

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA NO DIREITO BRASILEIRO ATUAL E AS DESAPROPRIAÇÕES NO MUNICÍPIO DE SALVADO PARA FINS DE HABITAÇÃO POPULAR

Hebert Lopes Evangelista¹

Barbara Camardelli Loi²

Resumo: O objetivo deste artigo é realizar um estudo sobre a situação dos imóveis urbanos abandonados na cidade de Salvador ao longo dos últimos anos, bem como a ausência da devida adequação, em flagrante violação ao princípio da função social da propriedade consagrado na Constituição Federal, assim como as medidas jurídicas cabíveis, que legitimam a apropriação destes imóveis por parte do poder público municipal, para ressignificá-los ao atendimento das necessidades coletivas, através da realização de políticas públicas, harmonizando-o aos preceitos constitucionais.

Palavras-chave: Função Social da Propriedade Privada; Imóveis Urbanos Abandonados; Poder Público; Desapropriação; Arrecadação de Bem Vago.

Abstract: The objective of this article is to carry out a study on the situation of abandoned urban properties in the city of Salvador over the past few years, as well as the absence of due adaptation, in flagrant violation of the principle of the social function of property enshrined in the Federal Constitution, as well as the applicable legal measures, which legitimize the appropriation of these properties by the municipal public power, to give a new meaning to meeting the collective needs, through the realization of public policies, harmonizing it with the constitutional precepts.

Keywords: Social Function of Private Property. Abandoned Urban Properties. Public Power. Expropriation. Collection of Bem Vago.

¹ Graduando do curso de Direito pela Universidade Católica do Salvador – UCSAL. E-mail: hlevangelista@hotmail.com.

² Procuradora do Estado da Bahia (PGE), Especialista em Infraestrutura Pública (FGV), Professora da Universidade Católica do Salvador.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO. 2. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO DE PROPRIEDADE. 3. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO DIREITO BRASILEIRO. 4. A PROPRIEDADE URBANA E O ESTATUTO DA CIDADE. 5. DA PERDA DA PROPRIEDADE PELO ABANDONO. 6. OS IMÓVEIS ABANDONADOS NO MUNICÍPIO DE SALVADOR. 7. INSTITUTOS LEGAIS PARA A APROPRIAÇÃO DE IMÓVEIS ABANDONADOS PELO PODER PÚBLICO. 7.1. DESAPROPRIAÇÃO. 7.2. ENCAMPAÇÃO. 8. MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL DA PESSOA HUMANA. 9. CONCLUSÃO. 10. REFERÊNCIAS

1. INTRODUÇÃO

Atualmente, os imóveis abandonados têm se tornado um problema frequente na nossa Capital, com o qual o Poder Público Municipal não parece lidar muito bem. Ao longo dos anos e, à despeito da proteção constitucional ao princípio da função social da propriedade, o número de imóveis “vagos”, tem crescido vertiginosamente.

O problema causado pelo abandono de um imóvel pode repercutir ainda em outras esferas, como na segurança e na saúde pública, em virtude da depreciação física bem, que pode resultar em acidentes ou na criação de um ambiente propício à proliferação insetos e endemias.

Lado outro, simultaneamente, a desigualdade social e econômica latente do nosso país, fruto de uma herança histórica, agrava-se com a precariedade dos serviços públicos, essenciais, prestados pelo Estado.

Nesse contexto, o abandono de bens imóveis se contrapõe aos interesses da coletividade por força do risco que a impõe, além de negar efetividade a função social da propriedade. Por conseguinte, a problemática reclama a interferência do poder público, para dar efetividade aos instrumentos jurídicos existentes de apropriação do imóvel, de modo que a propriedade possa cumprir a sua função social, viabilizando ao poder público a oportunidade de melhorar a prestação dos serviços socioassistenciais dispensados à população.

Cuida-se, portanto, da análise do atual cenário da cidade de Salvador, em diálogo com o direito real de propriedade, do princípio da função social da propriedade urbana e a supremacia do interesse público sobre o privado, cujo exame será aprofundado nos tópicos seguintes.

2. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO DE PROPRIEDADE

No Direito Romano, o direito de propriedade tinha natureza absoluta, individual e dogmática, assim como constituía um direito de carácter perpétuo, com exclusão da possibilidade de exercício por diversos titulares ao mesmo tempo. Em um sentido amplo, esse direito denotava a faculdade ou o poder outorgado ao seu titular de usar, gozar, fruir e dispor do bem da melhor forma que lhe satisfizesse, utilizando sem quaisquer preocupações ou cautelas com o interesse social e coletivo do povo (PAGANI, 2009).

As supostas exceções a esse conceito de direito residiam na possibilidade de desmembramento de certas qualidades para a constituição de direitos isolados, em proveito de outrem, os quais eram denominados de *jus in re aliena*. No entanto, essas limitações não tiveram o condão de desconstituir o carácter ou a definição da propriedade na sua natureza. (PAGANI, 2009)

A partir do ano de 1789, o direito de propriedade passou a ser regulamentado pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, cujo teor trazia a ideia de um direito fundamental e inviolável:

Artigo 17º- Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir evidentemente e sob condição de justa e prévia indenização.

Igualmente, o Código de Napoleão (1804) disciplinava a propriedade no âmbito exclusivo do direito privado, instaurando o seu carácter de natureza absoluta e pessoal. No entanto, o carácter absolutista da propriedade se desagregou da unção religiosa que pairava no direito romano, motivo pelo qual o seu fundamento passou a ser considerado de natureza econômica e como forma de exercício do poder político (DRESCH, 2006).

Com o passar do tempo e as novas formas de exploração da terra para além da agricultura, a exemplo da industrial, a concepção de propriedade sofreu alterações significativas, deixando de estar vinculada a ideia de domínio físico da terra (HOLZ *et al*, 2008).

Na concepção de MARÉS (2003), o patrimônio privado deixou de ser considerando uma utilidade para ser só um documento, registro, uma abstração, um direito. O aproveitamento da terra ganhou, no âmbito jurídico, outras nomenclaturas, tais como uso, usufruto, renda, bem como ocupação física, a qual é chamada de posse. Por isso, a terra deixou de ser apenas terra e evoluiu para propriedade. Isso significa dizer que a noção de propriedade deixou de se relacionar aos aspectos corpóreos e tangíveis do bem, e passou a ganhar, juridicamente, um reconhecimento social.

Nesse sentido, a propriedade perdeu a característica de direito absoluto, ilimitado e perpétuo, que tinha o fundamento de “usar, fruir e abusar da coisa”, e passam a incidir sobre ela restrições e limitações, de modo que o seu uso necessita ter um cunho social e comunitário para garantir a sua utilização consciente (ALFONSIN, 2006).

Logo, a relação mantida entre o proprietário e o bem deixou de ser enxergada de forma absoluta e, por conseguinte, passou a ser vista como um vínculo entre um cidadão e a sociedade, incumbindo ao proprietário a obrigatoriedade de usar o bem com respeito àqueles direitos caracterizados como coletivo.

No Brasil, essa imposição foi estabelecida após a promulgação da Constituição da República de 1891, confirmada pelo Código Civil de 1916, conhecido como *Código Beviláqua*, que em sua parte especial, dispôs sobre o direito das coisas, cujo teor refletia a premissa do Código Napoleônico, ao afirmar, em seu art. 524, que “a lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua”.

O referido Código, lamentavelmente, adotava uma premissa diferente da ideia moderna que se tinha sobre a propriedade. Naquela época, enquanto o continente europeu instituíra um modelo moderno de concepção da propriedade, consubstanciado no contentamento social e na recente ideia da função social da propriedade, quedou-se o Código Civil obsoleto, baseando-se na ideia de absolutismo e plenitude do direito da propriedade incurso no pensamento napoleônico (DRESCH, 2006).

Noutra perspectiva, a entrada em vigor da Constituição Republicana de 1934 inovou o constituinte ao conceber a função social. Isso porque o art. 113, XVII, criou a impossibilidade do exercício do direito de propriedade sem a observância do interesse social e coletivo.

No entanto, em sentido completamente contrário, a Constituição outorgada em 1937 retrocedeu ao suprimir a função social da propriedade do texto constitucional, fazendo prevalecer as premissas absolutistas do Código Civil de 1916, caracterizando um verdadeiro retrocesso, indo em contramão à nova concepção da propriedade.

Já a Constituição Federal de 1946, finalmente resgatou o pacto com a função social da propriedade, ao afirmar em seu art. 147 que o uso da propriedade seria condicionado ao bem-estar social, reerguendo a nomenclatura “função social da propriedade”, premissas estas conservadas pela de 1967.

Na mesma perspectiva, a Constituição Federal de 1988, limitou o exercício do direito de propriedade de modo absoluto e arbitrário, vinculando-o a uma perspectiva social ínsita ao reconhecimento do próprio direito, com vistas a preservar a autonomia da vontade e a livre iniciativa, mas evitar o absolutismo da liberdade econômica, equilíbrio demasiadamente necessário ao convívio social.

A fim de regulamentar a utilização da propriedade respeitando o seu caráter social, o Código Civil de 2002, respaldado pela Constituição Federal de 1988, inovou ao dispor sobre diversas situações não abordadas pela legislação civil, tais como: obrigatoriedade do atendimento do caráter social e a vedação de atos que visem trazer prejuízos a terceiros.

Com efeito, o destaque que a função social assume na legislação contemporânea denota que, apesar de tratar de um direito privado, a propriedade não pode ser utilizada irrestritamente pelo seu respectivo titular, mas sim de maneira que atenda também aos interesses da coletividade.

3. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO DIREITO BRASILEIRO

Nas lições de Stolze *et al*, “o direito de propriedade consiste no direito real de usar, gozar ou fruir, dispor e reivindicar a coisa, nos limites da sua função social” (GAGLIANO E PAMPLONA, 2019, p. 160).

Para Tartuce, por sua vez, a propriedade:

Trata-se de um direito fundamental, protegido no art. 5.º, inc. XXII, da Constituição Federal, mas que deve sempre atender a uma função social, em prol de toda a coletividade. A propriedade é preenchida a partir dos atributos que constam do Código Civil de 2002 (art. 1.228), sem perder de vista outros direitos, sobretudo aqueles com substrato constitucional (TARTUCE, 2019, p.191).

E nas lições do autor Cristiano Farias:

A expressão função social da propriedade, na verdade, não passa de uma opção ideológica para, em um sentido mais amplo, podermos compreender que toda e qualquer situação individual patrimonial se submete a um perfil solidário e redistributivo, no qual a prevalência axiológica da realização da pessoa humana submete as exigências utilitaristas de produtividade econômica a uma dose de conformação (FARIAS et al, 2017, p. 316).

Nessa perspectiva, uma vez descumprida a função social da propriedade, a intervenção estatal no domínio privado torna-se legítima, desde que direcionada ao atendimento dos interesses sociais da coletividade e ao bem-estar dos habitantes, mitigando o direito absoluto à propriedade, posto que tais medidas visam o exercício da função social da cidade (MELLO, 2017).

A função social vem considerando que o conteúdo da propriedade não se restringe apenas na faculdade de usar, gozar e dispor. Ao lado dessas faculdades, que trazem direitos e poderes, também existem deveres, visto que o proprietário para assim ser reconhecido em seu direito tem que cumprir os deveres. O exercício de sua propriedade tem que estar inserido no contexto econômico.

A função social da propriedade privada foi consagrada pelo Constituinte na Carta Maior de 1988. Por essa razão, o ordenamento jurídico brasileiro deve observá-la em todos os seus aspectos, haja vista que “a propriedade não pode atender apenas aos interesses individuais, senão deve ser inserida em uma nova dimensionalidade ética que perpassa e adorna com novas cores as relações interprivadas, com vistas a atender também o interesse da coletividade” (MELLO, 2017, p.147).

O art. 5º, XXIII, da Constituição Federal traz, logo em seguida à garantia do direito de propriedade, que “a propriedade atenderá a sua função social”. A função social constitui-se na utilização da propriedade, rural ou urbana, com harmonia dos interesses sociais de um determinado local, com imposição de restrições ao direito de propriedade, sobretudo para garantir que o exercício desse direito não seja contrário ao bem coletivo.

O referido dispositivo limita-se a estabelecer que a propriedade deve atender a sua função social, mas não delinea os critérios para que isto aconteça. Esses critérios, que impõem o cumprimento da função social, são apresentados em outros capítulos da Constituição, e divergem para cada tipo de propriedade.

Em relação a propriedade urbana, os critérios estão estipulados no Capítulo II – da propriedade urbana, art. 182, §2º, o qual dispõe que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.”.

Conforme dicção do texto legal supracitado, a propriedade urbana está em conformidade com sua função social quando obedece aos critérios delineados pelo Plano Diretor de cada município.

De mais a mais, a função social apresenta-se outra vez, através do art.170, III, da Constituição Federal como um princípio da ordem econômica e financeira, com o propósito de garantir a justiça social e uma existência digna a todos.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

III – função social da propriedade”

Desta forma, o texto constitucional expressa um entendimento no sentido de que a justiça social deve conduzir a ordem econômica, logo o direito de propriedade deve estar subordinado ao respeito à coletividade.

O Código Civil Brasileiro, mais especificamente no art. 1.228, §1º, estabelece que o uso e o gozo deverão ser exercidos em conformidade com os seus propósitos econômicos e sociais, sendo possível dispor, bem como o direito de reavê-lo do poder de qualquer pessoa que, de forma injusta, a possua ou detenha.

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.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Tais interesses devem ser observados, tanto nos imóveis rurais, quanto em relação aos imóveis urbanos. Para efeito desse artigo, será analisado o direito de propriedade sobre o imóvel urbano, regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), o qual é responsável por estabelecer as diretrizes básicas urbanas

4. A PROPRIEDADE URBANA E O ESTATUTO DA CIDADE

O objetivo do direito urbanístico é oportunizar melhores condições habitacionais ao homem, com a distribuição organizada dos espaços habitáveis, por força dos atos normativos das cidades. A transigência do interesse particular do titular do direito de propriedade com o interesse social de ordenação da cidade não é algo fácil, porém se mostra urgente.

É cediço que a função social atinge, *in genere*, diretamente as propriedades, por ser uma forma de ligação entre a natureza do bem e a sua fruição com os interesses sociais, a exemplo da propriedade urbana e rural, intelectual, acionária, dos bens de consumo etc. Sabe-se que cada uma delas, no entanto, demonstram seus regramentos específicos.

Contudo, a fim de inibir os impactos negativos que se erguem em virtude do avanço desordenado do evento da urbanização, o constituinte zelou pela política urbana, atribuindo-lhe normas que delineiam seu perfil, com vistas a cumprir a função social estabelecida no próprio texto constitucional. Neste caso específico, inerente à adequação do bem (imóvel urbano) às obrigações urbanas básicas.

O art. 182 da Constituição Federal de 1988, citado acima, prevê:

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

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

A referida Carta, repita-se, preocupada com as políticas urbanas, atribuiu normas específicas para a propriedade urbana, com o escopo de cumprir a função social prevista no texto constitucional. Ela associa-se à devida adequação do bem imóvel urbano às funções urbanas básicas ao garantir uma política de desenvolvimento urbanístico, por parte do Poder Público Municipal, com o fito de colocar em efetividade a função social da propriedade, objetivando assegurar a comodidade e o bem-estar dos habitantes.

Tais disposições se harmonizam ao disposto no art. 30, XIII, que confere aos municípios a competência para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, replicada na art. 59, I e II, da Constituição Estadual do Estado da Bahia:

Art. 59 - Cabe ao Município, além das competências previstas na Constituição Federal:

[...]

II - elaborar e executar a política de desenvolvimento urbano e seu plano diretor, que será aprovado, exclusivamente, por lei municipal;

III - promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano;

Visando atender às premissas da função social, o constituinte criou as hipóteses de parcelamento ou edificação compulsória; o IPTU progressivo e a desapropriação. Essas medidas não podem ser confundidas com a própria função social, por representar formas

compulsórias para alcançá-la direta ou indiretamente, impedir a ocupação de áreas não suficiente equiparadas, evitar a manutenção abstrata de imóveis vagos ou subutilizados, preservar o patrimônio ambiental ou cultural, vindicar a urbanização ou ocupação forçosa de imóveis inocupado, arrecadar recursos para o desenvolvimento urbano, assim como obrigar a reparação de impactos no meio ambiente.

Adveio, então, com o fito de regulamentar o espaço e a propriedade urbana, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), responsável por estabelecer as diretrizes básicas urbanas, que assim dispôs:

“A propriedade urbana cumpre a função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.” (ESTATUTO DA CIDADE, 2001).

O direito à cidade consiste no dever do Estado em funcionalizar a terra e o solo urbano em um método mais abrangente, com vistas a propiciar à cidade empregos e atividades econômicas para o maior número de gente e não para o mínimo (ROLNIK, 2016).

A cidade deve funcionar para o bem-estar de todos os cidadãos, o que impõe a obrigatoriedade de as políticas de planejamento urbanístico serem relacionadas ao incremento da dignidade humana, haja vista que o direito à cidade é um direito comum a todas as pessoas, uma vez que esta transformação necessita indispensavelmente do exercício de um poder atribuído a coletividade para afeiçoar o processo de urbanização (HARVEY, 2014).

Considerando que o direito à cidade é um direito coletivo, comum a todos os cidadãos, as políticas de planejamento urbano devem ser direcionadas à promoção da dignidade da pessoa humana, a fim de assegurar aos habitantes bens e serviços considerados indispensáveis e essenciais (CASTEL, 2010).

Com o fito de regulamentar a matéria, a Constituição Federal conferiu ao Poder Público Municipal a atribuição de planejar, definir e executar as políticas públicas de desenvolvimento urbano da cidade. A referida gestão é viabilizada através do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) que consiste, ao mesmo tempo, em uma lei municipal e um instrumento de planejamento e gerenciamento do solo urbano, e cuja elaboração é obrigatória nos municípios com população superior a 20.000 (vinte) mil habitantes.

Antes de ser remetido para chancela da Câmara Municipal, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano deve ser debatido com os mais variados segmentos da sociedade civil possíveis, através de audiências públicas, para que se possa compreender as peculiaridades de

cada região e calcular os possíveis impactos sobre a população, sejam eles positivos ou negativos.

Importa ressaltar que é função do plano diretor definir a destinação social ou econômica das áreas urbanas da cidade, para que o uso do solo, bem como a sua ocupação compreenda variadas finalidades, como residencial, comercial, industrial, entre outras.

De igual modo, compete ao PDDU estabelecer a utilização do imóvel considerada: conforme, desconforme e tolerada, sendo que o uso conforme é aquele indicado no Plano Diretor para região na qual situa-se o imóvel, portanto, constitui direito subjetivo do proprietário, enquanto o desconforme é o uso definido no zoneamento como incompatível para o local, motivo pelo qual o seu exercício lhe é vedado. Trata-se claramente de uma intervenção estatal na ordem econômica e na propriedade do indivíduo, realizada em prol da organização da vida coletiva (SANTOS *et al*, 2018).

O imóvel urbano cujo aproveitamento é inferior ao mínimo definido pelo PDDU ou legislação dele decorrente, caracteriza um imóvel subutilizado; já o imóvel não aproveitado pelo proprietário ou possuidor para nenhuma finalidade é considerado abandonado.

À luz das observações ora declinadas, especialmente no que tange à função social, pode-se alcançar o cerne deste trabalho: as consequências jurídicas do imóvel urbano abandonado. De fato, o abandono de imóveis urbanos viola princípios jurídicos aqui expostos, além de não se harmonizar com os interesses da sociedade, razão pela qual há instrumentos jurídicos que legitimam a apropriação desses imóveis, por parte do Poder Público, para ressignificá-los e funcionalizá-los de acordo com os interesses coletivos (SANTOS *et al*, 2018).

5. DA PERDA DA PROPRIEDADE PELO ABANDONO

Denomina-se abandono o ato material em que o proprietário do bem se desfaz da coisa por falta de interesse de continuar sendo seu dono. Considerando que o abandono não é caracterizado por um ato de vontade expresso, a concretização deste instituto provém de atos exteriores que realçam a nítida intenção de abandonar a coisa.

O mero desprezo físico do bem, caso não seja seguido de indícios contundentes de renegar a coisa, não tem o condão de concretizar o abandono. Por essa razão, a mera falta de utilização do bem não acarreta em abandono, vez que se faz necessário uma conjugação ao elemento psíquico, na busca do efetivo interesse do titular de desfazer-se da propriedade.

Os arts. 1.275, III, 1.276 do Código Civil de 2002, dispõem sobre a possibilidade da perda da propriedade pelo abandono, bem como os seus requisitos, senão vejamos:

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

[...]

III - por abandono;

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 o 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.

Nota-se, portanto, que o abandono é uma das modalidades de perda da propriedade, na qual se caracteriza por meio de ato voluntário e exclusivo do titular do bem, no qual renega seus direitos sobre a coisa de usar, gozar, dispor, ou reivindicar, tacitamente.

6. OS IMÓVEIS ABANDONADOS NO MUNICÍPIO DE SALVADOR

Este capítulo é a parte prática do presente trabalho, no qual será realizada a coleta, análise e interpretação de dados obtidos através da base de dados de setores censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Preliminarmente, importa registrar que a divulgação da base de dados dos setores censitários do IBGE é atualizada e disponibilizada com um lapso temporal de 10 (dez) anos, motivo pelo qual haverá uma limitação temporal, visto que o último censo foi publicado no ano de 2010, com previsão da próxima atualização inicialmente para o ano de 2020. Entretanto, em razão da pandemia do novo coronavírus, foi adiado para 2021.

Portanto, os dados coletados no referido censo para a realização da pesquisa relativa aos imóveis em situação de abandono no município de Salvador, foram referentes aos anos de 2000 a 2010, medidos pelo Censo Demográfico do IBGE. Inicialmente, foi examinado o quantitativo total de imóveis existentes no Município de Salvador. Existem 961.976 (novecentos e sessenta e um mil, novecentos e setenta e seis) domicílios na Cidade, sendo que 77.852 (setenta e sete mil, oitocentos e cinquenta e dois) encontram-se em situação de abandono.

O quantitativo de imóveis abandonados, ainda segundo o Censo, teve um aumento de 60.768 (sessenta mil, setecentos e sessenta e oito) para 77.852 (setenta e sete mil, oitocentos e cinquenta e dois), totalizando, assim, um acréscimo de 17.084 (dezessete mil e oitenta e quatro) imóveis abandonados na década referenciada.

O referido Instituto qualifica “imóveis abandonados” da seguinte forma: “domicílios particulares permanentes não ocupados – vagos”, ao passo que qualifica o território do município como distrito, que se subdivide em subdistrito. Para o IBGE, distrito é uma unidade administrativa, que a depender a situação, poderá ser subdividida em unidades administrativas menores, as quais são denominadas por subdistritos que englobam bairros, vilas etc.

Realizando-se ao exame espacial da evolução do número total de imóveis abandonados no período de 2000 a 2010 na Cidade de Salvador, identifica-se que, no referido período, ocorreu um acréscimo considerável de imóveis abandonados no município, motivo pelo qual estes imóveis poderiam ser apropriados pelo Poder Público Municipal, com vistas a os destinar a políticas de habitação popular.

É sabido que a existência de imóveis abandonados sem a competente destinação não se coaduna com os interesses coletivos, tampouco com o princípio constitucional inerente à propriedade e à cidade, qual seja função social da propriedade.

Nesse sentido, impõe a utilização dos instrumentos jurídicos que outorgam ao poder público municipal a competência para adotar as providências necessárias com vistas a proceder com a devida destinação do bem, conforme será analisado no capítulo seguinte.

7. INSTITUTOS LEGAIS PARA A APROPRIAÇÃO DE IMÓVEIS ABANDONADOS PELO PODER PÚBLICO

O presente capítulo tem a finalidade de comprovar que existem alternativas legais no ordenamento jurídico para a apropriação de imóveis abandonados, com o escopo de funcionalizá-los para fins de interesse coletivo.

7.1. Desapropriação

A desapropriação é um procedimento administrativo por meio do qual o poder público, mediante declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, comina ao proprietário a perda do bem, mediante justa indenização. Portanto, esse instituto tem como alvo a prevalência do interesse público em detrimento do particular, objetivando atender necessidades coletivas.

Tais desapropriações impõem o dever de realização de ações que resultem em utilidade e comodidade à população, em virtude de uma situação emergencial e inadiável ou para prestigiar

ações de cunho social. Ela não tem o caráter de urgência, no entanto, a sua implementação será Tais desapropriações impõem o dever de realização de ações que resultem em comodidade e utilidade a população, em virtude de uma situação emergencial e inadiável ou para prestigiar ações de cunho social. Ela não tem o caráter de urgência, no entanto, a sua implementação será de acordo com a conveniência e oportunidade do interesse público, conforme hipóteses delineadas no art. 5º do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de julho de 1941³, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.

A desapropriação por necessidade pública se reveste em caráter de urgência, isto é, em caso de não realização da desapropriação pelo poder público naquele momento específico, os prejuízos poderão ser irreparáveis ao interesse social, uma vez que tratam de eventos que surgem quando o ente públicos se depara com uma situação urgente e inadiável, só resolvido mediante a transferência do bem privado a seu domínio.

A desapropriação por interesse social direciona-se diretamente à justa distribuição da propriedade, com a finalidade de concretizar as finalidades sociais. Por meio dela, o poder público pretende proporcionar um melhor aproveitamento, utilização ou produtividade da propriedade em favor do coletivo. O art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962⁴, define

³ 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;
- 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;
- h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;
- i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;
- j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;
- 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;
- m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;
- n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;
- o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;
- p) os demais casos previstos por leis especiais.

⁴ Art. 2º Considera-se de interesse social:

- I - O aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;
- II - A instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola;
- III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola;

as hipóteses de utilização do instituto da desapropriação por interesse social e dispõe sobre a sua aplicação.

Já a desapropriação para fins urbanísticos, atrela-se especialmente aos imóveis subutilizados, os quais enquadram-se os imóveis abandonados, com fundamento no requisito da utilidade pública, uma vez que é regido pelo princípio da distribuição equitativa da atividade urbanística, considerando as normas do direito à cidade. Este regulamento encontra-se disciplinado no art. 182, §4º, III, e no art. 8º do Estatuto da Cidade, *in verbis*:

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

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Assim, eis o teor do art. 8º do Estatuto da Cidade:

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

§ 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.

IV - A manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;

V - A construção de casas populares;

VI - As terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;

VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais;

VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas.

§ 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.

§ 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.

Por via de regra, as hipóteses de desapropriação de imóveis urbanos reclamam prévia justa indenização. Todavia, a desapropriação para fins urbanísticos, consoante dispositivo transcrito acima, diferencia-se das demais em razão de concretizar-se como um instrumento de execução da política do solo urbano, em virtude da efetivação do planejamento urbanístico. Logo, não se trata meramente de uma transferência de propriedade do particular ao poder público, mas sim uma maneira de utilizar os bens expropriados para atendimento da função social que lhe é inerente, no meio urbano.

Outro fator que a difere dos demais, é em relação a competência, por ser exclusiva do Município, sendo que a indenização correspondente é paga ao particular através de títulos públicos de emissão com prévia aprovação do Senado Federal, com prazo de resgate de até 10 anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, garantido o valor real da respectiva indenização e os juros legais.

7.2. Arrecadação e Encampação

Em Salvador, a Lei Municipal nº. 8.553, de 28 de janeiro de 2014, traz a previsão legal da arrecadação e encampação⁵ de imóveis urbanos abandonados. Primordialmente, esse instituto encontra-se disciplinado pelo art. 1.276 do Código Civil Brasileiro de 2002:

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.

Por seu turno, o art. 1º da Lei nº 8.553, de 28 de janeiro de 2014, repete o teor da redação do texto acima transcrito. Assim, vejamos:

⁵ A encampação é a extinção antecipada do contato de concessão, unilateralmente pelo Poder Concedente, com fundamento em razões de interesse público. A encampação depende de lei autorizativa específica e implica a indenização prévia do concessionário (KLEIN, 2017, p.10).

Art. 1º Os imóveis urbanos abandonados, cujos proprietários não possuam a intenção de conservá-lo em seu patrimônio e que não se encontrem na posse de outrem, ficam sujeitos à arrecadação e à encampação pelo Município de Salvador, na condição de bem vago.

§ 1º A ausência da intenção referida no caput deste artigo será presumida quando o proprietário, cessada a sua posse sobre o imóvel, não adimplir com os decorrentes ônus fiscais.

§ 2º O imóvel abandonado, localizado em zona urbana do Município de Salvador, será considerado vago e passará ao Município, nos termos do art. 1.276 do Código Civil (Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002).

Consoante disposto no art. 4º do referido dispositivo, há uma delimitação para o conceito de imóvel abandonado, o qual configura-se com a vontade do proprietário de não mais ter consigo o imóvel, de modo a torná-lo bem vago. Eis o teor do dispositivo:

Art. 4º O abandono do imóvel configura-se quando o proprietário tem conduta juridicamente definida como de manifestação de vontade, assim entendida a de não mais o conservar em seu patrimônio, de modo a torná-lo um bem vago.

Parágrafo Único. O Município de Salvador adquire a propriedade do bem vago 03 (três) anos depois de o imóvel ser assim considerado.

Observa-se no dispositivo acima que o imóvel declarado abandonado é considerado vago, e que o município só poderá obter a sua propriedade após transcorrer um prazo de 03 (três) anos após assim ser considerado.

Nas lições de (DI PIETRO, 2012), esse reconhecimento não é automático, pois desafia a instauração de um processo administrativo regular, no qual o proprietário ou possuidor do bem imóvel deverá ser notificado pelo Município, acerca da existência do processo administrativo de arrecadação do bem, sendo-lhe assegurado o direito ao contraditório e a ampla.

O processo administrativo de arrecadação, conforme art. 2º da Lei Municipal supracitada, poderá ser instaurado de ofício no momento em que os agentes públicos tomarem ciência da existência de um imóvel abandonado ou por meio de denúncia.

Os procedimentos atinentes a esse tipo de processo administrativo estão previstos no art. 2º da referida Lei, conforme segue:

Art. 2º A arrecadação de que trata esta Lei terá início de ofício ou por denúncia e prosseguirá com:

I – A realização de atos de diligência, mediante elaboração de relatório circunstanciado contendo a descrição das condições do imóvel;

II – A confirmação da situação de abandono, a lavratura do respectivo Auto de Infração e a instrução de processo administrativo;

§ 1º O processo administrativo conterà os seguintes documentos: Requerimento ou denúncia que motivou a diligência; Certidão imobiliária atualizada; Termo declaratório dos ocupantes de imóveis contíguos, quando houver; Certidão positiva de ônus fiscais; Cópias das publicações do Decreto de Arrecadação; Outras provas do estado de abandono do imóvel, quando houver;

§ 2º O procedimento poderá ser instaurado a partir de denúncia, inclusive na hipótese de dano infecto resultante de omissão do proprietário do imóvel, nos termos do art. 1.280 do Código Civil.

§ 3º O Poder Executivo adotará os procedimentos estabelecidos nesta Lei, inclusive os judiciais que couberem, para passar ao domínio público o imóvel arrecadado, ressalvada a hipótese da presunção absoluta de abandono a que se refere o art. 5º desta Lei e seus parágrafos, dando-lhe, em qualquer hipótese, destinação, no interesse público justificado em Decreto, tal como previsto nesta Lei, inclusive mediante permuta e alienação.

Outra observância importante a ser feita em relação ao referido dispositivo, é a existência da previsão de presunção absoluta de abandono do imóvel, tornando o processo de arrecadação mais rápido, à medida em que, constatada tal condição, o Município não precisará observar o prazo previsto no parágrafo único do art. 4º, qual seja 3 (três) anos após a finalização do procedimento de administrativo para que seja declarado bem vago.

Assim, considera-se a presunção absoluta de abandono do imóvel quando “cessados os atos de posse, quando o possuidor ou proprietário deixa de satisfazer os ônus fiscais decorrentes da posse ou propriedade do bem, situação que será constatada com a inscrição dos respectivos débitos na dívida ativa do município e com a respectiva abertura de processo administrativo fiscal, no qual o possuidor ou proprietário do imóvel resta-se revel (situação em que o indivíduo não apresenta defesa quando devidamente notificado), ou quando inadimplente com as obrigações tributárias, sendo tal confirmação de abandono irreversível, ainda que o inadimplente proceda ao pagamento dos tributos.”. (SANTOS *et al*, 2018).

Observe-se o teor do disposto nos arts. 5º e 11º da supramencionada Lei, este último que direciona para quais políticas públicas os imóveis arrecadados pelo Poder Público Municipal serão funcionalizados:

Art. 5º É bem vago, para os efeitos desta Lei, o imóvel urbano que:

I – Estiver abandonado pelo proprietário; e

II – Não estiver na posse de outrem.

§ 1º Presumir-se-á, de modo absoluto, a intenção do proprietário de não mais conservar o imóvel em seu patrimônio quando, cessados os atos de posse, deixar de satisfazer os ônus fiscais, mediante o não cumprimento de prestação pecuniária compulsória correspondente a um dos tributos imobiliários que tenham o imóvel como elemento material da hipótese do fato gerador.

§ 2º Confirmar-se-á a situação de abandono, na hipótese do § 1º deste artigo, pela lavratura do Auto de Infração, seguida da instrução do processo administrativo fiscal, cuja finalização ocorrer com a revelia ou com a inadimplência do contribuinte proprietário do imóvel.

§ 3º A presunção absoluta opera a aquisição da propriedade do bem vago, independentemente do interstício temporal referido no Parágrafo Único do Art. 4º desta Lei.

§ 4º A confirmação do abandono, nos termos do § 1º deste artigo, é irreversível, ainda que o inadimplente cumpra a prestação pecuniária compulsória.

[...]

Art. 11 Os imóveis encampados com base nesta Lei serão destinados, prioritariamente, a programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, no fomento ao Turismo no Município do Salvador, ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que, comprovadamente, tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, a interesse do Município.

Em homenagem ao princípio da função social da propriedade, os imóveis apropriados pelo Município devem ser destinados à prestação de serviços públicos de cunho social, de natureza habitacional, assistencial, educativa, esportiva, entre outros, para que a função social da propriedade seja efetivamente cumprida, conforme determina nosso ordenamento jurídico vigente (SANTOS *et al*, 2018), conforme art. 65 da Lei 13.465/2017⁶.

8. MORADIA COMO DIREITO FUNDAMENTAL DA PESSOA HUMANA

Hodiernamente, o direito à moradia⁷ foi consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (1948), que reconheceu, no âmbito internacional os denominados direitos econômicos, sociais e culturais.

Consoante disposto no art. 25 da referida Declaração:

Art. 25º Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

No âmbito nacional, a referida previsão foi inserida no art.6º da Constituição Federal de 1988, reconhecendo, assim, o direito à moradia como um dos direitos e garantias fundamentais:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Considerando que a referida garantia se encontra inserida no rol de direitos fundamentais, impõe-se uma atuação positiva do Estado, através de políticas públicas, com vistas a instituir

⁶ Art. 65. Os imóveis arrecadados pelos Municípios ou pelo Distrito Federal poderão ser destinados aos programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, ao fomento da Reurb-S ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, no interesse do Município ou do Distrito Federal.

⁷ Nas Lições de José Afonso da Silva: O direito à moradia significa ocupar um lugar como residência; ocupar uma casa, apartamento etc., para nele habitar. No “morar” encontramos a ideia básica da habitualidade no permanecer ocupando uma edificação, o que sobressai com sua correlação com o residir e o habitar com a mesma conotação de permanecer ocupando um lugar permanentemente. O direito à moradia não é necessariamente o direito à casa própria. Quer se garanta um teto onde se abrigue com a família de modo permanente, segundo a própria etimologia do verbo morar, do latim “*morari*”, que significa demorar, ficar. (SILVA, 2005, p.313).

programas eficientes e esforços políticos, visando a sua concretização, principalmente no que diz respeito aos cidadãos vulneráveis.

A inserção da garantia do direito à moradia na Constituição Federal de 1988, releva-se como um avanço para a sociedade, sobretudo para aquelas pessoas em situação de pobreza etc. No entanto, para o seu efetivo atendimento, o Poder Público deve envidar esforços e o mecanismo de maior alcance que se destaca é o Estatuto da Cidade, instituído para que esse direito possa ser de fato garantido.

Nessa acepção, a Constituição consubstanciada nas leis infraconstitucionais, busca prover a fundamentação necessária, em formas de garantias concretas, visando a defesa do direito constitucional à moradia digna, a exemplo das Leis 8.245, de 18 de outubro de 1991; 9.636, de 15 de maio de 1998; e 10.257, de 10 de julho de 2001.

Pois bem. No Brasil, a situação da habitação pode ser vista como um dos principais problemas sociais urbanos. O problema da moradia está interligado à questão do direito à cidade, assim, é possível inferir que as reclamações atinentes à habitação surgem a partir de diversas maneiras: solução para os graves problemas de infraestrutura que permeiam a cidade (saneamento, asfaltamento, entre outros), construção de moradias com vistas a atender um expressivo número de famílias sem casa própria e questionamentos acerca das obras referente a urbanização em áreas periféricas e favelas.

É importante compreender como os problemas atuais que assolam o meio urbano, especialmente aqueles concernentes à habitação, demonstram um século de políticas públicas que não enxergam a população mais carente, pobre, e, muitas vezes, sequer existem.

Vide dados colhidos por Nadja Conceição de Jesus Miranda, em sua tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal da Bahia – UFBA:

Segundo pesquisa realizada pela Secretaria de Desenvolvimento Social do município, no ano de 2006, Salvador tinha oficialmente 812 moradores de rua. Em 2008, pelos dados da pesquisa do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), esse número passou para 3.289. Em 2009, eram 2.010 moradores de rua, de acordo com Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social e Direitos do Cidadão. Em 2013, a coordenação do MNPR – Movimento Nacional da População de Rua em Salvador estimava que existisse cerca de 4 mil pessoas vivendo nas ruas de Salvador. Em 2016, no site Cidades Sustentáveis, foi publicada a estimativa da população de rua em Salvador com dados a Secretaria Municipal da Mobilidade (MIRANDA, 2016, p. 80)

Logo, na condição de território administrado pelo Poder Público, o funcionamento da cidade deve ser operacionalizado em favor do bem-estar do povo. Considerando que o direito à cidade e o direito à moradia são um direito coletivo, comum a todos os cidadãos, as políticas

de planejamento urbano devem ser direcionadas à promoção da dignidade da pessoa humana, a fim de assegurar aos habitantes, bens e serviços considerados indispensáveis e essenciais.

A arrecadação e encampação de imóveis abandonados revela-se um poderoso instrumento para concretização da função social da propriedade, porquanto permite a funcionalização de imóveis inutilizados, de modo a viabilizar políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento habitacional.

9. CONCLUSÃO

Ao final deste trabalho, conclui-se que a existência de imóveis abandonados não se coaduna com os interesses coletivos, tampouco com o princípio constitucional da função social da propriedade urbana.

Especificamente em relação ao Município de Salvador, o quantitativo de imóveis em situação de abandono aumentou expressivamente durante o período de 2000 a 2010, ultrapassando o quantitativo de 17.084 (dezesete mil e oitenta e quatro) imóveis abandonados, conforme verifica-se no último censo do IBGE, publicado no ano de 2010, sem que houvesse uma política municipal para minimização do problema, não obstante a importância da função social da propriedade privada e da legislação atual vigente prever a possibilidade de perda da propriedade do bem imóvel em razão do abandono.

Revela-se necessária a efetiva interferência do poder público no sentido de realizar um levantamento da situação dos imóveis em situação de abandono, apontados no último Censo do IBGE, seguida da instauração de processos administrativos de apropriação desses imóveis, instruídos com as provas da omissão dos pagamentos do IPTU, e notificação dos proprietários, para que possam exercer o seu direito à ampla defesa e ao contraditório.

O referido processo viabiliza a expropriação de imóveis abandonados, com respaldo em institutos jurídicos que outorgam ao Poder Público Municipal competência para efetuar tal ato, com vistas a direcioná-los à prestação de serviços públicos de cunho social, de natureza habitacional, de modo a garantir o direito constitucional à moradia para a população mais vulnerável, a exemplo das pessoas em situação de rua. Dentre os referidos instrumentos jurídicos, destacam-se a desapropriação, arrecadação e a encampação.

Vale dizer que para efeito da Lei nº 8.553, de 28 de janeiro de 2014, arrecadação, gênero do qual a encampação é uma espécie, decorre do descumprimento da função da sociedade urbana, sendo utilizada como uma espécie de sanção administrativa, enquanto a desapropriação

decorre do interesse da Administração Municipal, por razões de necessidade, utilidade pública ou interesse social.

A omissão do poder público diante dessa problemática é perpetuar a negação da função social da propriedade urbana, bem como a garantia constitucional do direito à moradia, quando a funcionalidade desses imóveis poderiam ser reajustada ao atendimento das demandas coletivas sociais, a exemplo de programas de habitação popular, útil a minimização das disparidades socioeconômicas existentes no País.

10. REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fiduciária no Brasil. In FERNANDES, Edésio, ALFONSIN, Betânia. Evolução do direito urbanístico. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

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

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 08 de junho de 2020.

BRASIL, Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 08 de junho de 2020.

BRASIL, Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Lei nº 3.071, de 1º de Janeiro de 1916. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 08 de junho de 2020.

BRASIL, Decreto-Lei nº. 3.365, de 21 de junho de 1941. Desapropriações por Utilidade Pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3365.htm>. Acesso em: 08 de junho de 2020.

BRASIL, Lei 4.132, de 10 de Setembro de 1962. Desapropriação por interesse social e sua aplicação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm>. Acesso em: 03 de junho de 2020.

BRASIL, Lei nº. 10.257, de 10 de Julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, Estabelece Diretrizes Gerais da Política Urbana e dá Outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 03 de junho de 2020.

CASTEL, Robert. As Metamorfoses da Questão Social. 5ª. Edição. Petrópolis: Vozes, 2010.

DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO. Disponível em: <<https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao>>. Acesso em: 03 de junho de 2020.

DRESCH, Renato Luís. A repercussão da função social da propriedade nas ações possessórias. Disponível em: <<http://www.abraao.com/word/possessorias.pdf>>. Acesso em: 03 de junho de 2020.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 25ª Edição. São Paulo: Atlas, 2012.
- DOS SANTOS, Bruno Oliveira; 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, v. 10, n. 1, p. 95-132, 2018.
- FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil: Direitos Reais. 13ª Edição. rev., amp. e atual. Salvador: JusPodivm, 2017.
- GAGLIANO, Pablo Stolze. PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Novo Curso de Direito Civil: Direitos Reais. Volume 5. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- HARVEY, David. A Condição Pós-Moderna. 25ª Edição. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 2014.
- HOLZ, Sheila; MONTEIRO, Tatiana Villela de Andrade. Política de Habitação Social e o Direito a Moradia no Brasil. X Colóquio Internacional de Geocrítica. Barcelona: Universidade de Barcelona, 2008.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Sinopse de Setores do IBGE. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopseporsetores>>. Acesso em: 05 de junho de 2020.
- _____. Informações Sobre o Município de Salvador/BA. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/v3/cidades/municipio/2927408>>. Acesso em: 05 de junho de 2020.
- KLEIN, Aline Lícia. Formas de extinção das concessões e seus efeitos. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Campilongo, Celso Fernandes, Gonzaga, Álvaro de Azevedo e Freire, André Luiz (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Nunes Jr., Vidal Serrano, Zockun, Maurício; Zockun, Carolina Zancaner, e Freire, André Luiz (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/81/edicao-1/formas-de-extincao-das-concessoes-e-seus-efeitos>>. Acesso em: 17 de junho de 2020.
- MARÉS, Carlos Frederico. A função social da terra. Porto Alegre. Sérgio Antônio Fabris Editor, 2003.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2017.
- SALVADOR, Lei nº. 8.553, de 28 de Janeiro de 2014. Lei Municipal de Arrecadação e a Encampação de Imóveis Urbanos Abandonados no Município de Salvador. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=265052>>. Acesso em: 03 de junho de 2020.
- SILVA, José Afonso da. Comentário Contextual da Constituição. São Paulo: Malheiros, 2005.
- TARTUCE, Flávio. Direito Civil: Direito das Coisas. Volume 4. 11ª. Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- PAGANI, Elaine Adelina. O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: EDUPUCRS, 2009.