar, ainda, que a norma municipal atua como complementar à federal nos assuntos específicos do Município ou caso a norma federal se apresente como sendo omissa em algum ponto que pro Poder Público municipal seja relevante.

No Município há ainda a presença de um Plano Diretor publicado no ano de 2006 e este ainda se encontra em vigor. Nota-se, portanto, que este possui 14 (quatorze) anos de vigência e como já exposto anteriormente, o Estatuto da Cidade prevê em seu art. 40, §3º que o Plano Diretor do Município deve ser revisado a cada 10 (dez) anos, pelo menos. Assim sendo, destaca-se a necessidade da elaboração de um novo Plano Diretor para o Município de Juína, para que este possa estar de acordo com os caminhos trilhados pelo desenvolvimento municipal no decurso dos anos.

Tal afirmação é feita pois “o plano diretor de uma cidade define a destinação social ou econômica de áreas urbanas, a fim de que o uso e a ocupação do solo sejam utilizados para finalidades diversas, tais como, residenciais, comerciais, industriais, mistas etc.”⁵⁰ Logo, se contesta se é possível que um plano feito a mais de 14 anos, consiga fornecer informações relevantes e que atendam às demandas sociais e econômicas do Município no cenário atual.

Prosseguindo com a análise da Lei nº 877 de 2006, a qual instituiu o Plano Diretor nota-se que esta institui alguns princípios e objetivos que devem ser apreciados pelo Município, como se comprova pelo artigo a seguir:

Art. 3º - O Plano Diretor Municipal Participativo de Juína – PLADIP / JNA está fundamentado nos seguintes princípios e objetivos gerais:

- I. Integração regional;
- II. Competitividade;
- III. Função Social da Cidade e da Propriedade;

⁵⁰ SANTOS, Bruno Oliveira dos; BOAVENTURA, Edivaldo Machado; REIS, Renato Barbosa. Alternativas Legais Para a Apropriação de Imóveis Abandonados: Um Estudo de Caso no Município de Salvador/Ba. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, vol. 10, nº 1, 2018. p. 113. Disponível em:< <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29621/23338>>. Acesso em 31 maio de 2020.

- IV. Democracia Participativa;
- V. Sustentabilidade.⁵¹

No que dita a função social, vislumbra-se que o Plano Diretor destaca que esta se refere à da cidade e à da propriedade, por meio do inciso III do artigo supracitado. E em seus artigos posteriores, esta legislação esclarece o conceito adotado por ela, a respeito de cada um dos elementos dispostos e como o Município irá desenvolvê-los.

Especificamente, quanto à função social da propriedade, o art. 6º da Lei do Plano Diretor, salienta que é com fundamento neste princípio, que o Município deve buscar distribuir entre todos os cidadãos, de maneira isonômica, os ônus e também os benefícios adquiridos por meio do desenvolvimento municipal.

Isto acontece, pois, os cidadãos não podem ser tratados como meros assistentes da gestão pública, uma vez que todas as suas ações realizadas em âmbito privado geram efeitos no público. Logo, “não é por acaso que o ordenamento jurídico brasileiro consagra expressamente a função social da cidade, um desdobramento da função social da propriedade privada.”⁵²

O mesmo prevê ainda, que a função social da propriedade será utilizada pelo Município prioritariamente para atender às demandas básicas necessárias para garantir o bem-estar e a vida dos munícipes sem que haja exclusão, de qualquer natureza, de nenhum deles.

Por intermédio da aplicação de tal princípio, bem como de outras políticas, meios e instrumentos dispostos no Plano Diretor, o Poder Público municipal intui evitar os seguintes tópicos descritos pelo art.6, §1º da Lei nº 877 de 2006:

Art. 6º (...)

§ 1º (...)

- I. A utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- II. A locação e usos incompatíveis ou inconvenientes;

⁵¹ JUINA. Decreto nº 877 de 06 de outubro de 2006. **Institui o I Plano Diretor Participativo do Município de Juína, nos termos do Art. 182 da Constituição Federal; do Capítulo II da Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, e da Lei Orgânica do Município de Juína, mais especificamente, os seus dispositivos a seguir enumerados: Art. 98, IV, § 1º; Art. 111, III; Art. 161, a 173 e o art. 84, XI.** Prefeitura Municipal de Juína. Disponível em:< <https://www.juina.mt.gov.br/decretos>>. Acesso em 25 mar. 2020.

⁵² SANTOS, Bruno Oliveira dos; BOAVENTURA, Edivaldo Machado; REIS, Renato Barbosa. Alternativas Legais Para a Apropriação de Imóveis Abandonados: Um Estudo de Caso no Município de Salvador/Ba. **Revista de Direito da Cidade.** Rio de Janeiro, vol. 10, nº 1, 2018. p. 103. Disponível em:< <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29621/23338>>. Acesso em 31 maio de 2020.

- III. O parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infra-estrutura urbana;
- IV. A instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- V. A retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- VI. A deterioração das áreas urbanizadas;
- VII. A poluição e a degradação ambiental;
- VIII. A prática da especulação imobiliária.⁵³

Destaca-se no referido artigo, a preocupação existente em evitar que o imóvel urbano deixe de cumprir com sua função social em decorrência de sua subutilização ou não utilização, em decorrência de um pensamento meramente especulativo, como assegura o inciso V do artigo supracitado.

Esta previsão legislativa demonstra que há no Plano Diretor no Município de Juína, uma preocupação com a compra de um imóvel intuindo apenas a prática especulativa, ou seja, quando um particular adquire o bem intuindo fazer um investimento, sem gozar da intenção de edificá-lo. A busca por evitar que este fato aconteça é tão importante para o Município, que o art. 6º o cita em dois de seus incisos.

Para o Município de Juína, o Plano Diretor exerce um papel de suma importância, pois, ao analisar alguns decretos de autorização para a realização de loteamentos, nota-se que grande parte deles possui estrutura similar, contendo um artigo específico para destacar que quanto ao zoneamento para uso e ocupação do solo, deve-se seguir o que se encontra disposto pelo Plano Diretor.

Em seguida, apresentar-se-á o texto o qual se refere à previsão citada anteriormente e logo após a identificação de qual artigo o mesmo corresponde em 03 (três) exemplos de decretos que aprovaram loteamentos no Município de Juína. Salienta-se que as diferenças na redação dos artigos dos decretos é diminuta e não altera a necessidade de observação do Plano Diretor. A previsão é a de que:

⁵³ JUINA. Decreto nº 877 de 06 de outubro de 2006. **Institui o I Plano Diretor Participativo do Município de Juína, nos termos do Art. 182 da Constituição Federal; do Capítulo II da Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, e da Lei Orgânica do Município de Juína, mais especificamente, os seus dispositivos a seguir enumerados: Art. 98, IV, § 1º; Art. 111, III; Art. 161, a 173 e o art. 84, XI.** Prefeitura Municipal de Juína. Disponível em:< <https://www.juina.mt.gov.br/decretos>>. Acesso em 25 mar. 2020.

Para os efeitos da legislação que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo urbano fica o loteamento ora aprovado enquadrado na Zona de Ocupação Restrita - ZOR, em conformidade com o Plano Diretor do Município.⁵⁴

Desta forma, no Decreto nº 430 de 02 de setembro de 2014, o qual autorizou o projeto ao loteamento Flamboyant, tal artigo equipara-se ao art. 8º. Já o Decreto nº 545 de 02 de junho de 2015, o qual autorizou o projeto denominado Residencial Diamante I, coincide ao art. 6º. Por fim, o Decreto nº 711 de 20 de abril de 2016, que autorizou o loteamento denominado Cedro Rosa o artigo referente a tal previsão corresponde ao art. 6º.

Um reflexo da autorização de loteamentos dentro do território do Município é o surgimento de imóveis urbanos que se classificam como baldios, ou seja, que estão em condições de abandono, por seus proprietários não estarem empenhados em sua manutenção e tão pouco planejam construir edificações neles. Isto acontece mesmo havendo no Município a vigência de uma lei que prevê sanções aos proprietários que permitem que seus imóveis se encontrem nestas condições. Assim sendo, entende-se que neste ponto, a legislação não possui pouca aplicabilidade no Município.

Tal legislação municipal é a Lei nº 1.046 de 05 de dezembro de 2008, a qual dispõe sobre o Código Tributário do Município de Juína e que entrou em vigor a partir do primeiro dia do ano subsequente, prevendo como dito, sanções as quais proprietários de imóveis nestas condições devem receber, bem como dos prazos para o cumprimento destas, visando assegurar que a função social dos imóveis urbanos seja cumprida.

Assim sendo, se faz significativo apresentar o seguinte artigo do Código Tributário Municipal:

Art. 209. Para assegurar a função social da propriedade, os proprietários de terrenos baldios e que estiverem localizados em vias pavimentadas e que tenham sarjetas, deverão obrigatoriamente, obedecendo aos prazos estabelecidos:

I - Apresentar projeto de edificação, com a consequente aprovação, no prazo de nove meses a contar da notificação;

II - Concluir a edificação do projeto aprovado, no prazo de:

- a) 24 meses, para as edificações de até 120 m² (metros quadrados);
- b) 36 meses, para as edificações de 120,01m² até 200 m² (metros quadrados);
- c) 48 meses, para as edificações acima de 200 m² (metros quadrados).⁵⁵

⁵⁴JUINA. Decreto nº 430 de 02 de setembro de 2014. **Aprova Projeto do Loteamento Flamboyant**. Prefeitura Municipal de Juína. Disponível em:< <https://www.juina.mt.gov.br/decretos>>. Acesso em 25 mar. 2020.

Como visto, o Código prevê que o proprietário seja forçado a edificar seu imóvel, nos casos em que este se encontra em uma via pavimentada e que contenha sarjetas. Além disto, impõe a necessidade de que o titular apresente um projeto devidamente aprovado para que se conceda a edificação, dentro do prazo de 09 (nove) meses.

No segundo inciso, encontra-se previsto o prazo imposto ao proprietário para que a edificação seja concluída, sendo consideradas as dimensões do imóvel, as quais foram apresentadas de antemão por meio de um projeto, para que seja estipulada a data para que a edificação seja concluída.

O artigo ainda sustenta que os prazos estabelecidos serão computados a partir da data de aprovação do projeto de edificação. Há ainda, um parágrafo que destaca que o cumprimento da função social da propriedade em que o projeto é composto por uma edificação com dois pisos, é cumprido quando ocorre a conclusão do térreo da construção.

O proprietário deve ser preferencialmente notificado pessoalmente, a menos que se encontre em local incerto, ignorado ou inacessível, casos em que a notificação se procederá por meio de edital. Se o titular descumprir os prazos previstos, poderá obter um acréscimo, que aumenta progressivamente de acordo com os anos de atraso, no valor sobre o imposto do imóvel o qual este se apresenta como proprietário.

Por fim, a lei exclui da lista dos proprietários de imóveis que se enquadram no artigo supracitado, os que são residentes no Município, mas que não se apresentam como proprietário de outro imóvel além do que se encontra não edificado; daqueles que assumem a posição de sócios ou proprietários de estabelecimento prestador de serviços, contanto que não sejam proprietários do local em que a empresa se localiza.

Contudo, mesmo com esta previsão, no território do Município de Juína, é possível identificar inúmeros imóveis que a princípio, podem ser considerados como abandonados por seus proprietários, pois nestes, não há edificações e a vegetação os ocupou por completo. Este fato traz à população que reside ao seu redor, consequências negativas como por exemplo, o acúmulo de lixo, fato que auxilia na proliferação de insetos e aparecimento de animais como

⁵⁵ JUINA. Lei nº 1.046 de 05 de dezembro de 2008. **Dispõe Sobre o Código Tributário Do Município De Juína.** Prefeitura Municipal de Juína. Disponível em: < https://sapl.juina.mt.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2008/1226/1226_texto_integral.pdf >. Acesso em 25 mar. 2020.

ratos, cobras e baratas, além da insegurança, em temer que algum delinquente nele se esconda.

Desta forma, é notória a necessidade do Município de Juína, rever suas leis vigentes, realizando as alterações que forem necessárias e aplica-las, resguardos assim, os direitos da população.

3. A INCONSTITUCIONALIDADE DA DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL URBANO VAGO OU ABANDONADO

O ordenamento jurídico brasileiro é composto por diversos dispositivos legais, como leis federais, estaduais e municipais, tratados internacionais, a Constituição Federal, dentre outros. Todos estes, operam como um sistema jurídico, devendo assim, se relacionarem entre si, de forma harmoniosa.

Quando ocorrem circunstâncias que promovam a dissolução de tal situação, surge a possibilidade de empregar dispositivos que propiciam a retomada do estado de coerência jurídica, pois quando uma norma ou lei é publicada, tão logo é presumido que esta esteja em conformidade com o texto constitucional. Um exemplo de dispositivo regulador é denominado de controle de constitucionalidade.

Barroso sustenta que tal mecanismo pode ser considerado um dos mais importantes para promover a harmonia jurídica no país, uma vez que é através deste que se verifica a ocorrência de “compatibilidade entre uma lei ou qualquer ato normativo infraconstitucional e a Constituição. Caracterizado o contraste, o sistema provê um conjunto de medidas que visam a sua superação, restaurando a unidade ameaçada.”⁵⁶

Desta forma, ao ser identificada uma norma em que seus efeitos entram em conflito com o que se encontra fundamentado na Constituição, aquela deverá ter sua eficácia paralisada, deixando que prevaleça apenas o dispositivo constitucional. Logo, nos casos em que vigem disposições consideradas inconstitucionais, diretamente, deixa-se de aplicar a Constituição.

Esta modalidade de verificação legislativa acontece, pois, o controle de constitucionalidade, que se baseia no Princípio da Supremacia da Constituição. Tal princípio sustenta que a Constituição Federal é o dispositivo utilizado como pilar para a declaração de validade das demais normas, uma vez que é a norma jurídica máxima, na qual é fundamentado todo o ordenamento brasileiro, gozando assim de força normativa.⁵⁷

⁵⁶ BARROSO, Luis Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise da jurisprudência. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p.23.

⁵⁷ MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 148.

Para Agra,

a força normativa é a prerrogativa que ostentam as normas constitucionais de serem obedecidas e cumpridas pelos entes estatais e pela sociedade de forma geral. Teoricamente, pela supralegalidade de que elas gozam, apresentam uma maior intensidade de coercibilidade, produzindo maior efeito do que as outras normas.⁵⁸

Assim sendo, as normas constitucionais do ordenamento brasileiro, devem ser respeitadas por todos as pessoas e entes que compõem a sociedade, devido a ser caráter coercitivo o qual a faz superar as demais. Desta forma, Constituição Federal assume um papel de agente coercitivo no processo de análise de uma determinada norma ou lei que detenha definições as quais estejam conflitantes com o que se encontra previsto na norma constitucional e que devem ser respeitados pelos demais dispositivos legais a fim de que estes adquiram eficácia.

Desta forma, nota-se que tal força normativa, da qual desfruta a norma constitucional, ocorre em decorrência da supremacia que esta exerce sobre as demais. Neste sentido, a partir da análise do conceito geral de supremacia constitucional, percebe-se que esta pode ser subdividida entre duas categorias, uma chamada de formal e a outra de material. Sendo assim,

a supremacia formal induz a relação de hierarquia entre a Constituição e as demais espécies normativas, eis que a primeira é produzida pelo poder constituinte originário, ao passo que as segundas são produzidas pelos poderes constituídos, sendo aquele qualificado como anterior e superior em face destes.⁵⁹

Nota-se que a supremacia formal reafirma a Constituição Federal na posição de superioridade quando comparada aos demais dispositivos legislativos, pois aquela foi elaborada a partir do exercício do poder constituinte originário, apresentando-se como legislação primordial.

Assim, a supremacia formal, rege as questões relacionadas à hierarquia normativa com relação ao conteúdo abordado, enquanto a supremacia material, versa acerca dos fundamentos que resguardam os direitos primordiais, os quais devem ser resguardados pela norma.

⁵⁸ AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

⁵⁹ MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 148.

Além do princípio da Supremacia da Constituição, tem-se, ainda, o da rigidez constitucional, o qual exige que, para a formulação da norma constitucional, deve-se observar alguns procedimentos complexos e específicos para esta modalidade de legislação, distinguindo-se dos exigidos para as demais normas.

Tamanha exigência ocorre, por ser elaborada de maneira diversa das demais, tornando-se, assim, objeto do controle constitucional. Desta forma, tais normas não poderão ser revogadas pelas leis infraconstitucionais que a sucederem⁶⁰.

Portanto, pode-se dizer que a Constituição representa o parâmetro que se utiliza para decretar a constitucionalidade das normas, enquanto as demais leis infraconstitucionais são as que se submetem ao crivo deste controle.

O objetivo do controle de constitucionalidade é, essencialmente, o de resguardar os direitos fundamentais dos indivíduos, que foram previstos pela norma constitucional. Desta forma, os direitos da sociedade, como um todo, serão automaticamente defendidos, nas situações em que os interesses de alguns ameaçam a efetivação dos direitos de outros.

O controle de constitucionalidade poderá ser exercido pelo Poder Judiciário, sendo assim denominado de controle judicial de constitucionalidade. Este, por sua vez, encontra-se subdividido em controle incidental ou difuso e o controle concentrado, também chamado de abstrato.

A primeira modalidade ocorre quando se tem um caso concreto para ser analisado, onde as partes suscitam seus argumentos e pretensões e a partir destas, busca-se uma solução para a disputa⁶¹. Sendo assim, para que seja empregado, deve-se ter um caso concreto específico e que não está se apresentando em conformidade com o que prevê a Constituição Federal.

Quanto ao controle abstrato ou concentrado, este é postulado sem que haja um caso concreto específico em apreciação judicial, ou seja, não foi originado de nenhuma disputa de interesses, sendo analisado de maneira alheia a um litígio específico. Logo, seu caráter apresenta-se como uma forma de repressão sobre o dispositivo analisado, pois analisa se há constitucionalidade de lei ou ato normativo que já foi, no mínimo publicado. No controle

⁶⁰ BARROSO, Luis Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise da jurisprudência. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p.24.

⁶¹ BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 628.

abstrato ou concentrado, a discussão da constitucionalidade é de lei, em tese, por meio de ação de controle específica.

No processo de elaboração de lei ou norma deve-se a todo momento observar o princípio do devido processo legal e o da legalidade, almejando evitar que tal legislação tenha sua constitucionalidade discutida em uma ação posterior, sob o argumento de estar infringindo a norma constitucional.

Neste sentido, Moraes sustenta que,

o desrespeito às normas de processo legislativo constitucionalmente previstas acarretará a inconstitucionalidade formal da lei ou ato normativo produzido, possibilitando pleno controle repressivo de constitucionalidade por parte do Poder Judiciário, tanto pelo método difuso quanto pelo método concentrado⁶².

Como visto, nos casos em que se identifica a presença de desrespeito ao que se encontra disposto na norma constitucional, incidirá sobre tal legislação, um controle repressivo, por ser ela considerada inconstitucional.

No que dita a inconstitucionalidade de uma norma ou lei, como mencionado acima, esta poderá ser pleiteada com fundamento em argumentos formais ou materiais.

Barcellos conceitua estas duas possibilidades de maneira clara, argumentando que a inconstitucionalidade formal ocorre quando não são observadas as regras elencadas pelo processo legislativo, e que a violação destes incorrerá em invalidade na forma com que a legislação foi elaborada⁶³. Ou seja, nesta modalidade, o equívoco destacado refere-se a uma questão de competência para legislar sobre determinada matéria ou um erro ocorrido no decurso do processo.

Já a inconstitucionalidade material, para a autora, poderá ocorrer quanto ao conteúdo do ato ou norma. Esta poderá ser pleiteada então, quando a temática da legislação confronta com as hipóteses asseguradas pela Constituição Federal. Logo, a legislação será considerada materialmente inconstitucional.

Destaca-se neste ponto que, nos casos em que há possibilidade propositura de ação direta de inconstitucionalidade, esta não poderá ter como objeto de análise as leis municipais e

⁶² MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p.701.

⁶³ BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 547.

as leis que foram publicadas em data anterior à Constituição Federal, sejam elas de âmbito federal ou estadual.

Portanto, apresentam-se como sendo suscetíveis a ação de inconstitucionalidade, as emendas constitucionais e todas as demais modalidades legislativas elencadas pelo art. 59 da Constituição Federal, conforme se destaca a seguir:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - Emendas à Constituição;
- II - Leis complementares;
- III - Leis ordinárias;
- IV - Leis delegadas;
- V - Medidas provisórias;
- VI - Decretos legislativos;
- VII - Resoluções.

Nos casos em que se observa uma possível inconstitucionalidade em uma legislação, surge a oportunidade de se propor uma ação específica de controle concentrado (como Ação Direta de Inconstitucionalidade, Ação Declaratória de Constitucionalidade e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental), a qual intuirá analisar se uma lei ou norma, seja ela federal ou estadual, pode ser declarada, à luz da Constituição Federal, como constitucional ou não⁶⁴. Assim, se a lei apresentar algum ponto divergente com a previsão da norma constitucional, será declarada como inconstitucional.

Segundo o artigo 102, inciso I, *alínea a*, da Constituição, a competência originária para processar e julgar esta modalidade de ação é do Supremo Tribunal Federal, pois a este, é conferida a função de guardar os princípios e fundamentos dispostos na Constituição.

Cumpre, portanto, ao STF, dentro da problemática suscitada por este trabalho, declarar, a partir da propositura desta modalidade de ação, se o art. 1.276, §2º do Código Civil apresenta-se como sendo inconstitucional ou não.

Entretanto, importa salientar, que se empenha ao máximo para evitar que uma norma seja declarada como inconstitucional. Logo, são empregadas maneiras distintas para buscar sua interpretação, de modo em que se reestabeleça a harmonia jurídica entre a legislação

⁶⁴ Ibidem. p. 593.

analisada e a norma constitucional. Para isso, poder-se-á ultrapassar os elementos que se encontram em evidência no texto, limitando-se apenas a uma interpretação que seja plausível.

Neste sentido, Barcellos sustenta que

a técnica conhecida como interpretação conforme a Constituição pretende justamente conciliar o princípio da supremacia da Constituição com o da presunção de constitucionalidade das leis. Ela consiste em buscar, entre duas ou mais interpretações que o texto comporta, aquela ou aquelas que se coadunam com os princípios e valores da Lei Maior, excluindo, conseqüentemente, as que porventura tornem a norma incompatível com a Constituição.⁶⁵

Como vislumbrado, deve-se buscar por meio de inúmeras tentativas distintas de interpretação, aquela que permite a permanência da legislação dentro da ordem jurídica, pois isto previne que seja identificada alguma lacuna legal em determinado tema. Isto acontece para que sejam observados princípios que asseguram os interesses coletivos e também os individuais.

Contudo, a todo momento, deve-se visar a preservação dos fundamentos dispostos pela Constituição, com base na afirmação de que a norma inferior deve sempre obedecer à superior, mesmo que para isso, em casos específicos e como último recurso, se exclua alguma norma que transgrida aos princípios garantidos pela norma constitucional.

3.1. A VINCULAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE AO ADIMPLEMENTO TRIBUTÁRIO

A propriedade é atualmente vista por meio de um viés comunitário, ou seja, entende-se que ela deve atender ao bem-estar da sociedade como um todo e não mais apenas seguir as diretrizes de um viés individualista, como foi entendido por longos anos da história.

Neste sentido, observa-se que “o Direito passou cada vez mais a ser utilizado como instrumento regulador e disciplinador da vida econômica, impondo-lhe limites e dirigindo-a para alcançar objetivos políticos e sociais que ultrapassam os interesses imediatos dos atores econômicos.”⁶⁶ Tão logo, entende-se que a relação do Direito para com a propriedade vai

⁶⁵ BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 73.

⁶⁶ CANOTILHO, JJ Gomes...[et.al.]. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva / Almedina, 2013. p.316.

além da proteção a este instituto, pois assume também a função de estabelecer limites ao exercício desta.

O princípio da limitabilidade ou da relatividade como também é denominado, deve ser empregado nas hipóteses que seja necessária a limitação a princípios fundamentais incidentes em um determinado caso. Isto acontece porque, segundo Júnior, “é absolutamente natural que haja um conflito de direitos fundamentais, na análise de um caso concreto, se tivéssemos um direito fundamental absoluto, qualquer outro direito que contra ele se opusesse, seria aprioristicamente afastado”⁶⁷.

Seguindo este pensamento, importa destacar que os direitos fundamentais não serão suprimidos, mas sim relativizados, para que outros princípios, que por ventura se apresentem em dissonância com estes, não sejam desprezados. Logo, perante um conflito de princípios em um caso concreto, caberá ao magistrado, analisar todas as informações relevantes a este e indicar qual princípio prevalecerá sobre o outro.

Assim sendo, de acordo com o que se encontra previsto na Constituição Federal, quando a propriedade, seja ela rural ou urbana, atende a este requisito, entende-se que ela está cumprindo com sua função social, conforme o art. 170, II, do texto constitucional.

Por intermédio de tal previsão, houve a possibilidade de o Estado intervir no direito de propriedade de um particular, em todos os casos em que o imóvel, por ele titulado, não esteja cumprindo com os pressupostos constitucionais. Entretanto, salienta-se que mesmo com esta intervenção, deve-se respeitar tal instituto, pois ela é entendida também como sendo um elemento constitutivo da economia.

Neste sentido, a propriedade se enquadra como um direito subjetivo, pois é conferido ao particular, mas se encontra condicionada a atender os anseios da coletividade. Logo, a maneira com que esta é utilizada não poderá gerar efeitos positivos que sejam usufruídos exclusivamente, por um dos lados da relação e em contraponto, proporcionar por consequência, imensuráveis efeitos negativos ao outro, conferindo-lhe inúmeros prejuízos.

⁶⁷ JÚNIOR, Flávio Martins Alves Nunes. **Curso de Direito Constitucional**. 3.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p.669.

Entretanto, Carvalho Filho destaca ainda que,

o pressuposto constitucional, contudo, não afasta nem suprime o direito em si. Ao contrário, o sistema vigente procura conciliar os interesses individuais e sociais e somente quando há o conflito é que o Estado dá primazia a estes últimos. A função social pretende erradicar algumas deformidades existentes na sociedade, nas quais o interesse egoístico do indivíduo põe em risco os interesses coletivos.⁶⁸

Desta forma, constata-se que a intenção da Constituição não é a de extinguir o direito do particular em adquirir uma propriedade e conferir a ela a finalidade que anseia, mas sim, a de buscar uma harmonia entre os interesses individuais e os coletivos, não permitindo que a coletividade sustente extenuantemente os ônus advindos pela ação de um indivíduo de forma particular.

Este fato é relevante para que não se permita a ascensão da ideia de que os anseios sociais são mais importantes que os particulares, mas sim, que impere a de que ambos possuem legitimidade e devem ser resguardados, tão logo, se faz necessário para isto, combater qualquer atitude egoísta que desponte de um dos lados, seja ele qual for.

Salienta-se que apenas deverá ser empregado o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, seja por meio da satisfação dos interesses coletivos ou de interesse do próprio Poder Público contra o interesse do particular⁶⁹, quando estes entrarem em conflito, apresentando um número superior de efeitos negativos para a sociedade em geral, do que ao titular do imóvel.

A esta forma de intervenção, em que o Poder Público se vale de sua supremacia para impor alguma sanção ao proprietário do imóvel objeto do conflito, dá-se o nome de supressiva. A intervenção supressiva, portanto,

é aquela em que o Estado, valendo-se da supremacia que possui em relação aos indivíduos, transfere coercitivamente para si a propriedade de terceiro, em virtude de algum interesse público previsto na lei. O efeito, pois, dessa forma interventiva é a própria supressão da propriedade das mãos de seu antigo titular.⁷⁰

⁶⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 850.

⁶⁹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Método, 2019. p. 48.

⁷⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020. p.852.

Conforme o trecho citado, a propriedade poderá ser suprimida do particular sem que haja necessidade de sua anuência quanto à transferência de titularidade do imóvel, nos casos em que este for identificado como não estando cumprindo com sua função social e seja esta transferência de interesse do Poder Público. Assim, não basta haver apenas o descumprimento com a função social, mas também, que haja uma finalidade útil que a administração poderá conferir ao imóvel.

Neste tocante, destaca-se o art. 1.228, §2º, do Código Civil, onde se encontra prevista uma limitação aos atos praticados pelo proprietário de um imóvel, ou seja, tem-se previsto um limite ao direito do particular sobre a propriedade de um dado imóvel, sustentando que

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

(...)

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

Entende-se, portanto, que o proprietário poderá gerir seu imóvel a sua maneira, desde que não provoque, de forma alguma, abuso ao direito de terceiro. Logo, o particular deverá suportar os efeitos causados pelos atos por ele realizados, com a intenção ou não de prejudicar a terceiros e mesmo que tenha adotado meios considerados lícitos.

Gustavo Tepedino destaca que para que um ato de um particular seja considerado abusivo, “basta que o direito seja exercido em contrariedade a seu fim econômico ou social, à boa-fé ou aos bons costumes, consoante dispõe o artigo 187 do Código Civil,”⁷¹ mesmo que não seja intencional. O artigo citado pelo autor, prevê que “também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes”.

O autor ainda sustenta que, o §2º do art. 1.228, do Código Civil apresenta-se como sendo obsoleto no que se refere ao abuso de direito por parte do particular com a intenção de, intencionalmente, causar alguma forma de prejuízo a terceiro.

⁷¹ MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. RENTERIA, Pablo. TEPEDINO, Gustavo (org.). **Fundamentos do Direito Civil** – Direitos Reais. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p.102.

Para ele, a função social refere-se a um elemento intrínseco ao exercício do domínio da propriedade do imóvel pelo titular. Portanto, nos casos em que a função social de um imóvel não é observada, incorre a possibilidade da perda do direito e da condição de ser merecedor da conservação da propriedade por parte deste. Assim sendo, em sua perspectiva, “a propriedade perde sua legitimidade constitucional se o proprietário deixar de promover os valores funcionais associados à titularidade do domínio”⁷².

Neste sentido, ao se tratar do art. 1.276 do Código Civil, nota-se que em seu texto, sugere que se configura o não cumprimento com a função social do imóvel urbano quando este se apresenta em um estado de inadimplência fiscal. Ou seja, que o imóvel deixa de cumprir com sua função a partir do momento em que o seu titular não arca com os ônus fiscais referentes a ele.

Contudo, não se pode negar a possibilidade de o proprietário do imóvel urbano estar passando por dificuldades de cunho financeiro e que, em virtude disto, não quitou com a tributação incidente sobre sua propriedade. Tal alternativa não se apresenta como sendo improvável, ao se analisar que, no país, grande parcela de trabalhadores exerce atividades informais e outra grande porção encontra-se desempregada⁷³.

Desta forma, discute-se qual é o parâmetro utilizado pelo Poder Público para definir se o proprietário realmente desdenha o imóvel e que em virtude disto optou por não cumprir com os ônus relativos a ele ou se não o fez em consequência de não possuir no momento, recursos financeiros suficientes para suprir com este dever.

Analisando esta possibilidade, não há, portanto, interesse egoístico por parte do particular que não cumpre com seu dever de proprietário, intuindo provocar alguma forma de prejuízo a terceiros e contrariando ao interesse de toda coletividade, conforme destaca o art. 1228, *caput*.

Outrossim, importa destacar, ainda, que é sabido que a propriedade privada deve atender aos interesses do particular, mas também ao dos demais indivíduos componentes da

⁷² Ibidem.

⁷³ Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o número de desempregados no Brasil, em fevereiro de 2020 contabilizava 12,3 milhões de pessoas e o número de trabalhadores que se enquadram como sendo informais contabiliza 38 milhões de indivíduos. BARROS, Alerrandre. **Desemprego aumenta para 11,6% no trimestre encerrado em fevereiro**. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27260-desemprego-aumenta-para-11-6-no-trimestre-encerrado-em-fevereiro>>. Acesso em 08 abr. 2020.

sociedade, “convertendo-se em instrumento para a proteção da pessoa humana, de tal sorte que o exercício do domínio há de respeitar e promover situações jurídicas subjetivas existenciais e sociais por ele atingidas”⁷⁴.

Logo, como visto, o domínio sobre o imóvel deve atender e respeitar que seja atendido ao mínimo necessário para a existência e manutenção da sociedade de maneira geral e não apenas aos interesses particulares, mas que deve-se analisar cuidadosamente se a omissão por parte do indivíduo acontece em consequência de uma opção do mesmo ou por não haver outra alternativa em face da situação em que este se encontra.

3.2 A PRESUNÇÃO DO ABANDONO E O CONFISCO DO IMÓVEL NÃO SERIA UMA VIOLAÇÃO AO DIREITO DE PROPRIEDADE?

Incorre que há grande discussão acerca da constitucionalidade do art. 1.276 do Código Civil, mais especificamente, no que se encontra previsto em seu §2º, pois, a partir da interpretação do caput juntamente com o referido parágrafo, surge a sensação de que este diverge do que a Constituição Federal assegura.

O referido artigo foi citado anteriormente, contudo é pertinente apresentá-lo novamente para que seja analisado minuciosamente, verificando acerca de sua constitucionalidade. Sendo assim, tal artigo prevê que

Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições.

(...)

§ 2º Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais.

Inicialmente, importa analisar o conceito de imóvel abandonado que se faz presente no artigo. Para sua caracterização, deve ser confirmado que há o total desprezo do proprietário

⁷⁴ MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. RENTERIA, Pablo. TEPEDINO, Gustavo (org.). **Fundamentos do Direito Civil** – Direitos Reais. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p.96.

em relação à manutenção da posse do imóvel urbano como componente de seu patrimônio e que em virtude disto, esteja em estado de inadimplência fiscal.

Entretanto, tal pretensão não pode ser presumida de maneira absoluta, pois apenas o não uso do imóvel, não é requisito caracterizador do abandono, devendo, para que seja enquadrado neste conceito, deixar de atender à função social e também de cumprir com suas obrigações econômicas⁷⁵.

Assim, destaca-se o fato de que o simples não uso do imóvel, o que poderá aparentar de que este esteja em estado de abandono, não caracteriza tal situação, pois para que esta constatação seja efetivada, há necessidade também, de cumprir com os requisitos de não cumprir com a função social e nem com os ônus fiscais.

Desta forma, nota-se que há no artigo supracitado uma lacuna existente quanto à caracterização do estado de abandono do imóvel urbano, proporcionando assim, um estado de instabilidade quanto ao momento em que tal instituto poderá ser aplicado ou não, perante um fato concreto. Isto, pois, há obscuridade quanto ao instante em que cessa os efeitos relativos à posse.

Em virtude desta dificuldade em determinar o estado do abandono do imóvel urbano e também visando findar tal lacuna, em 11 de julho de 2017, foi publicada a Lei nº 13.465⁷⁶, a qual em seu art. 64 prevê que:

⁷⁵ Ibidem. p.187.

⁷⁶ BRASIL. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n^{os} 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 , 13.001, de 20 de junho de 2014 , 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011 , 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória n^o 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis n^o 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar n^o 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei n^o 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.** Brasília, DF: Senado Federal, 2017. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em 30 mar. 2020.

Art. 64. Os imóveis urbanos privados abandonados cujos proprietários não possuam a intenção de conservá-los em seu patrimônio ficam sujeitos à arrecadação pelo Município ou pelo Distrito Federal na condição de bem vago.

§ 1º A intenção referida no **caput** deste artigo será presumida quando o proprietário, cessados os atos de posse sobre o imóvel, não adimplir os ônus fiscais instituídos sobre a propriedade predial e territorial urbana, por cinco anos.

Sendo assim, mesmo que o imóvel esteja sob posse de terceiro, se houver o descumprimento com o pagamento dos ônus fiscais por parte do titular do mesmo, durante o período de 05 (cinco) anos, já se tem instaurada a possibilidade para a propositura da desapropriação.⁷⁷

Desta forma, foi suprida a possibilidade de justificativa, pelo titular do imóvel, de que como a propriedade está em posse de outrem, ela está sim cumprindo com sua função social, não se justificando, portanto, a arrecadação do imóvel, pela presunção do abandono do mesmo, por seu proprietário.

Além disto, no que dita o artigo referente ao abandono de imóvel da Lei nº 13.465 de 2017, este, por prever que a caracterização do estado de abandono do imóvel se configurará por meio da não adimplência com os ônus fiscais do bem e quando cessados os atos da posse pelo proprietário, também opera com caráter de confisco.

Isto pois, tal previsão reforça a ideia de que mesmo sob a posse de um terceiro, que por ventura possa estar utilizando o imóvel, não é configurado que a propriedade esteja cumprindo com sua função social, uma vez que se encontra em inadimplência.

Outro fator discutível é o de que a não manifestação dentro do prazo de 30 (trinta) dias pelo proprietário, em desfavor da arrecadação do imóvel, será compreendida como uma ausência a este ato, sem que seja empregada nenhuma forma de indenização a este.

Contudo, após efetuada a declaração de abandono do imóvel e a Administração Pública realizar investimentos neste, caberá ao proprietário, solicitar a reintegração da posse do imóvel no decurso do prazo de 03 (três) anos conforme previsto pelo art. 1.276 do Código Civil, após pagar um valor a título de indenização ao Poder Público.

Assim sendo, destaca-se que há grande viabilidade em se aplicar o controle de constitucionalidade sobre o art. 64 desta lei, uma vez que incorre fortemente a possibilidade de neste ser constatada a aplicação do instituto do confisco.

⁷⁷ PELUSO, Cezar (coord.). GODOY, Claudio Luiz Bueno de et al. **Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência**. 14. ed. São Paulo: Manole, 2020. p. 1249.

Outro efeito da Lei nº 13.465 foi que com a publicação dela, o Enunciado 597 da VII Jornada de Direito Civil⁷⁸ que ocorreu em 2015 e que até então era utilizado como norteador para tais discussões, deixou de aplicável, pois este sustentava que “a posse impeditiva da arrecadação, prevista no art. 1.276 do Código Civil, é efetiva e qualificada por sua função social.”

Como visto, o enunciado previa que a arrecadação do imóvel pelo Poder Público seria uma maneira de punição ao proprietário de imóvel inadimplente, mas que, se a propriedade estivesse sob posse de um terceiro e este por sua vez, estivesse conferindo uma utilidade a ela, não seria arrecadada pelo Poder Público, por não ser mais considerada abandonada.

A contar da publicação de tal lei, o proprietário que não cumprir com os ônus fiscais de seu imóvel urbano, não poderá valer-se como argumento de defesa numa ação de desapropriação, do fato de que a propriedade cumpre com sua função social, mas, por intermédio da intervenção de um terceiro, e que, devido a isto, não se encontra em estado de abandono.

A publicação da Lei 13.465 alterou também o entendimento quanto à justificativa em relação à inadimplência do proprietário do imóvel perante os ônus fiscais aplicados a ele, pois até a data em que esta lei entrou em vigor, não se admitia o argumento de que o não pagamento tenha sido realizado porque o titular

não reunia temporariamente condições financeiras de satisfazer as obrigações fiscais, ou ainda que estava fisicamente impossibilitado de exercer atos de posse, ante a natureza da presunção, cabendo-lhe apenas alegar a existência da satisfação dos ônus fiscais ou o exercício da posse.⁷⁹

Nota-se, portanto, que segundo a interpretação revogada do abandono, havia a existência de exigibilidade da presença dos atos correspondentes ao exercício da posse, os

⁷⁸ **Enunciado nº 597 do CJF/STJ**, da VII Jornada de Direito Civil. Disponível em: < <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/855>>. Acesso em 15 abr. 2020.

⁷⁹ DA CUNHA, Leandro Reinaldo. A Perda da Propriedade Imóvel em Razão do Abandono e o Capitalismo Humanista. In: Encontro Nacional do CONPEDI, 19, 2010, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: CONPEDI, 2010. p. 2341- 2350. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3523.pdf>>. Acesso em 15 abr. 2020.

quais não se apresentam mais como relevantes, uma vez que, como já citado, mesmo se o imóvel estiver em posse de terceiro poderá ser suscetível à desapropriação.

Incorre salientar que, quanto à presunção absoluta do abandono em virtude do não pagamento dos ônus fiscais, torna-se evidente o fato de que este argumento caracterizante para o abandono, torna-se menos rígido à medida em que as discussões acerca de tal previsão ampliam-se.

No que dita à titularidade da propriedade do imóvel objeto desta ação, alguns doutrinadores defendem a ideia de que enquanto estiver sendo analisada a ação desapropriatória, a propriedade do imóvel deverá ser mantida em nome do titular desta, até que a pretensão almejada seja totalmente analisada e a esta seja ofertada uma sentença adequada.

Tal vedação ocorre, porque, até que se dê o término do processo, ao Poder Público é conferida uma expectativa de direito, a qual será acatada ou não de acordo com as informações suscitadas no processo. Assim, até o trânsito em julgado do processo, o titular poderá reivindicar a propriedade do imóvel⁸⁰.

Há ainda, outros doutrinadores que defendem que a perda da propriedade se consuma no momento em que se identifica e classifica o imóvel urbano como estando em situação de abandono e a partir desta condição é que se propõe a ação de desapropriação deste.

Desta forma, a ideia defendida por esta corrente é a de que a perda da propriedade do imóvel apenas será efetiva quando a titularidade do mesmo for transferida do nome do particular para o do Poder Público em um cartório competente para a subscrição no Registro Geral de Imóveis.

Analisando tais correntes, acredita-se que a primeira seja a mais adequada para ser aplicada nestas circunstâncias em que se discute a respeito do momento em que se desenvolve o abandono do imóvel, uma vez que os princípios constitucionais devem ser observados em todas as fases que compõem o processo.

⁸⁰ FARIAS, Cristiano Chaves. **Curso de Direito Civil: Direitos Reais**. 13. Ed. rev. ampl. atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017. p. 495. Disponível em: < <https://forumdeconcursos.com/wpcontent/uploads/wpforo/attachments/2/1469-Curso-de-Direito-Civil-Reais-Vol5-2017-Cristiano-Chaves-de-Farias-e-Nelson-Rosenvald.pdf> >. Acesso em 14 abr. 2020.

Dentre tais princípios, destacam-se principalmente, o da ampla defesa e o do contraditório, pois relacionam-se diretamente com a abertura que se dá ao requerido em se defender perante as alegações que recaem sobre ele em um dado processo. Logo, até que seja executado o trânsito em julgado no processo, deve ser garantido ao particular o direito de defender-se das acusações constantes na ação.

A norma constitucional em seu texto prevê ainda, limitações ao exercício do arbítrio da administração pública ao impor tributos sob as diversas áreas que compõe a organização social e os quais são conseqüentemente, suportados pelos cidadãos.

Desta forma, importa destacar o art. 150, inciso IV da Constituição, o qual assegura, mesmo que de uma maneira sucinta, um princípio importante para a promoção de certa limitação a esta discricionariedade do Poder Público.

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - Exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça;

(...)

IV - Utilizar tributo com efeito de confisco;

(...)

Assim sendo, o princípio do não confisco inclui-se dentro do rol dos chamados princípios fundamentais e desta forma, também é utilizado como um instrumento de controle em face do poder da administração em tributar.

Seguindo este pensamento, Agra admite que imposição de tributos é necessária ao Poder Público, para que mantenha toda a estrutura pública em plena atividade, mas salienta que esta não pode se mostrar como excessiva a ponto de impedir que o indivíduo exerça seu direito de propriedade.

Tal afirmativa pode ser comprovada a partir da leitura do trecho de uma das obras do autor o qual assegura que,

a atividade arrecadatória por parte do Estado é essencial para a manutenção das prestações estatais, contudo, ela não pode ser tão intensa a ponto de suprimir o direito de propriedade, considerado como prerrogativa fundamental. A proibição de confisco não se reduz apenas à supressão da propriedade, mas também se configura quando a obrigação tributária instituída impede a própria sobrevivência dos negócios privados (art.150, IV, CF).⁸¹

⁸¹ AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

A partir de tal entendimento, ressalta-se que a vedação ao confisco não se restringe apenas ao ato de retirar a propriedade do particular, que possui a sua titularidade, mas o alcance deste princípio vai além, abrangendo até o ato de cobrar tributos em valor tal que ameace a sobrevivência das atividades realizadas e vínculos adquiridos pelo proprietário em âmbito privado.

Cumprido ao Supremo Tribunal Federal, portanto, vistoriar se o sistema tributário como um todo, está permitindo ou não que insurjam tributos isolados que produzam efeitos confiscatórios, prejudicando assim, os particulares. Isto, pois, como já é sabido, a proibição do confisco é um princípio constitucional e ao STF é conferida a função de guardar a Constituição e por consequência, aos princípios previstos na Carta Constitucional (art. 102, *caput*, CRFB/88).

Contudo, o processo para a identificação, análise e comprovação de que um tributo está apresentando características confiscatórias, não é específico. É justamente através desta má delimitação deste conceito que se permite que seja constituído um ambiente indefinido acerca dos casos em que ele pode ser reconhecido.

Assim sendo, Motta reforça esta ideia de que

não há limites objetivos para se aferir a partir de que patamar certo tributo passa a ter a feição confiscatória, o que autoriza à doutrina afirmar que o princípio deve ser interpretado como uma exigência de razoabilidade da carga tributária.

Caberá ao Poder Judiciário, em especial ao STF, analisar, caso a caso, com base neste parâmetro de razoabilidade, se determinada exigência tributária possui ou não caráter confiscatório.⁸²

Desta forma, como visto, por não haver um limite definido para delimitar se um tributo tem caráter confiscatório, cabe ao STF averiguar cada caso em específico com emprego do princípio da razoabilidade. Por meio desta análise, poderá determinar se dada tributação apresenta-se com caráter confiscatório ou não, haja vista que o princípio da vedação do confisco detém caráter fortemente subjetivo⁸³, o que significa que este é regido por elementos que compõem o âmbito particular do indivíduo. Tal cenário é inapropriado

⁸² MOTTA, Sylvio. **Direito Constitucional:** Teoria, Jurisprudência e Questões. 28. ed. São Paulo: Método, 2019. p. 996.

⁸³ *Ibidem*. p. 323.

pois, com a necessidade em se analisar cada caso específico, gera-se a oportunidade de haver decisões divergentes sobre um mesmo assunto, podendo assim, ser contestada a imparcialidade dos magistrados no momento da fixação da sentença.

Incorre, ainda, a discussão acerca da distinção entre os conceitos de confisco e tributação, os quais inúmeras vezes são tratados como sendo um conseqüente ao outro. Logo, faz-se necessário elucidá-los.

Meira defende que o

confisco deve ser entendido como perda de bens para o Estado em razão de ato ilícito. Tributo caracteriza-se pelo pagamento ao Estado em razão de ato lícito em duas circunstâncias: a) hipótese que revele capacidade econômica do sujeito passivo de contribuir para o Estado; b) dever de contribuir em razão de benefício resultante de ação estatal.⁸⁴

Tomando como fundamento tal conceituação, pode-se afirmar que o confisco possui finalidade voltada à intenção de aplicar uma modalidade de penalidade ao indivíduo que não cumpre com seu dever. Enquanto o tributo, refere-se ao dever que incide sobre o particular em contribuir ao Estado, por meio de uma quantia, em virtude do recebimento de algum benefício advindo da intervenção estatal.

Desta forma, ao se analisar a possibilidade prevista pelo art. 1.276, §2º, do Código Civil, o objeto suscetível à apropriação é o imóvel e a justificativa para tal ato é o descumprimento do dever do proprietário em quitar os tributos incidentes sobre o bem em que se apresenta como sendo titular.

Portanto, é lícito que se empregue uma punição em desfavor do proprietário de um imóvel urbano em decorrência da inadimplência tributária a qual recai sobre a propriedade e até este ponto, não há nenhuma ilegalidade nem divergência com o que prevê o texto constitucional.

A discussão sobre a incidência do instituto do confisco surge, então, a partir da escolha da expropriação do imóvel da propriedade do particular, para o patrimônio público, como forma de sanção que almeja punir o titular pela inadimplência tributária do imóvel. E tudo isto, sem que haja uma indenização ao proprietário.

⁸⁴ MEIRA, Liziane Angelotti. **Tributos Sobre o Comércio Exterior**. São Paulo: Saraiva, 2012. p.127.

Logo, ao redor deste procedimento é que se manifesta uma das linhas de discussão acerca da provável ocorrência de inconstitucionalidade no artigo, em virtude de ser entendida tal expropriação por meio da substituição da propriedade do imóvel, como uma maneira de confisco, o qual é vedado pela Constituição.

Outro princípio que se relaciona diretamente com a identificação se há tributação de cunho confiscatório é o da proporcionalidade, o qual estimula a discussão se valor cobrado do particular em forma de tributos equivale ao que realmente condiz com o montante necessário para a manutenção da prestação por parte do Poder Público. Quanto a este princípio, será tratado de modo mais detalhado no próximo tópico.

Portanto, o princípio da vedação do confisco ou do não confisco, objetiva garantir que seja resguardado o direito de propriedade ao titular do imóvel, buscando para isto, controlar a Administração Pública para que não ultrapasse os limites referentes ao direito de intervenção do Poder Público nas relações privadas.

Por fim, implica destacar que a única possibilidade de expropriação da propriedade de um particular pelo Estado, sem que este detenha o direito a alguma forma de indenização, se encontra fundamentada explicitamente na Constituição, no art. 243.

Neste, encontra-se assegurado que,

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

Esta atitude, por parte do Poder Público, pode ser interpretada como um confisco. Este, porém, não fundamentado na inadimplência tributária incidente sobre o imóvel, como supõe o art. 1.276, §2º do Código Civil, mas sim, em virtude da realização de atividades ilícitas, as quais se apresentam em desacordo com o que se encontra previsto pelos dispositivos legais vigentes⁸⁵.

Também se argumenta que, as propriedades rurais ou urbanas que se enquadram nesta situação, não estão cumprindo com sua função social, uma vez que tal princípio

⁸⁵ MELO, Adriana Zawada (et. al.); COSTA MACHADO, Antônio Cláudio da (org.); FERRAZ, Anna Candida da Cunha (coord.). **Constituição Federal Interpretada**: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo. 10. ed. Barueri: Manole, 2019. p.1195.

resguarda em seu conceito a exigência de que sejam refletidas para a coletividade efeitos positivos e não, danos os quais serão suportados por toda sociedade.

3.3 A VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE

O princípio da razoabilidade e o da proporcionalidade foram inúmeras vezes citados ao longo deste trabalho, logo, cumpre expor a relevância exercida por estes no que dita à discussão acerca da constitucionalidade do art. 1.276, §2º do Código Civil, bem como alguns elementos que diferenciam tais princípios. Isto, pois, é habitual encontrar algumas conceituações equivocadas nas quais estes princípios são tratados como sendo equivalentes.

Tão logo, a distinção entre eles inicia desde a sua origem, uma vez que ao princípio da razoabilidade, se é atribuída sua fonte à “Suprema Corte norte-americana, derivado do princípio do devido processo legal (due process of law)”⁸⁶. Neste sistema, o devido processo legal se distinguia em processual, no qual se visava resguardar os direitos e garantias dos cidadãos perante o processo e o direito processual legal material, a partir do qual eram identificados e invalidados atos do Poder Público que não eram considerados razoáveis.

Já quanto ao princípio da proporcionalidade, este originou-se dentro do Tribunal Constitucional Alemão. Júnior destaca que “o objetivo do princípio da proporcionalidade é verificar a constitucionalidade das leis e atos normativos que limitam os efeitos de normas constitucionais, máxime as definidoras de direitos fundamentais”.⁸⁷

Assim sendo, tal princípio é utilizado para averiguar se determinada lei ou norma está seguindo os ditames previstos na Constituição Federal. Tal análise será realizada com fundamento em três critérios, os quais serão elencados a seguir.

O primeiro é o de adequação, o qual certifica se a legislação atende aos objetivos dispostos no texto constitucional, por meio da relação entre causa e efeito. Ou seja, além do

⁸⁶ JÚNIOR, Flávio Martins Alves Nunes. **Curso de Direito Constitucional**. 3.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p. 404.

⁸⁷ *Ibidem* p. 406.

dever em atender aos objetivos constitucionais, a norma deve ainda promovê-los para que o alcance de seus efeitos seja amplo.

O segundo critério é o da necessidade, que compara se a solução escolhida para a resolução do litígio apresenta-se como sendo a que gera menores danos aos princípios previstos na norma maior.

Por fim, o terceiro, refere-se ao critério de proporcionalidade em sentido estrito, o qual visa a apreciação dos dois lados do litígio e a partir disto, que seja escolhida uma opção de solução a qual atenda de maneira proporcional aos interesses conflitantes.

Tais princípios visam, portanto, promover uma proteção ao cidadão perante os atos praticados pelo Poder Público. Ou seja, a finalidade destes é alcançada quando as atitudes administrativas propiciam os menores efeitos negativos possíveis sobre o interesse do particular. Logo, nota-se que há a partir destes, uma busca pelo resguardo dos direitos fundamentais dos cidadãos constantes na Constituição.

Importa destacar que o princípio da razoabilidade e também o da proporcionalidade, de acordo com seus objetivos particulares, auxiliam diretamente na aplicação do princípio do não confisco, discutido no tópico anterior. Uma vez que é por meio da aplicabilidade daqueles, que a possibilidade de incidência de confisco poderá ser identificada.

Desta forma, comprova-se a importância da aplicação do princípio da razoabilidade em face da possibilidade de um ato confiscatório, por exemplo, o qual se cogita que aconteça no art. 1.276, §2º, do Código Civil e que devido a isto, é elemento colaborador na discussão acerca da inconstitucionalidade de tal artigo.

Confirmando este pensamento, Motta afirma ainda que “a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a inconstitucionalidade material de várias leis com base na ofensa ao princípio da proporcionalidade ou da razoabilidade”⁸⁸. Portanto, nota-se quão importante é a apreciação destes princípios no processo de elaboração de uma legislação pra que, após publicada, não seja considerada materialmente inconstitucional.

Partindo do argumento do autor supracitado, importa destacar que, a possibilidade de inconstitucionalidade citada por ele, chamada de inconstitucionalidade material, é a que se

⁸⁸ MOTTA, Sylvio. **Direito Constitucional: Teoria, Jurisprudência e Questões**. 28. Ed. São Paulo> Método, 2019. p. 793.

intenciona alegar perante o que se encontra disposto pelo art. 1.276, §2º do Código Civil. Esta modalidade de aplicação é a pretendida, pois em seu conceito pressupõe deve ser empregada aos casos em que o disposto na legislação contraria ao que se encontra previsto na Constituição Federal.

Agra conceitua a inconstitucionalidade material dizendo que

ela afeta apenas a parte da norma que afronta a Constituição; as demais partes, se forem autônomas, permanecerão em vigor. A inconstitucionalidade material permite sua convalidação: uma vez retirada a parte da norma que contraria a Constituição, o vício deixará de existir.⁸⁹

Portanto, a inconstitucionalidade material pode ser imposta a todos os casos em que a lei ou norma contraria diretamente aos princípios e disposições constantes no texto constitucional, sendo necessário então, que o trecho o qual promove tal afronta seja reavaliado.

É justamente isto que se intui que seja realizado com o art. 1.276, §2º do Código Civil. Uma vez que são inúmeros os pontos, podem ser discutidos a partir de seu texto vigente, pois neste, foram citados dispositivos e propostas ações as quais divergem com o que prevê a Constituição Federal, que por sua vez, é a norma utilizada como parâmetro para a análise de constitucionalidade das demais normas e leis vigentes.

⁸⁹ AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após realizar a investigação e análise a respeito do assunto e tendo como fundamento os dados adquiridos acerca do tema proposto por este trabalho de conclusão de curso, os objetivos suscitados no início desta pesquisa foram alcançados e algumas conclusões relevantes foram adquiridas e serão apresentadas a seguir.

A priori, importa destacar o entendimento que se toma frente às legislações publicadas posteriormente à Constituição Federal, o qual sustenta que se deve evitar veemente a declaração de inconstitucionalidade de uma lei ou norma, por se presumir, de forma relativa, que no processo de elaboração desta, os preceitos constitucionais foram observados.

Para alcançar tal objetivo de retomada da harmonia jurídica, dever-se-á adotar maneiras diversas de interpretação desta, mas que sejam admissíveis pelo ordenamento. Será então através desta linha interpretativa, que se obterá uma retomada ao estado de equilíbrio legal.

Entretanto, nos casos em que não se for possível utilizar de uma linha interpretativa que posicione a legislação em sintonia com a Constituição e seguindo o pressuposto que a lei inferior deve obedecer ao que dita a superior, poderá ser empregado o controle de constitucionalidade, por meio de seus instrumentos, como por exemplo, o controle de constitucionalidade difuso e a ação direta de inconstitucionalidade.

Desta forma, ao se analisar o art. 1.276, §2º do Código Civil, nota-se que existem alguns possíveis argumentos que podem ser utilizados como justificativa para a declaração de inconstitucionalidade de tal artigo, em virtude de sua relevância, e em virtude da tempestividade existente para que esta seja proposta.

No que dita o direito à propriedade, constante no art. 5º, *caput*, XXII e XXIII, da Constituição, destaca-se que este é assegurado a todos os cidadãos, desde que seja cumprida sua função social. Assim sendo, surge um questionamento e que se relaciona ao artigo analisado do Código Civil, o de que a partir de qual instante uma propriedade, especificamente a urbana, deixa de atender a este princípio? Ou seja, qual o limite da supremacia do interesse público sobre a propriedade privada para justificar a arrecadação desta a seu patrimônio?

Neste sentido, retomando ao art. 1.276 do Código Civil, verifica-se que, neste, o descumprimento com a função social do imóvel urbano surge quando o proprietário desta não

cumpra com seus ônus fiscais, sendo considerado como abandonado, justificando sua arrecadação como bem vago e posteriormente, compondo o patrimônio público, sem haver possibilidade de defesa do particular. Considera-se que tal atitude viola os princípios da ampla defesa e do contraditório, pois o proprietário poderá estar passando por um momento de dificuldades financeiras, por exemplo, mas a ele não será conferida a oportunidade em manifestar-se em face das alegações a ele impostas.

Destaca-se que o abandono, segundo tal artigo, é entendido de forma absoluta, o que também gera discussões, porque o simples não uso do imóvel não poderá ser utilizado como um requisito de caracterização para o abandono, devendo, portanto, ser desenvolvida uma investigação complementar para comprovar este estado.

Discutiu-se também, o momento em que cessam os efeitos da posse do imóvel e que reforçam a ideia de que este se encontra abandonado, o qual também está disposto no artigo 1.276 do Código Civil. Sabe-se que tentou-se suprir tal lacuna com a publicação do art. 64 da Lei nº 13.465 de 2017, o qual assegura que mesmo que esteja em posse de terceiro, o imóvel poderá ser desapropriado em razão da inadimplência tributária. Entretanto, ao analisar tal legislação, nota-se que esta também poderá ser objeto do controle de constitucionalidade por assegurar ações que se enquadram como uma forma de confisco.

Tratando-se do ato de expropriação em si, cita-se outra vertente de inconstitucionalidade do art. 1.276, §2º, do Código Civil, a possível caracterização do instituto do confisco o qual é vedado pela Constituição. Não apenas relacionado à ação em si de retirar a propriedade do particular, sem nenhuma indenização, mas também, pela possibilidade de estar sendo exigido um valor a título de tributos que possa ocasionar alguma ameaça ao interesse particular.

Portanto, ao concentrar todos os argumentos supracitados, com os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, nota-se que o art. 1.276, §2º do Código Civil, afronta a direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal, devendo, portanto, passar pelo crivo do controle de constitucionalidade, seja por meio da propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade ou pelo controle difuso, suscitado pelo expropriado, já no decurso da ação desapropriatória, por exemplo.

Esta necessidade surge a partir do momento em que estas previsões estabelecem que o particular titular de um imóvel urbano deve suportar ônus de caráter excessivo na relação

entre o interesse público e privado. Desta maneira, em desfavor do proprietário inadimplente, o Poder Público aplica o confisco de seu bem imóvel, a constrição de sua defesa perante as acusações que recaem sobre ele e não adota parâmetros razoáveis para efetuar a análise da incorrência do possível descumprimento à função social da propriedade.

Em vista disso, não resta outra alternativa diversa à declaração de inconstitucionalidade material do art. 1.276, §2º do Código Civil, por estar contrariando a preceitos assegurados pela Constituição Federal.

BIBLIOGRAFIA

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. Disponível em:< <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-54512/cfi/6/14!/4/548/2/2@0:92.5>>. Acesso em 14 abr. 2020.

ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Manual de Direito Administrativo**. 3.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. Disponível em:< <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553610891/cfi/610!/4/4@0.00:57.9>>. Acesso em 02 abr.2020.

AZEVEDO, Álvaro Villaça. **Curso de Direito Civil: Direito das coisas**. São Paulo: Atlas, 2014.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. Disponível em:< <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530989774/cfi/6/10!/4/10/2@0:0>>. Acesso em 05 abr. 2020.

BARROS, Alerrandre. **Desemprego aumenta para 11,6% no trimestre encerrado em fevereiro**. Disponível em:<<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27260-desemprego-aumenta-para-11-6-no-trimestre-encerrado-em-fevereiro>>. Acesso em 08 abr. 2020.

BARROSO, Luis Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise da jurisprudência**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. p.23. Disponível em:<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553611959/cfi/19!/4/2@100:0.00>>. Acesso em 15 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto-lei Nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Desapropriações por Utilidade Pública.** Brasília, DF: Senado Federal, 1941. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3365.htm>. Acesso em 26 set. 2019.

BRASIL. **Altera a redação da lei 4.771, de 15 de setembro de 1965, e revoga as Leis nºs 6.535, de 15 de junho de 1978, e 7.511, de 7 de julho de 1986.** Brasília, DF: Senado Federal, 1989. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7803.htm>. Acesso em 05 abr. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 22 set. 2019.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. **Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.** Brasília, DF: Senado Federal, 1941. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3365.htm>. Acesso em 30 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade.** Diário Oficial da União, DF: Senado Federal, 2001. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 22 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil.** Diário Oficial da União, DF: Senado Federal, 2002. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em 22 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n^{os} 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.** Brasília, DF: Senado Federal, 2017. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em 30 mar. 2020.

BRASIL. **Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências.** Brasília, DF: Senado Federal, 1979. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em 30 mar. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **EREsp 922.786/SC.** Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Primeira Seção: julgado em 9-9-2009, DJe 15-9-2009. Disponível em:< <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp>>. Acesso em 23 mar. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº141.** Disponível em<<https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp>>. Acesso em 05 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº561. In____. **Aplicação das Súmulas no STF**. Disponível em<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2518>>. Acesso em 04 out. 2019.

CANOTILHO, JJ Gomes...[et.al.]. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva / Almedina, 2013. p.316. Disponível em:< <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502212640/cfi/4!/4/2@100:0.00>>. Acesso em 24 abr. 2020.

CARNEIRO, Cláudio. **Curso de Direito Tributário e Financeiro**. 9.ed. São Paulo: Saraiva Educação,2020. Disponível em:< <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553615872/cfi/135!/4/4@0.00:58.9>>. Acesso em 23 mar. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33 ed. São Paulo: Atlas, 2019. Disponível em:< <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597020540/cfi/6/54!/4/344/2@0:0>>. Acesso em 21 mar. 2020.

CASTILHO, José Roberto Fernandes. **O Arquiteto e a Lei: Elementos de Direito da Arquitetura**. São Paulo: Editora Pillares,2012. Disponível em:< <https://livros-e-revistas.vlex.com.br/vid/edificacao-investigacao-acerca-um-644717633>>. Acesso em 05 abr. 2020.

COUTO, Reinaldo. **Curso de Direito Administrativo**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2019. Disponível em:< <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553610853/cfi/4!/4/4@0.00:0.00>>. Acesso em 23 mar. 2020.

DA CUNHA, Leandro Reinaldo. A Perda da Propriedade Imóvel em Razão do Abandono e o Capitalismo Humanista. *In*: Encontro Nacional do CONPEDI, 19, 2010, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: CONPEDI, 2010. p. 2341- 2350. Disponível em:<<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3523.pdf>>. Acesso em 15 abr. 2020.

DECARLI, Naiara. **Plano Diretor no Estatuto da Cidade: uma forma de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos.** *In*: Senatus: cadernos da Secretaria de Informação e Documentação, v. 6, n. 1, p. 35-43, 2008. Anais eletrônicos. Senado, 2008. Disponível em:<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/131832>>. Acesso em 30 set. 2019.

Declaração dos direitos do homem e do cidadão. Disponível em:<<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/dec1789.htm>>. Acesso em 27 set. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 201. Disponível em:<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530984830/cfi/6/10!/4/10/2@0:0>>. Acesso em 05 abr. 2020.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas.** 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Teoria Geral do Direito Civil.** Vol.1.31.ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

DONIZETTI, Elpídio. **Curso Didático de Direito Civil.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2019. Disponível em:< <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597019513/cfi/6/10!/4/10/10@0:93.2>>. Acesso em 05 abr. 2020.

Enunciado nº 243 do CJF/STJ, da III Jornada de Direito Civil. Disponível em:<<https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/470>>. Acesso em 24 set. 2019.

Enunciado nº 597 do CJF/STJ, da VII Jornada de Direito Civil. Disponível em:<<https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/855>>. Acesso em 15 abr. 2020.

Enunciado nº 316 do CJF/STJ, da IV Jornada de Direito Civil. Disponível em:<<https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/325>>. Acesso em 02 abr. 2020.

FARIAS, Cristiano Chaves. **Curso de Direito Civil: Direitos Reais**. 13. Ed. rev. ampl. atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017. p. 495. Disponível em:<<https://forumdeconcursos.com/wpcontent/uploads/wpforo/attachments/2/1469-Curso-de-Direito-Civil-Reais-Vol5-2017-Cristiano-Chaves-de-Farias-e-Nelson-Rosenvald.pdf>>. Acesso em 14 abr. 2020.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 16.ed.rev.atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

HARADA, Kiyoshi **Direito Financeiro e Tributário**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2019. Disponível em:< <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597020526/cfi/6/46!/4@0:0>>. Acesso em 05 abr. 2020.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação: Doutrina e prática**. 11.ed. São Paulo: Atlas, 2015. Disponível em:< <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788522499663/cfi/133!/4/2@100:0.00>>. Acesso em 22 mar. 2020.

JUINA. A Lei 21 de 21 de setembro de 1984. **Dispõe sobre Loteamentos, Desmembramentos, Remembramentos e Arruamentos no Município de Juína e dá outras providências.** Câmara Municipal de Juína. Disponível em:< <https://www.juina.mt.gov.br/decretos>>. Acesso em 25 mar. 2020.

JUINA. Decreto nº 430 de 02 de setembro de 2014. **Aprova Projeto do Loteamento Flamboyant.** Prefeitura Municipal de Juína. Disponível em:< <https://www.juina.mt.gov.br/decretos>>. Acesso em 25 mar. 2020.

JUINA. Decreto nº 877 de 06 de outubro de 2006. **Institui o I Plano Diretor Participativo do Município de Juína, nos termos do Art. 182 da Constituição Federal; do Capítulo II da Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, e da Lei Orgânica do Município de Juína, mais especificamente, os seus dispositivos a seguir enumerados: Art. 98, IV, § 1º; Art. 111, III; Art. 161, a 173 e o art. 84, XI.** Prefeitura Municipal de Juína. Disponível em:< <https://www.juina.mt.gov.br/decretos>>. Acesso em 25 mar. 2020.

JUINA. Lei nº 1.046 de 05 de dezembro de 2008. **Dispõe Sobre o Código Tributário Do Município De Juína.** Prefeitura Municipal de Juína. Disponível em:< https://sapl.juina.mt.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2008/1226/1226_texto_integral.pdf>. Acesso em 25 mar. 2020.

JÚNIOR, Flávio Martins Alves Nunes. **Curso de Direito Constitucional.** 3.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. Disponível em:<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553611430/cfi/4!/4/2 @100:0.00>>. Acesso em 16 abr. 2020.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo.** 12.ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. Disponível em:<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553600724 /cfi/4!/4/4@0.00:0.00>>. Acesso em 28 set. 2019.

MARTINS, Thiago Penido; JÚNIOR, Rodolpho Barreto Sampaio. Desapropriação e a Justa e Prévia Indenização: Questões Controvertidas Acerca da Mensuração da Indenização no Processo Expropriatório. *In*: Congresso Nacional do CONPEDI/UFPB, 23, 2014, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2014. p. 271- 293. Disponível em:< <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=48016f549 dbc03c0>>. Acesso em 01 jun. 2020.

MEIRA, Liziane Angelotti. **Tributos Sobre o Comércio Exterior**. São Paulo: Saraiva,2012. p.127. Disponível em:<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502180611/cfi/127!/4/4@0.00:58.6>>. Acesso em 15 abr. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo. RENTERIA, Pablo. TEPEDINO, Gustavo (org.). **Fundamentos do Direito Civil – Direitos Reais**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense,2020. p.102. Disponível em:<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530989613/cfi/6/2!/4/2/2@0: 29.1>>. Acesso em 08 abr. 2020.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e legislação constitucional**. 7.ed. atual. São Paulo: Atlas, 2007.p.1866 apud FERREIRA, 1989-1994.

_____. **Direito Constitucional**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p.701. Disponível em:< <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597020915/cfi/6/10!/4/20@0:31.3>>. Acesso em 06 abr. 2020.

MORAES, Guilherme Peña de. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 148. Disponível em:<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597020090/cfi/6/10!/ 4/20@0:65 .2>>. Acesso em 15 abr. 2020.

MOTTA, Sylvio. **Direito Constitucional:** Teoria, Jurisprudência e Questões. 28. Ed. São Paulo> Método, 2019. p. 996. Disponível em:<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530986544/cfi/6/2!/4/2/2 @0:0>>. Acesso em 14 abr. 2020.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo.** 9. ed. rev.atual.amp. São Paulo: Atlas, 2019. Disponível em:< <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597021363/cfi/6/10!/4/6/4@0:100>>. Acesso em 20 mar. 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo.** 7. ed. São Paulo: Método, 2019. p. 48. Disponível em:< <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530984694/cfi/6/32!/4/146/4@0:0>>. Acesso em 08 abr. 2020.

PELUSO, Cezar (coord.). GODOY, Claudio Luiz Bueno de et al. **Código Civil comentado:** doutrina e jurisprudência. 14. ed. São Paulo: Manole, 2020. Disponível em:< <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520464328/cfi/0!/4/4@0.00:56.0>>. Acesso em 30 mar. 2020.

RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil:** Direito das coisas. vol.5. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito Administrativo.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. Disponível em:< <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547212704/first>>. Acesso em 05 abr. 2020.

SANTOS, Adair Loredó; INGLESÍ, Carlos Eduardo. **Direito Administrativo:** interpretação doutrinária, legislação, prática, jurisprudência comentada. 1. ed. São Paulo: Primeira impressão, 2008.

SANTOS, Bruno Oliveira dos; BOAVENTURA, Edivaldo Machado; REIS, Renato Barbosa. Alternativas Legais Para a Apropriação de Imóveis Abandonados: Um Estudo de Caso no Município de Salvador/Ba. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, vol. 10, nº 1, 2018. p. 95-132. Disponível em:< <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29621/23338>>. Acesso em 31 maio de 2020.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros,2010.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA JÚNIOR, Paulo Roberto de. **Curso de Direito Administrativo**. 2.ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos,2005.

SOUZA, Sylvio Capanema da. O Código Napoleão e sua Influência no Direito Brasileiro. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 26, 36-51, 2004. Disponível em:< https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista26/revista26_36.pdf>. Acesso em 30 maio 2020.

STF julga constitucional redução de juros compensatórios em desapropriação. Supremo Tribunal Federal, Brasília, 17, maio, 2018. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=378758>>. Acesso em: 04 out. 2019.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. 5. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2015.

_____. **Direito Civil: direito das coisas.** v.4.11.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Disponível em:< <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530983994/cfi/6/22!/4/138/2/2@0:2.34>>. Acesso em 02 abr.2020.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Direitos Reais.**15. ed. São Paulo: Atlas,2015.

WALD, Arnoldo. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas.** 2. ed. rev. atual. São Paulo: Sugestões Literárias, 1970.