

REVISITANDO O ABANDONO PRESUMIDO DOS BENS IMÓVEIS. CONSIDERAÇÕES ATUAIS APÓS A LEI 13.465/17

Leandro Reinaldo da Cunha¹

1. INTRODUÇÃO

Já de muito tempo a questão da perda da propriedade por meio do abandono, hipótese expressamente prevista no Código Civil e amplamente ignorada na prática, tem sido objeto da minha indignação e parte dos meus estudos acadêmicos, com o meu primeiro artigo versando sobre o tema datando do já longínquo ano de 2010.

Após quase 15 anos dessa publicação inicial entendo ser o momento de voltar a apresentar um texto com a profundidade técnica necessária, retomando pontos do passado, atualizando outros e oferecendo novas perspectivas lastreadas em todo esse período dedicado ao estudo dessa questão específica vinculada à propriedade.

Mesmo com toda a evolução tecnológica experienciada nesse período o direito de propriedade sobre bens imóveis continua gozando de enorme relevância em nossa sociedade, ainda que hoje se confira uma grande atenção a outras perspectivas da propriedade, como as figuras da multipropriedade e dos bens virtuais, por exemplo. A propriedade segue presente entre os direitos e garantias fundamentais (art. 5º, XXII), o que é um demonstrativo evidente do quão importante tal direito segue sendo, mormente quando temos em mente a eminente natureza patrimonial que permeia todo o nosso ordenamento jurídico, com suas raízes remontando ao Código napoleônico (1804).

¹ **Leandro Reinaldo da Cunha** Professor Titular-Livre de Direito Civil da Universidade Federal da Bahia. Pós doutor e Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP e Mestre em Direito pela Universidade Metropolitana de Santos – UNIMES. Pesquisador Científico. Autor de obras jurídicas. leandroreinaldodacunha@gmail.com

Apesar dessa importância conferida ao direito de propriedade ele não é absoluto, havendo de ser exercido de forma a atender à sua função social, nos termos estabelecidos na Constituição Federal (art. 5º, XXIII), sob pena de ensejar a sua perda. Ainda que a maioria das pessoas apenas se preocupem com as formas pelas quais podem passar a ser proprietárias de um dado bem, é uma falha preocupante não conferir às modalidades de sua perda uma atenção similar ou maior.

O Código Civil dedicou dois artigos (1.275 e 1.276) para tratar da perda da propriedade, com uma complexidade bastante elevada, mas que seguem recebendo da doutrina pouca (ou quase nenhuma) atenção, deixando à margem das análises mais elaboradas da academia uma questão primordial.

Nesse contexto, certamente o ponto menos explorado é exatamente aquele que nos chamou a atenção há mais de uma década, que é a hipótese do abandono do bem imóvel.

Passado tanto tempo e percebendo que o tema se mantém ignorado, ensejando uma série de consequências danosas para a sociedade, não posso me furtar ao dever de revisitar a questão.

2. O ABANDONO DA PROPRIEDADE IMÓVEL

Ordinariamente, aquisição e perda da propriedade são dois lados de uma mesma moeda, especialmente quando pensamos nos bens imóveis. Contudo, ante a pouca atenção destinada às hipóteses de perda, a complexidade que as permeia não é tratada de modo devido pela doutrina e tribunais, especialmente quando se avalia o abandono (art. 1.275, III do Código Civil).

Inicialmente, é preponderante se entender que o abandono é uma concepção técnica que não se limita a uma “simples negligência ou descuido”, necessitando de uma “intenção abdicativa” expressada por um “ato unilateral em que o titular do domínio se desfaz, voluntariamente, do seu imóvel, porque não quer mais continuar

sendo, por várias razões, o seu dono”². A previsão do abandono como forma de perda do direito sobre o bem se respalda na necessidade de atenção à função social da propriedade, pautada em uma clara relativização da perspectiva de perpetuidade desse direito³.

Necessita, o abandono, basicamente da presença de um elemento objetivo ou externo e outro subjetivo ou interno. O primeiro deles está associado ao fato de o proprietário não exercer sobre a coisa os seus direitos, acompanhado pela intenção de não ter mais a coisa como sua, sem destiná-la a ninguém em específico⁴.

É estarrecedor notar que há um amplo desconhecimento do disposto no art. 1.276 do Código Civil, bem como do art. 5º do Estatuto da Cidade que o precedeu tratando da mesma ideia, o que faz com que o que ali se estabeleceu tenha pouca efetividade prática⁵. O abandono de bem imóvel, enquanto modalidade de perda da propriedade, é concepção que não é nova, existindo desde o momento em que se garantiu aos particulares o acesso ao domínio sobre as terras, no entanto, segue sendo relegada a uma condição de desuso que não tem qualquer justificativa plausível.

Em se tratando de bens imóveis, diversamente do que ocorre com os móveis, não há como se entender que o bem abandonado torna-se uma *res derelictae* passível de ser adquirida de pronto por quem dela se assenhorear, nos termos previstos para a ocupação aplicável aos bens móveis (art. 1.263 do Código Civil).

A prova da propriedade imóvel, decorrente do que consta da matrícula do imóvel junto ao Cartório de Registro de Imóveis, segue indicando quem abandonou como sendo o proprietário daquele bem, o que revela que o ato de não mais querer manter o bem sob sua propriedade ainda depende de algo mais para que se torne público aquele abandono, de forma que enquanto não houver uma determinação

² DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil Brasileiro, 4º Volume - Direito das Coisas. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 169.

³ FARIAS. Cristiano Chaves, ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil: Reais. 11. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015. p. 427.

⁴ NADER, Paulo. Curso de Direito Civil, Vol. 4 – Direito das coisas, 2ª ed., São Paulo: Forense, 2007, p. 166.

⁵ PASSOS DE FREITAS, Vladimir. Segunda Leitura: Função social e abandono de imóveis urbanos. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2009-jan-03/funcao_social_abandono_imoveis_urbanos/. Acesso em 29 dez. 2024.

expressa seguirá constando dos documentos oficiais um fato que não mais corresponde à verdade⁶.

O abandono é um fato que se consolida com a conduta do proprietário e não com o registro. A informação constante da matrícula junto ao Cartório de Registro de Imóveis é um mero indicativo de quem seja o detentor do direito de propriedade sobre o bem, haja vista poder se tratar de uma informação que não mais reflete a realidade dos fatos, como se dá com um bem que já foi adquirido pela usucapião mas que segue constando como pertencente ao antigo proprietário.

O abandono da propriedade imóvel (art. 1.276 do Código Civil) exige que seja aferida a intenção do proprietário de não mais manter aquele bem em seu patrimônio, impondo-se que se verifique a existência ou não de uma manifestação expressa desse desejo, estabelecendo destinação distinta caso o bem seja um imóvel urbano ou rural.

Presente a intenção de não mais o conservar como parte integrante de seu patrimônio e não havendo ninguém exercendo a posse sobre o bem abandonado, este poderá ser arrecadado como bem vago e, passados 3 (três) anos, há de ser incorporado pelo Município ou Distrito Federal, quando situado em área urbana. Se o imóvel abandonado estiver em uma área rural a previsão do Código Civil é que passará à propriedade da União (art. 1.276, § 1º).

A premissa básica do abandono pode também ser presumida, com o *animus* de não mais ter aquela coisa entre os bens que compõem seu patrimônio decorrente da mera constatação fática de ausência do exercício de atos de posse cumulada com a não satisfação dos ônus fiscais, conforme estabelecido pelo § 2º do art. 1.276 do Código Civil. O grande diferencial apresentado pelo legislador no presente caso é a determinação que tal presunção seja absoluta (*iure et de iure*), o que retira do proprietário a possibilidade de negar o abandono quando verificada a presença dos elementos indicados.

Assim, faz-se primordial uma análise pontual acerca dos elementos capazes de conduzir à presunção absoluta do abandono.

⁶ 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. 1ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010, v. 1, p. 2345.

2.1 ELEMENTO OBJETIVO

A primeira constatação necessária para a configuração do abandono é a ausência do exercício dos atos inerentes à condição de proprietário da parte do detentor do direito real de propriedade sobre o referido bem imóvel. Como se pode depreender do disposto no art. 1.228 do Código Civil, compreendem os direitos do proprietário a prerrogativa de usar, gozar, dispor e reaver o bem.

Cabe, portanto, ao “proprietário a faculdade de usar (dar à coisa a destinação que lhe é peculiar), gozar (extrair do bem os frutos e rendimentos que esta puder proporcionar), dispor (a liberdade de alteração material das configurações físicas da coisa ou de alienação do bem) e o direito de reaver ou sequela (o poder de exigir o bem de quem quer que o detenha indevidamente)”⁷.

Assim, ante a uma análise elementar, se o proprietário está exercitando qualquer das prerrogativas que a legislação lhe atribui em razão da sua condição de dono do bem, está evidente que não o abandonou, afastada qualquer possibilidade de que se configure a perda da propriedade do bem por tal motivo.

A questão pode adquirir contornos mais espinhosos quando existe uma aparência de que tais direitos não estão sendo exercidos, ainda que estejam de fato. Todo e qualquer questionamento sobre um eventual abandono, quando não expressamente declarado pelo proprietário, apenas começa a surgir a partir do instante em que não se verifica a existência da sua presença física ou mesmo de indícios dela.

Não se suscitará qualquer sorte de abandono quando houverem pessoas residindo no imóvel, contudo, o mesmo não pode ser dito quando nunca se vê a presença de ninguém naquele bem. Caso o proprietário não exerça de forma contínua atos visando o cuidado e conservação do imóvel, a aparência do abandono passará a se instalar, conduzindo à apreciação do segundo dos elementos.

⁷ 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. 1ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010, v. 1, p. 2341.

Aqui ainda é possível se aduzir um outro aspecto a ser analisado: quanto tempo de ausência de atos de posse bastam para a caracterização do abandono?

Já me manifestei no sentido de que a inexistência de atos inerentes à posse, mencionado no § 2º do art. 1.276 do Código Civil, “não está vinculada a um lapso temporal específico, sendo certo que a falta da presença do exercício dos direitos de usar, gozar ou dispor por parte do proprietário configura o requisito legal para a perda da propriedade, em que pese ser possível se estabelecer alguma sorte de dissídio face a ausência de um prazo para tanto”⁸.

De fato, estamos diante de uma subjetividade no bojo desse elemento objetivo do abandono. Mas, tendo por base preceito básico que sustenta essa modalidade da perda da propriedade, é possível se asseverar que a ausência dos atos de posse deve se protrair no tempo de forma suficiente a incutir na mente da sociedade uma intenção de não mais ter a coisa como sua, que é exatamente a concepção do elemento subjetivo.

Preponderante se consignar que, ainda que não tenha ninguém residindo no local, com o imóvel apresentando sinal de descuido, ele não será considerado como abandonado apenas por isso, pois os direitos inerentes à propriedade não se restringem meramente a ter aquele imóvel como moradia. Se o proprietário, por exemplo, tiver colocado aquele imóvel à venda ele estará efetivamente exercendo seus atos de posse, o que afasta, de pronto, a possibilidade que se venha a afirmar que o bem foi por ele abandonado.

2.2 ELEMENTO SUBJETIVO

Constatada a inexistência dos atos de posse por parte do proprietário passa-se à verificação da existência do *animus* de não mais ter aquela coisa em seu patrimônio, prerrogativa conferida ao detentor do direito de propriedade, haja vista que a lei lhe franqueia o direito de disposição daquilo que lhe pertence.

⁸ CUNHA, Leandro Reinaldo da. Direito à habitação: Soluções possíveis e ignoradas. Revista Inclusiones - revista de humanidades y ciencias sociales. v.8, p.277 - 293, 2021. p. 284.

Se o proprietário manifestar de forma inequívoca que não mais deseja manter aquele bem em seu patrimônio, a aferição desse requisito torna-se bastante simples, sendo a sua manifestação de vontade suficiente para que se configure o abandono, deixando ele de ser o proprietário do referido bem. Contudo o mais ordinário mesmo é que o abandono seja caracterizado não por uma ação do proprietário, mas sim pela sua omissão.

Assim, a regra é a inexistência de uma declaração inequívoca dessa intenção de não mais ter a propriedade do bem, o que faz com que seja necessário se verificar se tal intuito pode ser presumido com base nos atos praticados ou não pelo proprietário.

Com base nas condutas do proprietário em relação ao seu bem imóvel é possível se verificar a presença de alguns indícios que podem conduzir a uma conclusão de que ele não queira mais aquele bem. Diversamente do que ocorre com os bens móveis, não pode ele simplesmente “jogar fora” aquela coisa, que, mesmo que ele nada faça, continuará constando como seu na matrícula do bem constante Cartório de Registro de Imóveis.

O simples fato de não exercer os atos de posse, que marcam a configuração do elemento objetivo, pode ser visto como um forte indício de que o proprietário não mais deseja manter seu direito de propriedade sobre o bem, contudo isso não é o suficiente para se depreender de forma definitiva esse intento.

Da mesma maneira que declarações indiretas de que não mais considera aquele bem como seu não bastam, apesar de muito revelar quanto a sua intenção com relação àquela propriedade. Contudo segue não sendo bastante, cabendo ao magistrado, caso instado a manifestar-se sobre o tema, o dever de aferir se efetivamente é possível se constatar o *animus* de não mais ser dono do bem.

O fato que não pode ser ignorado é que, como acima aduzido, o intento de abandonar o bem independe de uma manifestação expressa, sendo certo que se tal ato fosse indispensável, como uma formalização perante o registro de Imóveis, teria determinado o legislador que ele assim procedesse no corpo da lei, algo que colocaria o abandono em uma condição de grande proximidade com a figura da renúncia (REsp 1176013).

Feitas essas ponderações é necessário se apreciar um dos pontos mais sensíveis a ser discutido quando do elemento subjetivo do abandono, que é a presunção absoluta, prevista no § 2º do art. 1.276 do Código Civil, a qual se verifica quando “cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais”.

Em linhas bastante singelas, a falta de pagamento dos impostos que recaem sobre o bem permite que se tenha por configurada a intenção de não mais ser dono daquela coisa em específico, configurando o abandono, quando cumulado com a ausência do exercício dos direitos inerentes à propriedade.

Essa presunção traz oculta em si questões que precisam ser elucidadas antes que ela possa ser considerada verificada: O inadimplemento de quais impostos enseja tal presunção? É suficiente um único não pagamento ou é necessário o inadimplemento reiterado? Caso se entenda que precisem ser reiterados, se impõe que sejam descumprimentos de deveres da mesma natureza?⁹.

Fato é que “não há indicação de quantos inadimplementos seriam necessários para a configuração da situação descrita na lei, se precisariam ser da mesma natureza, tampouco quais ônus seriam aqui incluídos ou mesmo o tempo em que tal inadimplemento venha a se estabelecer”¹⁰. A ausência de parâmetros expressos na lei nos conduz a uma interpretação desprovida de obstáculos restritivos, de sorte que “o não cumprimento de taxas, impostos ou contribuição de melhoria vinculados ao bem, sejam os impostos prediais (IPTU ou ITR) ou mesmo aqueles que inseridos em contas de consumo, tal qual COFINS e ICMS que incidem na conta de energia elétrica” bastariam para a configuração da premissa legal¹¹.

Nesse mesmo diapasão podemos asseverar que ante a amplitude prevista no texto do § 2º do art. 1.276 do Código Civil é possível “até mesmo sustentar que o não pagamento de um dos ônus fiscais seria suficiente, ainda que tenha realizado o

⁹ CUNHA, Leandro Reinaldo da. Direito à habitação: Soluções possíveis e ignoradas. Revista Inclusiones - revista de humanidades y ciencias sociales. v.8, p.277 - 293, 2021. p. 284.

¹⁰ CUNHA, Leandro Reinaldo da; ZEFERINO, Michelle Maria C. Direito à moradia: alternativas para reduzir o déficit habitacional por meio da perda da propriedade pelo abandono presumido e pela locação compulsória. Revista de Direito Privado (São Paulo), v.18, p.250 - 275, 2017. p. 265.

¹¹ CUNHA, Leandro Reinaldo da. Direito à habitação: Soluções possíveis e ignoradas. Revista Inclusiones - revista de humanidades y ciencias sociales. v.8, p.277 - 293, 2021. p. 284.

adimplemento de outros, para que fique perfeitamente caracterizada a incidência do disposto no artigo, com a conseqüente perda da propriedade”.¹²

Tendo restado ignorado desde o início da vigência do atual Código Civil, o tema encontrou novos parâmetros com a Lei 13.465/17, conhecida como Lei da Reurb, que tem por escopo a apresentação de um conjunto de medidas para a “Regularização Fundiária Urbana” e que, no art. 64, traz considerações acerca da arrecadação do bem abandonado, afirmando que a presunção de abandono se dá quando “não adimplir os ônus fiscais instituídos sobre a propriedade predial e territorial urbana, por cinco anos”.

Assim, para os casos de abandono que não tenham cumprido os requisitos até a entrada em vigor da referida lei (já que seriam acobertados pelos efeitos do direito adquirido), pode-se afirmar que o parâmetro temporal para a verificação da presunção absoluta de abandono é que o inadimplemento perdure por 5 anos.

Contudo aqui há um ponto que merece maior atenção. O art. 64 da Lei 13.465/17, conhecida como Lei da Reurb, versa sobre a arrecadação do bem, o que não pode se confundir com a aquisição da propriedade, distinção que será tratada a seguir.

3. DA NATUREZA DA PERDA PELO ABANDONADO

Como se dá com toda e qualquer situação de fato que goza de relevância jurídica, é necessário que esse abandono seja reconhecido formalmente para que possa surtir seus efeitos legais. Como já mencionado, o simples fato de ter o proprietário deixado de exercer os atos inerentes ao seu direito de propriedade não é bastante para que seja privado de tal direito¹³, sendo esse apenas um dos elementos (objetivo) a ser aferido para a configuração do abandono.

¹² CUNHA, Leandro Reinaldo da. Direito à habitação: Soluções possíveis e ignoradas. Revista Inclusiones - revista de humanidades y ciencias sociales. v.8, p.277 - 293, 2021. p. 284.

¹³ VENOSA, Silvio de Salvo. Direito Civil, Vol. V, 7ª ed., São Paulo: Atlas, 2007. p. 236.

Quando este for cumulado com o intento de não mais ser dono (elemento subjetivo), que pode até mesmo ser presumido (art. 1.276 § 2º do Código Civil), estarão presentes os requisitos exigidos pela lei para que se possa afirmar que o bem imóvel foi abandonado. Em uma hipótese similar àquela que se tem em sede de usucapião, o proprietário originário perde a propriedade que possuía sobre o bem imóvel no exato instante em que as condições previstas na lei se efetivam, sendo certo que qualquer ato posterior apenas tem o condão de reconhecer aquele direito que já fora adquirido.

Esse aspecto é deveras importante no presente caso, haja vista que qualquer decisão que constate o abandono, seja ela judicial ou mesmo administrativa, terá efeitos *ex tunc*, meramente reconhecendo uma situação de fato que já se mostra consolidada. Nada será constituído a partir da decisão (judicial ou administrativa), uma vez que ela reveste-se de caráter declaratório¹⁴.

Assim, ante a natureza dos bens imóveis, é primordial que, após a configuração da situação de fato, esta venha a ser reconhecida a fim de que se permita que seja consignada junto à matrícula do imóvel junto ao Cartório de Registro de Imóveis, quando tornar-se-á pública e passará a ter eficácia *erga omnes*¹⁵, reiterando-se, ainda mais uma vez, que nenhum desses atos tem o condão de constituir a perda da propriedade (ou mesmo a aquisição), haja vista que esta, de fato, já ocorreu.

4. ABANDONO COMO FORMA DE AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE

Em se tratando de um bem imóvel, toda perda da propriedade conduz também à aquisição desse bem, o que, em sede de abandono, encerra em si, nas hipóteses

¹⁴ GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro, Vol. V, São Paulo: Saraiva, 2007. p. 272

¹⁵ 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, in Revista de Direito Agrário, nº 19, Brasília: Instituto Nacional de de Colonização e Reforma Agrária, 2007. p. 109.

de abandono, o condão de impor a assunção desse direito real sobre o referido bem por alguém. E quem o adquire é exatamente o Poder Público, o que exige uma análise hermenêutica mais aprofundada do ordenamento jurídico.

Tradicionalmente, a figura do abandono é tratada meramente como uma forma de perda da propriedade, contudo é premente se entender que há de ser vista também como uma forma de aquisição, especialmente ao se ponderar que, em território pátrio, não há como se considerar um bem imóvel como algo sem dono (*res derelictae*). Essa condição de abandono pode nos levar a algumas perspectivas distintas acerca da definição de qual seria o ente a quem se destinaria a propriedade daquele bem atingido pela perda da propriedade.

Se partirmos de uma interpretação que tenha a Constituição Federal como parâmetro, seremos direcionados a um entendimento de que aquele bem imóvel que não pertença a um particular há de ser considerado como terra devoluta, a qual, por definição, pertence ao Poder Público.

A concepção de terras devolutas é histórica do Brasil, partindo de um momento em que todos as terras aqui existentes pertenciam a Portugal, e, posteriormente, com a Lei nº 601, de 18-9-1850, considerada a primeira lei de terras no Brasil, passou-se à concepção de terras devolutas como aquelas “terras vagas, abandonadas, não utilizadas quer pelo Poder Público quer por particulares” (art. 3º)¹⁶.

Pode-se, assim, entender as terras devolutas como conceito fixado de “forma residual (ou por exclusão), [e que] compreendem aquelas áreas que não entraram legitimamente no domínio particular e ainda não possuem destinação pública”¹⁷.

Atualmente o tema está presente na Constituição Federal, que fixa que tais bens pertencerão aos Estados quando não compreendidos entre os da União (art. 26, IV), mantendo-se a perspectiva residual de sua definição. São, portanto, “todas as terras existentes no território brasileiro, que não se incorporaram legitimamente ao

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 34 ed. São Paulo: GEN, 2021. p. 896.

¹⁷ NOHARA, Irene Patrícia D. *Direito Administrativo*. 13 ed. São Paulo: GEN, 2024. p. 678.

domínio particular, bem como as já incorporadas ao patrimônio público, porém não afetadas a qualquer uso público”¹⁸.

De outro lado, partindo-se do que expressamente está consignado no corpo do Código Civil, que trata de forma específica da figura do abandono como perda da propriedade, os bens arrecadados serão destinados à municipalidade ou Distrito Federal (quando em área urbana) ou à União (quando em área rural), nos termos do art. 1.276.

Caso se parta da compreensão de que a Constituição Federal não trata especificamente da figura dos bens abandonados em si, questão expressamente tangenciada pela legislação infraconstitucional, o referido imóvel haveria de passar a integrar o patrimônio público nos termos fixados no Código Civil.

Seja como for, entendendo-se pela prevalência da premissa estabelecida pela Constituição Federal ou pela legislação infraconstitucional, o fato é que, caracterizado o abandono ante a presença dos requisitos supra mencionados, a aquisição do referido bem se dá em favor do Poder Público de modo originário, uma vez que não houve a transferência da propriedade do referido bem por seu detentor prévio.

Acrescente-se, ainda, que, por óbvio, trata-se de uma aquisição gratuita, não tendo o proprietário originário direito a qualquer contrapartida em decorrência da perda do bem. A conduta do proprietário ensejou na retirada daquele bem de sua esfera patrimonial, não se impondo ao Poder Público o dever de nenhum tipo de indenização em seu favor¹⁹, fator que é relevante para distingui-la da desapropriação.

Um reflexo importante decorrente de tal situação é que, a partir do momento em que estiverem configurados os requisitos necessários para a configuração do abandono, tais bens passam a ser públicos, fato que os retira, automaticamente, da condição de passíveis de usucapião, ainda que a doutrina mencione a existência de

¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 34 ed. São Paulo: GEN, 2021. p. 897.

¹⁹ PASSOS DE FREITAS, Vladimir. Segunda Leitura: Função social e abandono de imóveis urbanos. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2009-jan-03/funcao_social_abandono_imoveis_urbanos/. Acesso em 29 dez. 2024.

decisão isolada favorável à usucapião proferida pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais²⁰.

Nesse contexto, faz-se pertinente também que não se olvide que tão logo estejam demonstrados os requisitos caracterizadores do abandono, especialmente nas hipóteses em que o desejo de não mais ser proprietário for expresso, o fato estará configurado, não havendo, de regra, qualquer pretensão resistida quanto a perda da propriedade daquele que não mais deseja ter o bem. Da mesma sorte, nenhuma dúvida se instalará quanto a aquisição do referido bem por parte do Poder Público.

Contudo, caso o abandono tenha se lastreado na presunção, é possível que o proprietário originário venha a tentar afastar a perda da propriedade, alegando que não possuía o intento de não mais ter a coisa como sua, o que merecerá uma dilação probatória específica visando demonstrar que tal afirmação procede.

Mas, se estivermos diante da hipótese da presunção absoluta de abandono do art. 1.276 § 2º do Código Civil, a defesa que poderá ser ofertada pelo proprietário originário será bastante restrita, não lhe assistindo “qualquer outro questionamento que não seja o de que não houve a cessação dos atos de posse ou que os ônus fiscais foram efetivamente adimplidos”²¹, tornando-se irrelevantes alegações de que “não reunia temporariamente condições financeiras de satisfazer as obrigações fiscais, ou ainda que estava fisicamente impossibilitado de exercer atos de posse, ante a natureza da presunção”²².

De qualquer sorte, é primordial se gizar novamente a afirmação de que a partir do instante em que os requisitos legais se fizerem presentes, a situação de fato prevista na lei estará configurada, tendo como consequência automática a aquisição da propriedade do bem abandonado pelo Poder Público.

Por se tratar de uma situação de fato, a lei não exige que o Poder Público promova uma ação para que venha a adquirir a propriedade do bem, vez que tal

²⁰ NOHARA, Irene Patrícia D. Direito Administrativo. 13 ed. São Paulo: GEN, 2024. p. 678.

²¹ CUNHA, Leandro Reinaldo da. Direito à habitação: Soluções possíveis e ignoradas. Revista Inclusiones - revista de humanidades y ciencias sociales. v.8, p.277 - 293, 2021. p. 285.

²² 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. 1ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010, v. 1, p. 2347.

condição decorre automaticamente do abandono praticado pelo proprietário. O desdobramento imediato da configuração dos requisitos previstos na lei para o abandono é dúplice: a. a perda da propriedade por parte do proprietário originário; b. a aquisição do bem abandonado pelo Poder Público.

Qualquer ato que venha a ocorrer depois do implemento dos requisitos legais, seja de natureza judicial ou administrativa, apenas reconhecerá o fato do abandono já ocorrido, declarando que o Poder Público é o proprietário do bem desde o cumprimento dos requisitos legais.

Em decorrência do fato de que essa aquisição da propriedade é oriunda de uma situação de fato é bastante plausível se considerar que ela venha a ser suscitada pelo Poder Público como defesa em sede de uma lide que tenha por objeto direitos diversos, como em um eventual pleito de usucapião. Da mesma forma, que o “conhecimento”, pelo proprietário, de que já não mais é o proprietário do referido bem pode ser dar quando de uma ação discriminatória na qual o Estado busque que lhe sejam ofertados os meios para que possa fazer o registro do bem em seu nome (onde a negativa do abandono surgiria como uma prejudicial ao direito ali pleiteado).

Outrora cheguei a afirmar ser “impossível se pensar no abandono da coisa imóvel sem a participação do Poder Judiciário, vez que não se admite a perda da propriedade sem o devido processo legal (art. 5º, LIV da Constituição Federal)”²³, indicando o enunciado 242 aprovado na Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal²⁴. Contudo, nesse momento de nova apreciação do tema, já não mais comungo desse pensamento.

A necessidade de uma manifestação do Poder Judiciário só se faz necessária para a constatação da configuração dos requisitos legais e não para a caracterização da perda em si. E, ainda assim, isso apenas faria algum sentido quando houver alguma objeção com relação à perda por parte do proprietário originário.

²³ 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. 1ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010, v. 1, p. 2347.

²⁴ A aplicação do art. 1.276 depende do devido processo legal, em que seja assegurado ao interessado demonstrar a não-cessação da posse.

De se consignar que em tais casos, para que se atenda ao devido processo legal, não se impõe que haja uma ação autônoma e específica para o fim de discutir a existência ou não do abandono, fato que poderá ser aferido, como já mencionado, de forma incidental em outras demandas. Em atenção ao objetivo acadêmico, cumpre ressaltar a existência de posicionamento dissonante, entendendo que é indispensável que o município ingresse em Juízo buscando “a mera declaração judicial” de que lhe assiste o direito de propriedade sobre aquele bem abandonado²⁵.

Evidente que a perda da propriedade em favor do Poder Público há de ser feita sempre respeitando “o devido processo legal, franqueando ao interessado demonstrar a não cessação de posse (Enunciado 242), sem que a interpretação do texto do artigo contrarie a norma-princípio prevista no art. 150, IV da Constituição Federal (Enunciado 243), tendo a procedência do pedido o poder de impedir o sucesso de eventual ação petítória (Enunciado 316), com a posse impeditiva da arrecadação se mostrando efetiva e qualificada para sua função social (Enunciado 597)”²⁶, como consolidado nas Jornadas de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal.

Contudo o ponto que trago é que, na verdade, o que está a ensejar a perda da propriedade daquele imóvel não é um ato do Poder Público com aquele fim, como poderia se aventar nas hipóteses de desapropriação ou mesmo confisco. Aqui não se busca, com a decisão judicial ou administrativa, a aquisição da propriedade, mas sim a declaração de que ela já foi adquirida, o que impõe a necessidade de uma leitura diferenciada dos enunciados acima indicados.

É de se entender que, ordinariamente, não haverá a propositura de uma ação pelo Poder Público buscando o reconhecimento da aquisição da propriedade em razão da situação de fato configurada, sendo mais ordinário que, ante ao abandono, o Estado promova a ação discriminatória, com o objetivo de poder arrecadar o bem, acessando o instrumento que permitirá que venha a registrar o referido imóvel em seu nome.

²⁵ PASSOS DE FREITAS, Vladimir. Segunda Leitura: Função social e abandono de imóveis urbanos. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2009-jan-03/funcao_social_abandono_imoveis_urbanos/. Acesso em 29 dez. 2024.

²⁶ CUNHA, Leandro Reinaldo da. Direito à habitação: Soluções possíveis e ignoradas. revista inclusiones - revista de humanidades y ciencias sociales. v.8, p.277 - 293, 2021. p. 285.

Tendo por base a natureza da aquisição da propriedade, pelo Poder Público, do bem abandonado, é de se ressaltar que o retorno do proprietário ao exercício dos atos de posse ou mesmo ao pagamento dos ônus fiscais, após a configuração dos requisitos fáticos, não lhe conferirá a manutenção do direito à propriedade sobre aquele bem, vez que já não mais o possui. Independentemente de ter o Poder Público promovido qualquer ação visando a declaração da aquisição da propriedade ou mesmo a arrecadação desse bem, a perda da propriedade já se faz configurada desde o cumprimento dos requisitos legais previstos²⁷.

Assim, presentes os requisitos do abandono, nos termos descritos na legislação pátria, o bem não mais pertencerá ao proprietário originário, passando pertencer, imediatamente, ao Poder Público.

5. ARRECADAÇÃO DO BEM ABANDONADO

O ponto inicial a ser considerado é a perfeita compreensão do que significa a arrecadação do bem abandonado. A complexidade é tamanha que a legislação traz alguma confusão acerca da distinção do que seja a aquisição da propriedade e a arrecadação, levando até mesmo a doutrina a manifestações conflitantes.

De pronto pontifico: a arrecadação é um ato que decorre da aquisição da propriedade, não tendo o condão de tornar ninguém dono de nada. Só se arrecada aquilo que já lhe pertence, pois o bem alheio não é passível de arrecadação, com o fulcro de incorporação do bem ao patrimônio do Poder Público.

O Poder Público, portanto, tem a prerrogativa de arrecadar aquilo que já é seu. Se estamos a tratar da arrecadação de um bem é porque ele pertence a quem pretende praticar tal ato.

²⁷ 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. 1ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010, v. 1, p. 2347-2348.

Tal assertiva se faz premente ao se constatar que mesmo a doutrina mais qualificada acaba se mostrando claudicante ao discorrer sobre o tema. Maria Sylvia Zanella di Pietro coloca a arrecadação entre as formas de “formação do patrimônio público”, como uma das maneiras pelas quais o Poder Público adquire os bens²⁸, contudo, posteriormente, trata de forma distinta a figura da arrecadação do conceito de terras devolutas, asseverando que essas não perdem tal característica após serem arrecadadas²⁹. Mesmo após arrecadadas as terras devolutas não deixar de ser terras devolutas, sendo que a arrecadação não tem o condão de alterar a titularidade da propriedade daquele bem, pois, em sede de abandono, o que confere a propriedade do bem imóvel ao Poder Público não é a arrecadação³⁰.

O abandono prescinde do seu reconhecimento ou da arrecadação para que seja configurado³¹. A arrecadação é o que permitirá a incorporação desse bem ao patrimônio público, viabilizando que o imóvel seja registrado em seu nome, conferindo-lhe a discricionariedade de poder fazer com aquele bem o que melhor lhe aprouver, lastreado no parâmetro clássico do direito administrativo de atuação do Estado segundo sua conveniência e oportunidade.

Feitas tais ponderações, é de necessário seguir a apreciar o que o Código Civil aduz quanto a arrecadação, e, reconheço que já interpretei erroneamente aquilo que esta ali consignado. Daí a importância de revisitar temas tão nevrálgicos como o presente.

Anteriormente eu entendia que as restrições descritas no texto infraconstitucional estariam vinculadas à possibilidade de que o abandono pudesse ser afastado ou que o bem não seria destinado ao Poder Público.

Duplo equívoco.

²⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 34 ed. São Paulo: GEN, 2021. p. 889.

²⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 34 ed. São Paulo: GEN, 2021. p. 897.

³⁰ ALEXANDRE, Ricardo, DEUS, João de. *Direito Administrativo*. 4 ed. São Paulo: GEN, 2018. p. 1007.

³¹ STJ, REsp 1176013/SP, DJe 01/07/2010, Relator Ministro MASSAMI UYEDA

5.1 ARRECADAÇÃO E AUSÊNCIA DE POSSE DE TERCEIROS

O Código Civil estabelece que um dos requisitos para que a arrecadação possa ser realizada é o bem imóvel abandonado não estar na posse de outrem.

Inicialmente é possível se questionar, considerando a natureza e objetivo Código Civil, se ele tem a prerrogativa de versar sobre aspectos vinculados ao procedimento de arrecadação. Sem que venha a me aprofundar, nesse momento, sobre tal questão, confesso que já sustentei o entendimento, como asseverado acima, que tal previsão se destinava a proteger o interesse de um possuidor que pudesse vir a promover uma ação de usucapião.

Ocorre que tal conclusão estava equivocada, considerando que, a partir do momento em que se fazem presentes os requisitos legais para o abandono, ele passa a ser um bem público, o que veda a possibilidade de que venha a ser usucapido, conforme expressamente consignado na Constituição Federal (art. 183, § 3º).

Mas parte da conclusão que considerava adequada segue fazendo sentido. O objetivo é sim a proteção dos interesses do possuidor direto daquele bem que fora abandonado, lastreado na perspectiva da função social da propriedade, também estabelecida na Constituição Federal. Contudo isso em nada se relaciona com uma discussão acerca da propriedade do referido bem, mas tão somente com a discricionariedade que a arrecadação poderia conferir ao Poder Público sobre o referido bem.

Considerando que a função da arrecadação é conferir ao Poder Público a possibilidade de passar a exercer em sua plenitude o direito de propriedade adquirido com o abandono, é de se entender que, pelo fato de já existir alguém conferindo função social ao bem, não seria coerente que essa pessoa viesse a ser privada dessa posse. A discussão aqui assenta-se na perspectiva da posse, e não da propriedade.

Por se tratar de um bem público não haverá a possibilidade de se discutir a incidência de usucapião em favor desse possuidor como já asseverado, contudo é

possível que ele venha a defender o exercício da sua posse direta sobre o bem, até mesmo contra o Poder Público, proprietário e possuidor indireto desse imóvel.

Dessa forma, é de se entender, portanto, que a existência de alguém exercendo a posse sobre o bem retira do Poder Público a possibilidade de passar a desempenhar a propriedade plena sobre o bem. A arrecadação, repise-se, não tem o condão de discutir a propriedade do bem, contudo poderia ensejar ao Poder Público a discricionariedade de fazer com aquele imóvel o que lhe aprouvesse, dentro dos parâmetros da conveniência e oportunidade.

Importante se explicitar que o fato de existir alguém exercendo a posse não impede que o Poder Público promova a ação de discriminação a viabilizar o registro daquele imóvel junto ao Cartório de Registro de Imóveis, mas apenas lhe retira a possibilidade de fazer o que melhor lhe aprouver com aquele bem que lhe pertence.

Assim, diversamente do que escrevemos outrora, revendo o entendimento anteriormente exposto, o prazo de 3 anos previsto no Código Civil para a arrecadação não se presta a conferir ao proprietário o direito de “se arrepender do abandono que está por se caracterizar e reivindicá-lo de quem quer que o tenha indevidamente, vez que o seu direito apenas deixará de existir após findo o referido decurso de tempo”³².

Em verdade, a questão da arrecadação não tem qualquer vínculo com a aquisição da propriedade, vez que essa a ela precede.

5.2 PROCEDIMENTO DE ARRECADAÇÃO

Como mencionei, um dia sustentei que caberia a aplicação dos dispositivos do Código de Processo Civil que tratavam dos bens vagos (art. 1170 e ss.)³³ em sede de arrecadação de bem imóvel. Outro equívoco que reconheço ao revisitar o tema.

³² 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. 1ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010, v. 1, p. 2346.

³³ 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. 1ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010, v. 1, p. 2346.

Incabível se pensar que a questão dos bens abandonados haveria de ser apreciada segundo os parâmetros dos bens vagos, seja por não se tratar de um bem vago, já que pertencente ao Poder Público, seja porque o antigo art. 1.170 do Código de Processo Civil de 1973 versava exclusivamente sobre bens móveis.

A arrecadação, em verdade, se dá por meio das ações discriminatórias, cujo objetivo “é separar as terras públicas das particulares, mediante verificação da legitimidade dos títulos de domínio particulares, apurando, por exclusão, as terras do domínio público”, procedimento disciplinado pela Lei 6.383/76. Nos termos positivados, ao término de tal processo discriminatório, as terras devolutas serão registradas como bens públicos, o que evidencia que o escopo aqui é tão somente a obtenção do título que permitirá que se efetive a informação junto a matrícula do imóvel.

A decisão proferida, seja administrativa ou judicial, nominada de declaração discriminatória, “deverá ser levada ao Registro de Imóveis, para que se proceda à matrícula e ao registro da área devoluta discriminada, em nome da União ou do Estado”³⁴.

Assim, tudo o que se discorre no Código Civil e na Lei da Reurb (Lei 13.465/17) sobre a arrecadação está versando não sobre a aquisição da propriedade desses bens pelo Poder Público, vez que essa, no caso do abandono, ocorreu tão logo o proprietário originário praticou os atos que conduziram-no à perda da propriedade daquele bem imóvel. O que pode ser discutido é qual a legislação a ser aplicada em havendo conflito entre a Lei 6.383/76 (que trata da ação discriminatória) e o Código Civil/Lei da Reurb (Lei 13.465/17).

Evidenciado está, portanto, que a arrecadação não discute a propriedade mas sim se presta a separar as terras públicas das particulares, o que é bastante facilitado em sede de abandono, já que o bem abandonado é facilmente discriminado.

Dessa forma, toda a estrutura descrita no Código Civil e na Lei da Reurb (Lei 13.465/17) versando sobre a arrecadação, diversamente do que possa levar a crer uma interpretação meramente gramatical, não tem o poder de conferir a propriedade

³⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo – 16 ed. 2014. São Paulo: GEN, 2014. p. 661.

de nada ao Poder Público, pois a arrecadação não se presta a discutir o direito de propriedade.

Portanto, como só faz sentido discutir a arrecadação a partir do instante em que o bem já pertence ao Poder Público, a legislação civil que versa sobre o tema não está discorrendo sobre aquisição de propriedade, mas sim sobre o registro do bem abandonado em nome do Estado. A partir dessa arrecadação é possível que o Poder Público venha a determinar qual a destinação que dará ao bem.

À luz do que determina a Constituição Federal a propriedade do bem abandonado é do Poder Público assim que abandonado o bem, vez que tal conduta do proprietário insere-o na concepção técnica de terras devolutas. E quanto a isso não pode haver qualquer dissonância. Se, de outra sorte, entendermos pela prevalência do disposto no Código Civil e na Lei do Reurb (Lei 13.465/17) com relação a prazo para a arrecadação, também é premente se ressaltar que o que está ali consignado não tem qualquer relação com a aquisição da propriedade mas sim com a possibilidade de que o Poder Público possa fazer o registro em seu nome daquele bem abandonado.

Assim, mesmo que se venha a protestar pela incidência do prazo de 5 anos de não pagamento de ônus fiscais, como descrito no art. 64 da Lei do Reurb (Lei 13.465/17), é primordial que não se olvide que, no máximo, isso esta relacionado com a arrecadação, mas não com a aquisição da propriedade, vez que o referido artigo está tratando especificamente do procedimento de assunção da posse do bem pelo Poder Público, e não da aquisição da propriedade.

6. RESPONSABILIDADE PELO NÃO EXERCÍCIO DO DIREITO DE AQUISIÇÃO DA PROPRIEDADE PELO ABANDONO

Ante as constatações supra faz-se imperioso que se discuta, por fim e de maneira bastante superficial, qual a consequência da inação do Poder Público em efetivamente exercer o seu direito de propriedade sobre a vasta gama de bens que se

encontram, de fato, abandonados segundo os parâmetros descritos em nossa legislação. Como já asseverei alhures, toda essa construção técnica de compreensão quanto à configuração do abandono, a questão das terras devolutas e a aquisição da propriedade pelo Poder Público não terá qualquer relevância se o Estado não atuar³⁵.

Como exposto, o Poder Público já é o proprietário de tais bens tão logo configurados os requisitos para a caracterização do abandono, não havendo qualquer discussão acerca disso, com base no que está previsto na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional. Se é proprietário de um bem não pode ser leniente e ignorar tal fato, o que dá azo a um questionamento extremamente relevante acerca da destinação que se está dando (ou não) a algo que é do Estado.

Ainda que possa se discutir se o Poder Público poderia ou não arrecadar o bem, ante as restrições legais, ou mesmo qual o destino que daria a tais bens, é inconteste que não pode agir ignorando o fato de que é proprietário dos imóveis que foram abandonados. O fato é que, na prática, a atuação do Estado no sentido de efetivamente exercer os direitos inerentes à propriedade que lhe cabem em razão da sua condição de proprietário dos bens abandonados mostra-se ínfima, em uma clara expressão de sua leniência³⁶.

Inadmissível que o próprio Estado ignore a lei, especialmente aquela que lhe beneficia e tem o poder de ampliar o erário, de sorte que há de ser responsabilizado o gestor público que não atua com o fulcro de promover a ação discriminatória que lhe conferirá a possibilidade de registrar o bem, como também por não arrecadar e tomar posse do bem adquirido ante ao abandono. Sua responsabilidade vai desde o não exercer a propriedade sobre o bem até o não dar uma destinação adequada a esse bem público.

Tal realidade nos faz questionar se todo administrador público que afirmou, por exemplo, que o Estado não possuía patrimônio ou condições de atuar no sentido

³⁵ CUNHA, Leandro Reinaldo da; ZEFERINO, Michelle Maria C. Direito à moradia: alternativas para reduzir o déficit habitacional por meio da perda da propriedade pelo abandono presumido e pela locação compulsória. *Revista de Direito Privado (São Paulo)*, v.18, p.250 - 275, 2017. p. 267.

³⁶ CUNHA, Leandro Reinaldo da; ZEFERINO, Michelle Maria C. Direito à moradia: alternativas para reduzir o déficit habitacional por meio da perda da propriedade pelo abandono presumido e pela locação compulsória. *Revista de Direito Privado (São Paulo)*, v.18, p.250 - 275, 2017. p. 267.

de reduzir o déficit habitacional, o fez considerando toda a gama de bens abandonados que já eram do Poder Público quando de tal afirmação.

Outro questionamento que se levanta é: o Poder Público aferiu, em todas as desapropriações que realizou, se aquele bem não lhe pertencia antes de indenizar o proprietário indicado junto à matrícula do imóvel?

Em tais casos, se constatado o dolo, estaríamos diante de uma figura de improbidade administrativa, nos termos previstos na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92). Contudo, na prática, não nos parece ordinário pensar nessa hipótese, considerando que a grande maioria dos administradores públicos aparentemente não fazem ideia do que se está aqui aduzindo.

Importante se considerar que a atuação culposa, na improbidade administrativa, apenas foi retirada da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) em outubro de 2021, com a Lei 14.230, o que permite que se questione as condutas não dolosas que causaram perda ao erário até então.

De toda forma, não há como se eximir, ainda que tenha agido de modo culposos, o gestor público do dever de recompor todos os danos que tenha causado ao erário, o que poderia ganhar contornos bastante sérios ao se considerar todo o prejuízo que pode ter decorrido pela não utilização de um bem que estava à sua disposição.

É patente que a arrecadação de todo esses bens abandonados “seria uma forma de conferir a tão esperada função social à propriedade, além de facilitar a consecução de medidas de combate ao déficit habitacional, com a aquisição de propriedade sem a necessidade de que o erário fosse atingido”, o que, inquestionavelmente, seria de grande ajuda na consecução de políticas públicas habitacionais, especialmente pelo fato de tais terrenos pertencem ao Estado, não sendo necessário sequer que houvesse qualquer dispêndio financeiro para que fossem utilizados³⁷.

³⁷ CUNHA, Leandro Reinaldo da; ZEFERINO, Michelle Maria C. Direito à moradia: alternativas para reduzir o déficit habitacional por meio da perda da propriedade pelo abandono presumido e pela locação compulsória. *Revista de Direito Privado (São Paulo)*, v.18, p.250 - 275, 2017. p. 267.

Interessante que se consigne que o Estado tem ciência de que há de tomar as rédeas da situação e agir, sendo certo que até mesmo o Ministério das Cidades traz indicações de como há de agir a municipalidade para aplicar o disposto no art. 1.276 do Código Civil, afirmando que lhe compete “a) promover um levantamento de imóveis abandonados; b) instaurar um processo administrativo de arrecadação para cada imóvel abandonado, instruindo-o com prova da omissão no pagamento do IPTU e informações do setor de fiscalização (inclusive fotografias); c) notificar o proprietário, pessoalmente por funcionário da Prefeitura (Lei 10.257/01, art. 5º, inc. LV); d) após, proferir decisão administrativa, decretando (ou não) a arrecadação como bem abandonado”.

Não se pode olvidar que ao Poder Público não se confere a discricionariedade de decidir se realizará ou não a arrecadação dos bens abandonados, cabendo, portanto, a responsabilização do gestor omissor, até mesmo com a possibilidade que viesse a responder por improbidade administrativa antes da alteração da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) pela Lei 14.230/21³⁸.

Evidente está que se faz premente que o Poder Público atue e exerça os direitos que lhe são inerentes sobre os bens que lhe pertencem por terem sido abandonados.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O revisitar a um texto construído em outro momento da vida é um momento de muito aprendizado, ainda mais quando ele foi construído por um autor que, à época, começava a dar seus primeiros passos no mundo da academia. Após toda a construção de uma carreira é interessante olhar para o passado, constatar os equívocos e perceber a evolução.

³⁸ FARIAS, Talden. Abandono de imóveis urbanos e a responsabilidade dos municípios. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-05/ambiente-juridico-abandono-imoveis-urbanos-responsabilidade-municipios/>. Acesso em 29 dez.2024.

Toda a minha trajetória me permite um olhar crítico sobre o texto e apontar as imprecisões ali cometidas, e tecer considerações ainda mais abalizadas sobre um tema tão relevante e que segue relegado pela doutrina e por nossos tribunais.

A verdadeira inovação do presente texto é a constatação de que os bens abandonados são terras devoluta e, como tal, pertencem ao Poder Público, seja com base no que prevê a Constituição Federal, ou no que encontra-se descrito no Código Civil e demais legislações infraconstitucionais.

É premente que, ante a uma interpretação que considera todo o arcabouço jurídico, que as premissas constantes do Código Civil sejam compreendidas de forma a conferir a devida medida ao que está ali descrito. Inconcebível a prevalência de qualquer compreensão que não assuma a concepção de que a aquisição da propriedade precederia qualquer sorte de arrecadação. A destinação que será conferida ao bem abandonado, direcionando-o, quando urbano, para o Município ou para o Distrito Federal, ou à União, caso seja rural, pode enfrentar uma série de questionamentos, contudo essa questão apenas surge por ser público o bem que foi abandonado.

Finalmente, e premente se discutir a responsabilização do gestor público por não exercer efetivamente os direitos que lhe competem sobre os bens abandonados, não podendo o Poder Público restar prejudicado pela imperícia de quem tem a obrigação de agir em seu favor.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo, DEUS, João de. **Direito Administrativo**. 4 ed. São Paulo: GEN, 2018. p. 1007.

CUNHA, Leandro Reinaldo da; ZEFERINO, Michelle Maria C. Direito à moradia: alternativas para reduzir o déficit habitacional por meio da perda da propriedade pelo abandono presumido e pela locação compulsória. **Revista de Direito Privado** (São Paulo), v.18, p.250 - 275, 2017. p. 265.

CUNHA, Leandro Reinaldo da. Direito à habitação: Soluções possíveis e ignoradas. **Revista Inclusiones - revista de humanidades y ciencias sociales**. v.8, p.277 - 293, 2021. p. 284.

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**. 1ed. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2010, v. 1, p. 2345.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 34 ed. São Paulo: GEN, 2021. p. 896.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**, 4º Volume - Direito das Coisas. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 169.

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, in **Revista de Direito Agrário**, nº 19, Brasília: Instituto Nacional de de Colonização e Reforma Agrária, 2007. p. 109.

FARIAS, Talden. Abandono de imóveis urbanos e a responsabilidade dos municípios. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-05/ambiente-juridico-abandono-imoveis-urbanos-responsabilidade-municipios/>. Acesso em 29 dez.2024.

FARIAS, Cristiano Chaves, ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**: Reais. 11. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015. p. 427.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro, Vol. V, São Paulo: Saraiva, 2007. p. 272

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo** – 16 ed. 2014. São Paulo: GEN, 2014. p. 661.

NADER, Paulo. **Curso de Direito Civil**, Vol. 4 – Direito das coisas, 2ª ed., São Paulo: Forense, 2007, p. 166.

NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo**. 13 ed. São Paulo: GEN, 2024. p. 678.

PARDO FILHO, Milton. GROSSI, Anna Paula. Arrecadação de imóvel urbano abandonado. **Revista de Direito Imobiliário**. vol. 78. ano 38. p. 269-274. São Paulo: Ed. RT, jan.-jun. 2015.

PASSOS DE FREITAS, Vladimir. Segunda Leitura: Função social e abandono de imóveis urbanos. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2009-jan-03/funcao_social_abandono_imoveis_urbanos/. Acesso em 29 dez. 2024.

SANTOS, Mauro S. dos. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: GEN, 2012. p. 720.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil**, Vol. V, 7ª ed., São Paulo: Atlas, 2007. p. 236.