

**XIV ENCONTRO INTERNACIONAL
DO CONPEDI BARCELOS -
PORTUGAL**

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Edson Ricardo Saleme; Irene Maria Portela; Rejaine Silva Guimaraes. – Barcelos, CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-218-6

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito 3D Law

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. XIV Encontro Internacional do CONPEDI (3; 2025; Barcelos, Portugal).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XIV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BARCELOS - PORTUGAL

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I

A edição do XIV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BARCELOS – PORTUGAL ofereceu produções científicas inestimáveis, no âmbito do Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Os diversos textos apresentados refletiram o espírito dos expositores em uma conjuntura de temas e ideias necessárias à reflexão da comunidade científica sobre os problemas urbanos e as possíveis equacionamentos. Dentro deste contexto, no Grupo de Trabalho - DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I - constatou-se qualificadas contribuições para o campo das Ciências Sociais Aplicadas, além do amplo debate de todos os presentes na sala.

O tema do XIV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BARCELOS – PORTUGAL contou com apresentações que abordaram diferentes temáticas relativas a assuntos que apresentaram problemáticas e sugestões de crescimento humano e desenvolvimento sustentável dentro destas áreas. Assim, o presente relatório faz destaque aos trabalhos apresentados no dia 12 de setembro de 2025 no GT “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade”, coordenado pelos professores doutores Edson Ricardo Saleme (Unisantos), Irene Maria Portela (IPCA) e Rejane Silva Guimarães (Rio Verde).

A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados através do sistema de dupla revisão cega por avaliadores ad hoc, de modo que temos certeza de que os temas a seguir apresentados são instigantes e apresentam significativas contribuições para as reflexões dos

ARRECAÇÃO DE IMÓVEIS URBANOS ABANDONADOS NO BRASIL: HISTÓRICO E FUNDAMENTOS

THE ADMINISTRATIVE COLLECTION OF ABANDONED URBAN PROPERTIES IN BRAZIL: HISTORICAL AND LEGAL FOUNDATIONS

Felipe Jacques Silva ¹

Resumo

O presente artigo analisa o instituto da arrecadação de imóveis urbanos abandonados no Brasil sob uma perspectiva histórico-jurídica e funcional. Parte-se do reconhecimento de que, embora previsto no ordenamento jurídico desde as Ordenações portuguesas e atualmente disciplinado pelo Código Civil de 2002 e pela Lei nº 13.465/2017, o mecanismo permanece subutilizado pelos municípios brasileiros. Investiga-se, com base em pesquisa teórico-dogmática, os fundamentos jurídicos da arrecadação, com ênfase na função social da propriedade e no papel do Direito Urbanístico como vetor da justiça urbana. O artigo demonstra que a arrecadação é instrumento jurídico legítimo e necessário à efetivação da política urbana, à ordenação do território e à promoção do direito à cidade, evidenciando que a omissão na sua aplicação compromete não apenas a realização de direitos fundamentais, mas também a racionalidade da gestão urbana. A partir da análise normativa e doutrinária, conclui-se que a arrecadação de imóveis abandonados deve ser compreendida como expressão de um poder-dever estatal, vinculado aos princípios constitucionais da função social da propriedade e do desenvolvimento urbano sustentável.

Palavras-chave: Imóveis abandonados, Arrecadação, Função social da propriedade, Direito urbanístico, Política urbana

Abstract/Resumen/Résumé

This article analyzes the legal mechanism of the collection of abandoned urban properties in Brazil from a historical, legal, and functional perspective. It begins by acknowledging that, although provided for in Brazilian law since the Portuguese Ordinances and currently

of the State's duty-power, grounded in the constitutional principles of the social function of property and sustainable urban development.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Abandoned properties, Collection, Social function of property, Urban law, Urban policy

1 INTRODUÇÃO

O abandono de imóveis urbanos é uma realidade mundial, presente nos mais diversos centros urbanos, ainda que com manifestações distintas a depender das circunstâncias histórico-sociais e econômicas de cada localidade. No Brasil, essa realidade se apresenta de forma cada vez mais frequente, revelando um paradoxo urbano de grandes proporções: enquanto milhões de pessoas carecem de moradia digna, milhões de edificações permanecem vazias, subutilizadas ou em avançado estado de degradação. A existência simultânea de imóveis ociosos e de uma população privada de acesso à terra urbana é a expressão mais visível da desconexão entre a disponibilidade do bem e sua destinação social. Trata-se de um fenômeno que, longe de ser episódico, simboliza a ineficiência das políticas públicas em garantir o cumprimento dos comandos constitucionais relativos à função social da propriedade e ao direito à moradia.

As causas do abandono são múltiplas e, no caso brasileiro, encontram explicações estruturais. A decadência econômica de áreas centrais das cidades — historicamente bem servidas de infraestrutura e serviços — vem sendo agravada pelo deslocamento da moradia das classes mais abastadas e das atividades produtivas de maior valor para zonas periféricas de expansão urbana. Esse movimento provoca a retração dos investimentos públicos nos centros urbanos consolidados, acentuando a desvalorização imobiliária e a deterioração dos imóveis existentes, em especial daqueles localizados em áreas tombadas. A rigidez normativa imposta à preservação, os elevados custos de reabilitação e a ausência de integração entre as políticas urbanas e patrimoniais tornam esses imóveis especialmente vulneráveis ao abandono. O resultado é a multiplicação de vazios urbanos, frequentemente situados em regiões centrais, que deveriam, em tese, integrar o núcleo estruturante da cidade.

Os dados do Censo Demográfico de 2022, realizado pelo IBGE, lançam luz sobre a gravidade do cenário: mais de 11,4 milhões de domicílios urbanos foram identificados como vagos em todo o território nacional, ao passo que o déficit habitacional gira em torno de 7,5 milhões de moradias (IBGE, 2022). Embora o IBGE não realize a distinção entre imóveis vagos e efetivamente abandonados, é inegável que parcela significativa desses bens se encontra desocupada, sem uso ou conservação, e à margem de qualquer exercício das faculdades inerentes à propriedade. Esses imóveis tornam-se focos de deterioração ambiental, risco à saúde pública e insegurança cotidiana. Também

contribuem para a desvalorização de regiões inteiras, a fragmentação do espaço urbano e o agravamento das desigualdades socioespaciais — elementos que, somados, esgarçam o pacto social que estrutura a cidade como projeto coletivo.

É neste contexto que se revela, ainda à margem do debate jurídico dominante, o instituto da arrecadação de imóveis urbanos abandonados. Previstos no art. 1.276 do Código Civil e nos arts. 64 e 65 da Lei nº 13.465/2017, esses dispositivos disciplinam um mecanismo jurídico de natureza declaratória, por meio do qual o Poder Público pode reconhecer a perda da propriedade pelo abandono e a consequente aquisição originária desses bens, desde que verificados os pressupostos legais. Ainda assim, tal instituto permanece amplamente subutilizado. Embora constitua um importante instrumento para a recomposição do patrimônio público e a promoção da justiça urbanística, é ignorado por grande parte dos mais de cinco mil e quinhentos municípios brasileiros. Poucos são os entes que se valem de sua força normativa e transformadora.

A partir dessa compreensão, o presente artigo promove um estudo sobre a evolução histórica do mencionado instituto, acerca de sua relevância, bem como de seus fundamentos de existência na atualidade.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ARRECADAÇÃO DE IMÓVEIS ABANDONADOS

A arrecadação de imóveis abandonados é um instituto jurídico que atravessa séculos de mudanças legislativas, sendo herança das ordenações portuguesas que vigoraram no Brasil durante o período colonial e tendo passado por importantes marcos nos Códigos Civis brasileiros. Esse instituto reflete as raízes da distinção entre a propriedade pública e a privada no Brasil colonial, a histórica destinação dos imóveis abandonados ao Estado, bem como, já no Código Civil de 2002 sob inspiração da Constituição Federal de 1988, uma clara preocupação com a função social da propriedade.

As primeiras normas relacionadas à arrecadação de bens abandonados no território brasileiro remontam às Ordenações Manuelinas (1521) e, posteriormente, às Ordenações Filipinas (1603). Essas ordenações, inspiradas no direito romano e na tradição jurídica portuguesa, estabeleciam que bens abandonados poderiam ser incorporados ao patrimônio público, especialmente se o abandono causasse prejuízo à sociedade.

As Ordenações Manuelinas, Livro II (Ordenações Manuelinas. Livro II, 1984), Título XXXV - Dos Bens Vagos, estabelecia que “os bens vagos, que não têm senhor conhecido, pertençam à Coroa, e sejam administrados pelos oficiais que para isso o rei nomear”. E, no mesmo sentido, seu Livro IV (Ordenações Manuelinas. Livro IV, 1984), Título XXXVI - Dos Bens que se Perdem por Abandono, estabelecia que “os bens abandonados, de qualquer natureza que sejam, móveis ou imóveis, passam ao domínio do rei, e cabe aos oficiais públicos fazerem sua arrecadação e guarda”.

Já as últimas ordenações da Coroa Portuguesa que vigoraram no Brasil, as Ordenações Filipinas também continham previsão semelhante, mencionado especificamente o termo arrecadação em seu Livro IV, Título XLVIII - Dos Bens Vacantes e da Arrecadação, segundo o qual “os bens vacantes e sem dono, de qualquer qualidade que sejam, serão inventariados pelos oficiais competentes, e depois incorporados aos bens reais, para que sejam administrados conforme a vontade do rei” (Ordenações Filipinas. Livros IV e V, 1984). As mencionadas ordenações chegam, ainda, a estabelecer, em Livro II, Título XXXII - Dos Bens das Cidades e Vilas, que “todo o bem vago, que não tiver dono certo, se incorporará aos bens da Coroa e será administrado por quem o rei mandar” (Ordenações Filipinas. Livros II e III, 1984).

Outro não era o entendimento sobre a herança vacante, a qual as mencionadas ordenações estabeleciam que deveriam ser destinadas à Coroa/Poder Público¹. Sobre as mencionadas ordenações Costa Manso consignou que “Quem não exhibe um titulo de dominio privado sobre qualquer extensão de terras, ocupa terras do Estado. Não ha como fugir desta conclusão” (Manso, 1931, p. 3.909).

Com a independência do Brasil em 1822 e a edição do Código Criminal do Império em 1830, as Ordenações foram sendo paulatinamente revogadas. A completa revogação (Martins, 2022, p. 15) ocorreu com a promulgação do Código Civil de 1916, que trouxe normas próprias para tratar da arrecadação de bens abandonados, ainda que as Ordenações tenham influenciado diretamente na elaboração desses dispositivos.

O Código Civil de 1916 representou um marco na consolidação do direito privado brasileiro, sendo a primeira codificação sistemática das normas afetas ao direito civil e, portanto, também relacionadas à propriedade, posse e demais direitos reais. O

¹ ORDENAÇÕES MANUELINAS. **LIVRO II**, Título LXXXVIII - Dos bens deixados por sucessores inexistentes. “Quando alguém falecer sem herdeiros legítimos, todos os seus bens serão entregues ao tesouro real, porque assim se preserva a ordem pública e a autoridade do rei sobre o que não tem senhor. Ordenações Filipinas. Todo o bem vago, que não tiver dono certo, se incorporará aos bens da Coroa e será administrado por quem o rei mandar.”

referido *codex* dedicou atenção ao instituto da arrecadação de bens abandonados nos artigos 520, inciso II, e 589, inciso III.

O artigo 520, inciso I, do CC/16² previa a perda da posse em caso de abandono, configurando uma renúncia voluntária³ do direito pelo titular. Já o artigo 589 do CC/16⁴, em seu inciso III, tratava expressamente sobre a perda da propriedade em razão do abandono, em seu §2º estabelecia o prazo de 10 anos para que o imóvel arrecadado como bem vago passasse ao domínio do Estado, ou da União Federal, se localizado no Distrito Federal ou em território não constituído em Estado (Sotto, 2022, p. 1862). No entanto, o CC/16 não previa de forma detalhada os mecanismos processuais para a arrecadação de imóveis abandonados, delegando grande parte dessa regulamentação a normas esparsas, as quais nem sequer foram elaboradas, de modo que as hipóteses de abandono passaram a ser decididas pelo Poder Judiciário.

Fernando Guilherme Bruno Filho pondera que, na vigência do revogado CC/16, o instituto do abandono quedou-se completamente inaplicável, segundo ele, o que se deve aos seguintes fatores (i) a lógica do direito à propriedade como absoluto, (ii) a dificuldade estrutural de verificar a intenção de abandono por parte do proprietário e ainda (iii) a falta de interesse da Administração Pública na arrecadação do bem, em razão do longo prazo necessário à assunção do domínio em seu benefício (Bruno Filho, 2012, p. 10).

O Código Civil brasileiro de 2002, atualmente vigente, manteve o abandono como uma das hipóteses de perda da propriedade aplicável tanto aos imóveis urbanos quanto aos imóveis rurais (artigo 1275, inciso III⁵). No entanto, CC/02 promoveu significativas alterações no instituto, em especial em seu art. 1.276⁶, dentre as quais: (i) tratamento privilegiado ao imóvel urbano, na condição de regra da ocorrência do

² “Art. 520. Perde-se a posse das coisas: I - Pelo abandono. [...]”. BRASIL. **Código Civil de 1º de janeiro de 1916**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 5 abr. 2025.

³ GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 20. edição. Atualizada por Luiz Edson Fachini. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 201.

⁴ Art. 589. Além das causas de extinção considerada neste Código, também se perde a propriedade imóvel: I. Pela alienação. II. Pela renúncia. III. Pelo abandono IV. Pelo perecimento do imóvel. § 1º Nos dois primeiros casos deste artigo, os efeitos da perda do domínio serão subordinados à transcrição do título, ou do ato renunciativo, no registro do lugar do imóvel. § 2º O imóvel abandonado arrecadar-se-á como bem vago, passará, dez anos depois, ao domínio do Estado, onde se achar, ou da União, se estiver no Distrito Federal ou em território não constituído em estado.

⁵ Art. 1.275. Além das causas consideradas neste Código, perde-se a propriedade: [...] III - por abandono;

⁶ 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 circunstâncias. § 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.

abandono; (ii) fez constar o ânimo do proprietário em não mais conservar o imóvel em seu patrimônio, afastando situações transitórias ou episódicas; (iii) a proteção à posse exercida por terceiros; (iv) a redução do prazo para assunção do domínio dos imóveis urbanos pelo Poder Público, igualando aos imóveis rurais, passando de dez para meros três anos; (v) passou a destinar os imóveis urbanos ao respectivo Município ou ao Distrito Federal, enquanto que no código anterior eram destinados ao Estado ou Distrito Federal da circunscrição em que se encontrasse; mas, acima de tudo, (iv) a inserção de uma regra de presunção absoluta (conforme § 2º) da intenção de abandonar o imóvel (Bruno Filho, 2012, p. 11). Essas significativas alterações serão tratadas a seguir.

Segundo o artigo 1.276 do CC/02, 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 em que está localizado, ou à do Distrito Federal (Sotto, 2022, p. 1862). Nesse sentido, o CC/02 esclareceu quais os pressupostos para a verificação do abandono, inclusive tendo feito constar uma hipótese de presunção absoluta da intenção de abandonar no §2º do art. 1.276, quando, cessados os atos inerentes à posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais.

O mencionado tratamento privilegiado ao imóvel urbano abandonado decorre do fato de que o *caput* do art. 1.276 tratou como regra o referido abandono e consequente arrecadação, de modo que o dispositivo se inicia com a seguinte redação “art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar...”, sendo a arrecadação decorrente do abandono de imóvel rural passível da arrecadação pela União tratada apenas no §1º do mencionado artigo⁷. Essa escolha legislativa evidência a maior relevância do tema em relação aos imóveis urbanos abandonados, essencialmente considerando os reflexos da norma em seus destinatários, pois, quando da promulgação do CC/02, o último Censo do IBGE de 2000 dava conta que 81,2% dos brasileiros viviam nos centros urbanos, percentual que só aumentou nos últimos anos, atingindo a margem de 87,4% no Censo do IBGE de 2022.

Diferentemente do CC/16, o Código Civil brasileiro de 2002 fez contar expressamente como pressuposto de verificação do abandono, o ânimo do proprietário

⁷ Art. 1.276. [...] § 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.

em não mais conservar o imóvel em seu patrimônio, com a clara finalidade de garantir maior segurança jurídica ao instituto, de modo a afastar situações transitórias e pontuais que pudessem ser interpretadas como abandono, tratando-se de importante avanço.

De igual sorte, o art. 1.276 do CC/02 passou a proteger a posse exercida por terceiros contra a arrecadação do imóvel pelo Poder Público. Contudo, conforme se estudará melhor no capítulo seguinte, essa proteção da posse é ressalvada quando o abandono restou configurado antes da ocupação por terceiros – ainda que a Administração Pública não tenha realizado o ato arrecadatório. Nestes casos, o imóvel já era de propriedade pública, portanto, não suscetível à usucapião. Nesse sentido, Pontes de Miranda já defendia que, se ao tempo da arrecadação o imóvel já tinha possuidor próprio ou impróprio, deve-lhe ser respeitada a posse, segundo seus princípios norteadores, sendo que após a arrecadação qualquer tomada de posse é ilegal, devendo ser respeitado o direito do Estado (Miranda, 2012. p. 135).

O CC/16 previa o prazo de 10 anos para que, após arrecadados, os imóveis urbanos abandonados passassem ao domínio do Poder Público, período extremamente longo que se igualava ao tempo aquisitivo da usucapião, de modo a desestimular o Estado a manejar o instituto (Bruno Filho, 2012, p. 10), uma vez que tornava obsoletos os projetos para destinação do imóvel, inclusive por falta de regulamentação de sua utilização durante o período.

Outra importante inovação trata-se da destinação dos imóveis urbanos abandonados aos Municípios e ao Distrito Federal, na condição de entes federativos com predominância do interesse local, à semelhança do tratamento dispensado a outros institutos que envolvem bens vagos no CC/02: (i) herança declarada vacante; (ii) bens do ausente quando nenhum interessado promover a abertura de sua sucessão definitiva no prazo de dez anos após tal possibilidade; (iii) herança sabidamente sem herdeiros ou cujos herdeiros renunciaram e, por último (iv) os bens móveis descobertos, sem que o proprietário compareça para reivindicá-lo, no prazo legal, deduzidas do preço as despesas, mais a recompensa do descobridor.

A destinação dos bens imóveis urbanos abandonados ao Município não se resume à mera transferência de titularidade dentro dos limites territoriais de sua atuação. Trata-se, antes, do reconhecimento de que o ente municipal está diretamente vinculado à realidade local e, portanto, é o mais apto a gerir esses bens de forma funcional (Bucar; Pires, 2019, p. 323). O Município é concebido como uma comunidade de vizinhos institucionalizada, cuja razão de ser é justamente a promoção de políticas públicas

voltadas à melhoria concreta das condições de vida dos que habitam aquele espaço urbano (Dantas; Castro, 2018, p. 322). O que se observa é a busca por reintegrar à comunidade local os recursos outrora apropriados por particulares, reconhecendo que foi dessa coletividade que o antigo proprietário extraiu valor econômico (Bucar; Pires, 2019, p. 323).

Esse fundamento orienta a lógica da destinação dos bens arrecadados e encontra paralelo na previsão do art. 1.276, §1º, do Código Civil, que atribui à União a titularidade de imóveis rurais abandonados, em razão de sua competência para executar a política de reforma agrária (art. 184 da Constituição). De modo semelhante, o Município é o destinatário natural dos imóveis urbanos abandonados, por lhe caber a implementação da política de desenvolvimento urbano (art. 182 da Constituição). No contexto municipal, esses bens podem ser utilizados conforme a conveniência e oportunidade administrativas, desde que observados os parâmetros legais. Entre os possíveis usos, destacam-se a implantação de infraestrutura para serviços essenciais e a promoção de políticas habitacionais, notadamente aquelas voltadas à efetivação do direito social à moradia (Marrara, 2018, p. 385).

Embora já mencionado, a grande inovação do Código Civil brasileiro de 2002⁸, quando à arrecadação de imóveis, encontra-se na presunção absoluta da intenção de abandonar constante do § 2º do art. 1.276, que prevê o inadimplemento dos ônus tributários do imóvel como motivo para que se presuma *juris et de jure* o abandono. Importante esclarecer, desde já, que, diferentemente da presunção relativa (*juris tantum*), que admite prova em contrário, a presunção absoluta não comporta (Santos, 2009, p. 510), podendo unicamente, nessa circunstância, o proprietário provar que o débito inexistente total ou parcialmente ou que pende processo administrativo ou judicial sobre a discussão do suposto débito. Entretanto, o dispositivo trata da presunção da intenção de abandonar e não da presunção do abandono em si, de modo que é indispensável a verificação de que ninguém exerce os poderes inerentes à propriedade, o que constatado, por presumir-se absolutamente *animus derelinquendi*, traz repercussões na transferência da propriedade do imóvel ao Poder Público, conforme será mais bem abordado no capítulo 2.

⁸ Fernando Guilherme Bruno Filho pondera que: “O enunciado do § 2º não deixou de causar comoção, tanto entre aqueles que vislumbraram aí uma abertura para a aplicabilidade efetiva do instituto, inclusive como forma de aquisição de bens por parte do Poder Público, quanto daqueles que enxergaram um potencial uso abusivo, ou forma de exação fiscal para além do aceitável em face dos princípios constitucionais pertinentes (Bruno Filho, 2012, p. 14.).

Dessa forma, ao incorporar a presunção absoluta da intenção de abandonar e ao disciplinar, ainda que de forma incipiente, os efeitos patrimoniais decorrentes da inércia do proprietário, o Código Civil de 2002 revela-se coerente com os princípios constitucionais da função social da propriedade (art. 5º, XXIII, da Constituição Federal). Esse alinhamento normativo fortalece o papel do Poder Público no processo de arrecadação de imóveis abandonados, reconhecendo sua responsabilidade na destinação socialmente útil desses bens.

A ausência de regulamentação específica sobre o instituto durante a vigência do Código Civil de 1916 representou uma das principais causas de sua expressiva ineficácia, inviabilizando, na prática, sua aplicação fora do âmbito judicial. Ainda que o Código Civil de 2002 tenha mantido a previsão da arrecadação – notadamente por meio do artigo 1.276 –, limitou-se a traçar contornos preliminares do procedimento, sem apresentar diretrizes suficientes para sua efetivação extrajudicial. Em âmbito nacional, foi somente com a promulgação da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que a arrecadação de imóveis urbanos abandonados passou a ser disciplinada de forma mais detalhada, no contexto da Regularização Fundiária Urbana (REURB).

A Lei nº 13.465/2017 já havia sido precedida por diplomas municipais sobre a matéria⁹, no entanto, não deixou de ter relevância, inclusive pela previsão de hipóteses de destinação do imóvel abandonado (art. 65), prioritariamente, com a finalidade de atender ao interesse público, como habitação ou programas sociais (Siqueira; Siqueira, 2020, p. 111), alinhando-se às diretrizes constitucionais e às do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

O instituto da arrecadação de imóveis abandonados no Brasil evoluiu de um modelo inspirado nas Ordenações Manuêlinas e Filipinas para uma disciplina consagrada no Código Civil de 2002 e na Lei nº 13.465/2017, que, com a devida interpretação integradora, é capaz de permitir a efetividade do instituto, inclusive na qualidade de um poder-dever do Poder Público apto a realizar o princípio da função social da propriedade e as crescentes necessidades que envolvem as políticas urbanas e os imóveis abandonados.

Essa evolução normativa reflete, ainda que de forma tímida, a adaptação do direito brasileiro aos desafios contemporâneos dos imóveis urbanos abandonados, mas

⁹ Por exemplo, em Salvador, a Lei nº. 8.553/2014, regulamentada pelo Decreto nº. 25.922/2015; em São Paulo o Plano Diretor (Lei Municipal nº 16.050/2014), e no Rio Grande do Sul o Decreto nº. 19.622/2016.

também aponta para a necessidade de aprimorar continuamente esse instrumento jurídico. Analisar o passado deste instituto é essencial para compreender o seu presente e o seu futuro, até porque, atualmente, é estigmatizado como ineficiente e pouco utilizado (Cf. Almeida, 2022), em razão da carência de estudos e de interpretações pautadas em seus princípios norteadores, sobretudo, a função social da propriedade e o desenvolvimento urbano (Cf. Sotto, 2022) através de Políticas Públicas (Cf. Bruno Filho, 2012).

3 FUNDAMENTOS DE EXISTÊNCIA DA ARRECADAÇÃO DE IMÓVEIS ABANDONADOS NA ATUALIDADE

A arrecadação de bens imóveis abandonados tem diversos fundamentos e justificativas para sua existência. Para entendê-los, será analisado: (a) a função social da propriedade, que impõe o uso do imóvel abandonado e a sua destinação útil em proveito da coletividade; e (c) a relevância do instituto para o Direito Urbanístico seus institutos e princípios.

3.1 Função Social da Propriedade

O Estado esteve historicamente vinculado ao exercício dos poderes inerentes à propriedade. Conforme os ensinamentos de Engels, em grande parte das formações estatais históricas, os direitos atribuídos aos cidadãos eram modulados segundo sua posição patrimonial, evidenciando-se, assim, o Estado como uma estrutura voltada a proteger os detentores de riqueza em face daqueles desprovidos de meios econômicos (Cf. Engels, 2010).

A propriedade, mais importante poder jurídico que se pode exercer sobre um bem, é contemplada pela Constituição Federal de 1988 como um direito fundamental de primeira geração (artigo 5º, inciso XXII). Contudo, há muito tempo deixou de ser considerado como um direito absoluto. Hoje, a propriedade só é garantida na medida em que atenda a sua função social (inciso XXIII), razão pela qual se pode afirmar não se tratar de um poder ilimitado ou absoluto. Ou seja, em outras palavras, a função social é um dos fundamentos que legitima a propriedade (Sundfeld, 2019, p. 412) nos tempos atuais, sendo por isso um de seus aspectos essenciais. Sem a função social, o direito à propriedade se desnatura.

A concepção individualista de propriedade descrita anteriormente à Declaração dos Direitos de Homem e do Cidadão veio evoluindo, até atingir o estágio atual, estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Diante disso, a propriedade privada para atender os preceitos constitucionais hoje necessita, indubitavelmente, observar a sua função social. Embora a propriedade seja um direito fundamental, ela não é irrestrita, conforme já preconizava o art. 17º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (Cunha, 2012, p. 2345). E, seguindo o mesmo raciocínio da mencionada Declaração, a Constituição Federal de 1988 foi a primeira Constituição brasileira a consagrar o conceito de função social da propriedade e estabelecer que a garantia da propriedade somente será bem-sucedida se atender a sua função social – *vide* art. 5º, XXII e XXIII; 170, II e III; 182; 184; 186 e 243, todos da CF/88.

Essa noção de prevalência da função social pode inclusive ser extraída da redação constituinte, que buscou garantir o exercício dos direitos sociais e individuais como valores “supremos” da cidadania e da dignidade da pessoa humana. Decerto que o uso do termo “superiores” seria mais técnico do que “supremos” (Costa, 1991, p. 61), mas o que importa aqui destacar foi o afã de se enfatizar na Constituição o desejo pela construção de uma sociedade livre, justa e solidária. E, tal qual ocorreu com os direitos sociais e individuais, também se tutelou – na forma de objetivos fundamentais da República – as metas de erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais (Hermany; Daniel, 2023, p. 148-149), sob o prisma da prevalência dos Direitos Humanos (Teixeira, 2012, p. 109-111).

Pode-se verificar que a atual Carta Magna, no capítulo “Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica”, em seus princípios constantes no artigo 170, assegura a existência digna, conforme os ditames da justiça social no que tange tanto a propriedade privada quanto a função social da propriedade, de onde se pode extrair que o conteúdo da propriedade privada tem direta identificação com a própria função social (Farias, 2020, p. 118).

Por essas normas principiológicas, a propriedade não só concede direitos ao seu titular, mas também lhe impõe obrigações positivas e negativas, voltadas à realização do bem comum (Silva, 2010, p. 74). Nesse sentido, Orlando Gomes já registrava que a função social não era propriamente uma norma externa que regulava a propriedade. Em vez disso, a partir do Direito moderno a função social passou a constituir a propriedade, como seu fundamento, sua justificação, sua *ratio* (Gomes, 2010, p. 128).

Em razão desta necessária observância à função social e da evolução jurídica descrita por Orlando Gomes, muitos doutrinadores, como Fredie Didier Jr. (2007, p. 22-23), Luiz Edson Fachin (*Cf.*, 1996), Eros Grau (2010, p. 316) e Leandro Reinaldo da Cunha (*Cf.* Cunha; Domingos, 2010), entendem que a propriedade deixa de existir quando deixa de atender a uma função social. Essa perda de propriedade se dá, ao menos no plano teórico existencial, já que a presunção de propriedade pelo registro de imóveis segue mesmo na ausência de função social. Ainda assim, indo além de questões filosóficas do Direito, o que deste raciocínio se extrai de forma pragmática é que uma propriedade sem função social não se justifica, logo, não tem proteção constitucional (*Cf.* Bercovici, 2015). No caso de uma propriedade demonstrar reduzida ou nenhuma função social, é dever do Estado intervir para promovê-la. Para tanto, possui diversas ferramentas jurídicas, como impor, gradativamente, alguma das seguintes medidas: IPTU progressivo (Andrade, 2007, p. 163-166), em casos de subutilização; o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios nos casos de não utilização ou edificação (Denaldi, 2017, p. 173); uma desapropriação-sanção (*Cf.* Sundfeld, 1990; Harada, 1998), nos casos de interesse público e não utilização do imóvel. E, ainda, dentre outras possibilidades, o Poder Público pode arrecadar os imóveis nos casos de abandono, porque inexistente qualquer observância da função social – cerne do que será a seguir abordado.

Esta função social da propriedade, inclusive, integra o ordenamento também como princípio da ordem econômica (*Cf.* Sotto, 2022). Como leciona Eros Grau (*Cf.*, 2010), a ordem econômica é o conjunto de normas que institucionaliza certo modo de produção econômica. Os imóveis, por sua vez, possuem relevância para uma saudável ordem econômica, na forma de propriedades que integram a produção e a cadeia econômica – *vide* art. 170, incisos II e III da CF. Já a função social e seu propósito de promoção de justiça social compõem a ordem econômica nacional com vistas a resguardar uma existência digna fundada na valorização do trabalho humano e livre iniciativa.

Assim, o direito de propriedade deve se sujeitar à função social também com o objetivo de assegurar à coletividade uma existência digna (Köhler, 2003, p. 70-78), honrando uma justiça social, como também uma defesa contra a improdutividade de imóveis abandonados na ordem econômica. Neste sentido, José Afonso da Silva (2009, p. 812) leciona que a propriedade privada deixou de ser um direito absoluto, sobretudo porque os princípios da ordem econômica passaram a orientar sua conformação, tendo em vista os fins constitucionais de justiça social e existência digna.

A partir desta análise, podemos concluir que a propriedade privada e sua função social são alicerces da ordem econômica, decorrente de um Estado Democrático de Direito, que almeja uma sociedade mais justa e fundada na dignidade da pessoa humana. E, mesmo sendo necessária uma ponderação de princípios colidentes (Farias, 2000, p.105-106), ainda assim certamente se concluiria que o princípio da propriedade privada, pelas razões acima delineadas, não seria um óbice ao instituto da arrecadação de imóveis abandonados. Tendo em vista as razões acima apresentadas e o método de ponderação de princípios de Robert Alexy (*Cf.*, 2008), a arrecadação sequer ofenderia o direito de propriedade na medida em que esta já fora perdida com o abandono, fazendo com que a regra de julgamento proposta por Robert Alexy sequer ultrapassasse a etapa de verificação da necessidade da medida, uma vez que além de adequada e menos gravosa (*Cf.* Alexy, 2008), satisfaz os princípios da função social da propriedade, da ordem econômica, e da justiça social.

Esta função social, por sua vez, entende-se cumprida quando atendidas as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, instrumento básico de execução da política de desenvolvimento urbano no Brasil. Eis a razão por que a manutenção de um imóvel urbano sem uso constitui uma violação ao princípio da função social da propriedade privada e urbana. Não se justifica a derrelicção de imóvel localizado em área provida de infraestrutura e serviços urbanos, ainda que se possam explicar suas causas. Assim, no tópico a seguir, será abordada a relação entre o Direito Urbanístico e a arrecadação de imóveis abandonados.

3.2. Direito Urbanístico e a Arrecadação de Imóveis Abandonados

O dever de gestão das cidades, embora seja de todas as esferas da Administração direta, é reconhecido internacionalmente como sendo uma atribuição local por excelência (Sotto, 2016, P. 125), já que a natureza localizada de seus problemas e soluções demandam uma maior proximidade entre o gestor público e a população. Por isso, mesmo que as formas de organização do Estado variem em cada país, é a esfera mais próxima a mais capaz de promover a ordenação do espaço urbano e assegurar condições dignas de vida aos cidadãos.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre a política urbana nos artigos 182 e 183, estabelece como finalidade precípua do ordenamento territorial o cumprimento da função social da cidade, voltada à promoção de uma vida urbana

sustentável, inclusiva e equitativa (Humber, 2017, p. 92). E, ao alçar os municípios ao *status* de entes federativos com ampla autonomia política, administrativa e financeira (Sotto, 2016, p. 125), reconheceu logicamente a competência do Poder Público municipal para implementar as políticas de desenvolvimento urbano (Ferreira; Ferreira, 2011, p. 44) – com os objetivos de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia de bem-estar dos cidadãos.

Posteriormente, a Lei Federal nº 10.257/01, popularmente conhecida como Estatuto das Cidades, disciplinou a atividade urbanística – com normas de ordem pública e de interesse social. É certo que muitas de suas normas são diretamente invocáveis, sem demandar complementação legislativa. Entretanto, o Estatuto das Cidades é tido como um conjunto normativo intermediário que demanda desdobramentos legislativos posteriores (Sundfeld, 2014, p. 45). Mas, independentemente de seu grau de completude, como leciona José Bassul (2002, p. 133–144), este Estatuto é tido como uma "caixa de ferramentas" à disposição dos gestores municipais, de modo que a "chave" para abri-la é o plano diretor.

Diante deste arcabouço jurídico da Constituição, Estatuto da Cidade e outros dispositivos esparsos; emerge o Direito Urbanístico: um ramo do Direito Público – por uns, considerado ramo autônomo, por outros sub-ramo do Direito Administrativo ou do Ambiental (Fernandes, 2001, p. 31-32) – que tem por objeto as normas e atos sobre a organização dos espaços habitáveis urbanos (Silva, 2010, p. 49) , visando melhorar as condições de vida da coletividade em espaços comuns e harmonizar as funções do meio ambiente urbano (Carmona, 2021, p. 15). Em outras palavras, o Direito Urbanístico se fundamenta na organização do território; supera interesses particulares em jogo; busca a melhor organização do território e cria democraticamente o bem-estar da sociedade como um todo difuso e abstrato (Leal, 2003, p. 146).

Como leciona Luciana Souza (2014, p. 93), o Direito Urbanístico, como um todo, provê uma miríade de instrumentos jurídicos para a persecução desses objetivos supracitados, a saber: a desapropriação; o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios; a servidão; as limitações administrativas; a usucapião; as operações urbanas consorciadas; o estudo de impacto de vizinhança; a concessão de uso especial para fins de moradia; a concessão do direito real de uso; os direitos de superfície e de preempção; a outorga onerosa do direito de construir e da alteração de uso; a transferência do direito de construir; o tombamento; a instituição de zonas especiais de interesse social; a concessão de direito real de uso; a regularização fundiária por meio da demarcação

urbanística e da legitimação de posse. Além desses instrumentos urbanísticos, há ainda os políticos: o plebiscito; o referendo popular e a assistência jurídica e técnica gratuitas.

Contudo, embora sejam diversas, tais ferramentas não servem para todos os casos nem são sempre as opções mais eficientes. Por isso, o Município tem o poder-dever de criar instrumentos quando entender necessário para a condução das políticas urbanísticas (Souza, 2014, p.108). Isso quer dizer que o Município, além de competente para a aplicação dos institutos de política urbanística, tem a responsabilidade (dever) de se utilizar de novos instrumentos para observar as diretrizes do Direito Urbanístico.

Neste contexto a importância do instituto da arrecadação de imóveis abandonados, instrumento de Direito Urbanístico (Braga Jr; Gomes, 2022, p. 2091-2092) que possui previsão legal, mas demanda regulamentação para atender às peculiaridades locais – embora possa ser aplicado por meio das normas gerais existente – e exija também efetiva atuação municipal na fiscalização e identificação de imóveis abandonados e sua consequente arrecadação. O instituto propicia a arrecadação gratuita de imóveis abandonados, sem qualquer tido de indenização ao proprietário registral (Cunha, 2024, p. 134), permitindo, ainda, a formalização do aumento do patrimônio municipal, a precaução de incidentes urbanos, e a requalificação de imóveis com a devida observância de sua função social. Por isso, é tido como uma ferramenta de política pública urbana de enorme potencial – grande demais para continuar relegado ao esquecimento e inefetividade (Cf. Almeida, 2022) – e de implementação compulsória para satisfação das finalidades urbanísticas encartadas na legislação.

Importante destacar que o instituto da arrecadação de imóveis urbanos abandonados tem duas interfaces com o Direito Urbanístico, a primeira quando o Poder Público toma para si o imóvel abandonado e, em um segundo momento, quando destina o imóvel a uma das finalidades determinadas por lei. Ambos os momentos são de grande relevância, mas, no primeiro – embora condição de existência para o segundo – o ente estatal apenas assume formalmente sua responsabilidade com o imóvel, devendo zelar, portanto, por sua conservação; mas é no segundo momento que se destina o bem a alguma de suas finalidades legais com vistas a imprimir-lhe função social e realizar as diretrizes urbanísticas da cidade.

A arrecadação de imóveis urbanos abandonados, considerada isoladamente da posterior destinação do bem, revela-se uma manifestação concreta do exercício de princípios estruturantes do Direito Urbanístico, como o da função social da cidade e da propriedade (Alfonsin, 2021, p. 241-242), o da justa distribuição dos benefícios e ônus

do processo de urbanização, o da gestão democrática da política urbana e o da ordenação racional e sustentável do território¹⁰. O abandono de imóveis representa, em si, uma antítese à função social da propriedade, ao passo que sua arrecadação, mesmo antes de eventual destinação, visa coibir a ociosidade urbana e o uso predatório do imóvel urbano. Além disso, o próprio procedimento de arrecadação exige planejamento normativo e administrativo por parte do Município, evidenciando a necessidade de uma ordenação territorial racional e compatível com as diretrizes do plano diretor. A recuperação de imóveis abandonados também opera uma inflexão nos ônus do processo urbanístico, permitindo que o custo social e ambiental do abandono não recaia injustamente sobre a coletividade. Ainda que o uso socialmente útil venha a se concretizar apenas em momento posterior, a etapa de arrecadação já se insere no circuito da justiça urbanística, pois restaura o controle público sobre áreas urbanas negligenciadas e cria as condições institucionais e normativas para sua requalificação. O instituto, portanto, é um instrumento de afirmação dos princípios urbanísticos, mesmo quando ainda não há destinação efetiva ao bem.

4 CONCLUSÃO

A relevância jurídica e histórica do instituto da arrecadação de imóveis urbanos abandonados, evidenciando que sua origem está intrinsecamente relacionada à consolidação da distinção entre o público e o privado, pilar fundante do direito moderno. A análise das Ordenações Manuelinas e Filipinas demonstrou que, desde os primórdios do direito lusitano, já se reconhecia o dever de o Poder Público incorporar ao patrimônio estatal os bens abandonados, o que persistiu, com releituras, nas codificações civis brasileiras de 1916 e 2002. Concluiu-se que o instituto da arrecadação, longe de ser

¹⁰Os princípios do Direito Urbanístico extraem-se do art. 2º da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), sendo objeto de análise por Alexandre Levin, que identifica a função social da propriedade como princípio estruturante da política urbana, determinando que o imóvel urbano cumpra sua função quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade (CF, art. 182, §2º), definidas no plano diretor municipal. Segundo o doutrinador, o princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização, por sua vez, exige que os encargos da reestruturação urbana não recaiam de forma desigual sobre a população e que a valorização imobiliária decorrente de investimentos públicos seja compartilhada com a coletividade. Já o princípio da gestão democrática exige a participação efetiva da população nos processos decisórios da política urbana, ainda que a titularidade da função urbanística permaneça indelegável. Por fim, o princípio da ordenação racional e sustentável do território impõe que o planejamento urbano se dê de forma técnica e ambientalmente compatível com as necessidades sociais e estruturais da cidade (Cf. LEVIN, 2016, p. 21-36).

resquício anacrônico, mantém-se plenamente compatível com a ordem constitucional vigente, pois realiza valores e princípios como a função social da propriedade, o direito à moradia, a justiça fundiária e o ordenamento territorial. Sua permanência no ordenamento revela-se não apenas legítima, mas necessária à concretização de políticas públicas urbanas, o que reforça sua utilidade como mecanismo de transformação da realidade urbana, em conformidade com os desígnios constitucionais e com os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

Neste capítulo foi promovida uma interpretação histórica com a finalidade de evidenciar como os dados, acontecimentos históricos e ordenamentos anteriores auxiliam a compreensão das atuais normas no ordenamento em vigor. Em específico, os precedentes normativos indicam que, historicamente, sempre incumbiu ao Estado o domínio sobre as terras sem dono, como era o caso das terras devolutas, retornando ao Poder Público, que é o titular residual das propriedades imóveis, quando ausente outro titular.

Como fundamentos e justificativas para a existência da arrecadação de imóveis abandonados, abordou-se: (a) a função social da propriedade, que traz consigo o dever constitucional de uma destinação útil do imóvel em proveito da coletividade, atualmente, integrando a própria essência do direito de propriedade, e (b) o Direito Urbanístico, na perspectiva da justiça urbana, essencial ao controle público sobre áreas urbanas negligenciadas e para criar condições institucionais e normativas para sua requalificação. Desta sorte, concluiu-se pelo importante caráter transformados do instituto da arrecadação de imóveis abandonados.

5 REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

ALFONSIN, Jacques Távora. A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções. **R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte, ano 7, n. 13, p. 219-244, 2021.

ALMEIDA, Hélio Jorge Regis. **Arrecadação de bens imóveis abandonados e a sua (in)efetividade no Brasil**. 1. edição. Brasília: Editora Venturoli Ltda, 2022.

ANDRADE, Marcia Vieira Marx. O IPTU Progressivo no Tempo como Instrumento da Concretização do Princípio da Função Social da Propriedade art. 7º do Estatuto da Cidade. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 245, p. 158–178, 2007.

Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v245.2007.42126>. Acesso em: 13 mar. 2025.

BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. **Eure**. Santiago, v. 28, n. 84, p. 133–144, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.4067/S0250-71612002008400008>. Acesso em: 16 abr. 2025. Sec. 8.

BERCOVICI, Gilberto. Propriedade que descumpre função social não tem proteção constitucional. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-dez-06/estado-economia-propriedade-nao-cumpre-funcao-social-nao-protecao-constitucional/>. Acesso em: 13 mar. 2025.

BRAGA JR., Sérgio Alexandre de Moraes; GOMES, Ilana Cristina Dantas. Apropriação de imóveis abandonados como instrumento de planejamento nos planos diretores urbanos e de eficiência no uso de recursos públicos. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 2074–2097, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2021.52810>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. **Código Civil de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 5 abr. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de março de 2001. Estatuto da Cidade**, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 8 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Lei de Regularização Fundiária Urbana (REURB)**, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 8 mar. 2025b.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil de 1916**, Congresso Nacional, 1916. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 8 mar. 2025.

BRUNO FILHO, Fernando G. Abandono e Arrecadação de Imóveis Urbanos na Perspectiva da Política Urbana. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 42 (jun./jul.), p. 5–25, 2012.

BUCAR, Daniel; PIRES, Caio Ribeiro. Aquisição e titularidade das coisas vagas: tratamento sistemático e o papel institucional da advocacia pública. **REI - Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 317–337, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21783/rei.v5i2.388>. Acesso em: 15 fev. 2025.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Direito Urbanístico**. São Paulo: Editora Saraiva, 2021.

CUNHA, Leandro Reinaldo da; DOMINGOS, Terezinha de Oliveira. A perda da propriedade imóvel em razão do abandono e o capitalismo humanista. **Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI**, Salvador, v. 1, n. 1, p. 2345, 2010.

CUNHA, Leandro Reinaldo da. Revisitando o Abandono Presumido dos Bens Imóveis. Considerações atuais após a Lei 13.465/17. **Revista Conversas Civilísticas**, Salvador, v. 4, n. 2, p. 123–148, 2024a. Disponível em: <https://doi.org/10.9771/rcc.v4i0.65232>. Acesso em: 08 maio 2025.

COSTA, Eduardo Silva. Os Valores e a Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 28, n. 109, p. 61-70, 1991. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175844/000453857.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2025.

DANTAS, Ivo; CASTRO, Gina Gouveia Pires de. Os Municípios e a Federação Brasileira: a importância desses no contexto constitucional brasileiro. Em: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (Coords). **Tratado de Direito Municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

DENALDI, Rosana *et al.* A aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 9, p. 172–186, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.009.002.AO02>. Acesso em: 14 mar. 2025.

DIARIO OFFICIAL DO ESTADO. Brasil, 15 maio 1931, p. 3.909.

DIDIER JR., Fredie. A função social da propriedade e a tutela processual da posse. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia**, Salvador, v. 1, n. 15, p. 13-24, 2007. Disponível em: https://ppgd.ufba.br/sites/ppgd.ufba.br/files/revista_15_.pdf. Acesso em: 13 mar. 2025.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 15. edição. São Paulo: Edições Bestbolso, 2010.

FACHIN, Luiz Edson. O estatuto constitucional da proteção possessória - 27/1/1996. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27 jan. 1996. Cotidiano. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/1/27/cotidiano/11.html>. Acesso em: 13 mar. 2025.

FARIAS, Cristiano Chaves de. O Calvário do §2º do Art. 1.276 do Código Civil: vida e morte de um malfadado dispositivo legal a partir de uma Interpretação Constitucional. **Revista Trimestral de Direito Civil**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 19, abr./jun. 2000.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito do Alto Paranaíba**, Araxá, MG, v. 5, 2001.

FERRAZ, Sérgio (Org.). **Estatuto da Cidade**. 4. edição. São Paulo: Malheiros, 2014.

FERREIRA, Gabriel Luís Bonora Vidrih; FERREIRA, Natália Bonora Vidrih. Direito à Cidade: o papel do Planejamento Urbano. **Revista Argumenta - PPG da UNEP**, Jacarezinho, v. 14, n. 1, 2011.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 20. edição. Atualizada por Luiz Edson Fachini. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

HERMANY, Ricardo; DANIEL, Marli. Políticas Públicas Municipais: contribuições jurídicas para a redução da desigualdade social. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Curitiba, v. 23, n. 91, p. 137–156, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.21056/aec.v23i91.1687>. Acesso em: 13 mar. 2025.

HUMBERT, George Louis Hage. **Curso de direito urbanístico e das cidades**. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico Livraria, 2017.

IBGE. **Censo Demográfico 2020: População e domicílios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/populacao/distribuicao-da-populacao-por-situacao-de-domicilio.html>. Acesso em: 05 abr. 2025.

IBGE. **Censo Demográfico 2022 - PGI**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/apps/pgi/#/mapa/>. Acesso em: 22 mar. 2025.

KÖHLER, Etiane da Silva Barbi. A Ordem Econômica na Constituição de 1988: contornos e desdobramentos. **Revista Direito em Debate**, Panambi, v. 12, n. 18–19, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2176-6622.2003.18>. Acesso em: 17 abril 2025.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: Condições e Possibilidades da Constituição do Espaço Urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LEVIN, Alexandre. Autonomia do Direito Urbanístico e seus princípios fundamentais. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU**, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 21-36, 2016

MARRARA, Thiago. Bens Municipais: espécies, aquisição, regimes, uso e cobranças. Em: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (Org.). **Tratado de Direito Municipal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 385–416.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de Direito Privado: parte Tomo XIV. Pretensões e ações imobiliárias dominicais. Perda da propriedade imobiliária**. Atualizado por Jefferson Carús Guedes e Otavio Luiz Rodrigues Junior. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

ORDENAÇÕES MANUELINAS. **LIVRO IV**. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1984. Disponível em: <https://gulbenkian.pt/publications/ordenacoes-manuelinas-livro-iv/>. Acesso em: 8 mar. 2025.

ORDENAÇÕES FILIPINAS. **LIVROS II- V**. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1985. Disponível em: <https://gulbenkian.pt/publications/ordenacoes-filipinas-livros-ii-e-iii/>. Acesso em: 8 mar. 2025.

SANTOS, Moacyr Amaral dos. **Primeiras Linhas de Direito Processual Civil**. 25. edição. v. 2. São Paulo: Saraiva, 2009.

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

SILVA, Jose Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

SIQUEIRA, Marcelo Sampaio; SIQUEIRA, Natércia Sampaio. Os efeitos do abandono na perda da propriedade imobiliária urbana: uma análise à luz do princípio da função social da cidade. **Revista Jurídica da FA7**, Fortaleza, v. 17, n. 1, p. 109–125, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.24067/rjfa7;17.1:1223>. Acesso em: 20 mar. 2025.

SOTTO, Debora. A Arrecadação de Imóveis Abandonados nos Municípios Brasileiros: oportunidades, desafios e perspectivas. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 1855–1883, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2022.59530>. Acesso em: 19 fev. 2025.

SOTTO, Debora. **Mais-valia urbanística e desenvolvimento urbano sustentável: uma análise jurídica**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2016.

SOUZA, Luciana Correia Gaspar. **Município e poder normativo na criação de novos instrumentos urbanísticos: o estatuto da cidade como normativa do direito público por uma política urbana**. 1. edição. Curitiba: Juruá, 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Desapropriação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990;

SUNDFELD, Carlos Ari. Função Social da Propriedade. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura (RDAI)**, Thomson Reuters. São Paulo, v. 3, n. 10, p. 403-423, 2019. Disponível em: <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/249>. Acesso em: 13 mar. 2025.

TEIXEIRA, Flavia Veras. O princípio da prevalência dos direitos humanos. **Revista da ESMESC**, v. 19, n. 25, p. 91–116, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.14295/revistadaesmesc.v19i25.52>. Acesso em: 13 mar. 2025.