



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO – UAD

ANDERSON HENRIQUE VIEIRA

**VAZIOS URBANOS: O ABANDONO DE IMÓVEIS NO CENTRO DE SOUSA/PB E A
TEORIA DO *ABSENTEE OWNERSHIP* EM DIREITOS REAIS**

SOUSA - PB
2018

ANDERSON HENRIQUE VIEIRA

**VAZIOS URBANOS: O ABANDONO DE IMÓVEIS NO CENTRO DE SOUSA/PB E A
TEORIA DO *ABSENTEE OWNERSHIP* EM DIREITOS REAIS**

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Campina Grande, do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Pe. Paulo Henriques da Fonseca

SOUSA - PB

2018

ANDERSON HENRIQUE VIEIRA

**VAZIOS URBANOS: O ABANDONO DE IMÓVEIS NO CENTRO DE SOUSA/PB E A
TEORIA DO *ABSENTEE OWNERSHIP* EM DIREITOS REAIS**

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de Direito,
da Universidade Federal de Campina Grande do Centro
de Ciências Jurídicas e Sociais, como requisito parcial
para obtenção do título de bacharel em Ciências
Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Pe. Paulo Henriques da Fonseca

Data de aprovação: _____/_____/_____

Banca Examinadora

Orientador: Prof. Dr. Pe. Paulo Henriques da Fonseca

Membro da Banca Examinadora

Membro da Banca Examinadora

Dedico a meu pai, João Batista, por ser minha inspiração diária, minha força, minha base e por me mostrar, mesmo quando eu não acreditava, que ele nunca sairá do meu lado.

AGRADECIMENTOS

Ao Pai Celestial, por abrir os caminhos para que eu chegasse até aqui.

Aos meus pais, Eliene e João Batista, pelo apoio incondicional durante toda minha vida, por acreditarem junto comigo nesse sonho e serem meus eternos torcedores.

A minha irmã, Amanda Vieira, por ser meu coração fora de mim.

A Bernardo, por ser a luz da minha vida e da minha família.

Ao meu cunhado, Renato, por ter se mostrado um verdadeiro irmão, companheiro e apoiador, meu eterno agradecimento.

A Alan Frank, por todos esses anos de convivência, pela amizade, pela irmandade, por toda ajuda, por ser meu companheiro de vida e de casa. Minha gratidão!

A Ruanna Mireia, minha princesinha, amiga, irmã, apoiadora e torcedora. Meu exemplo de fé e minha certeza. Todo o meu amor e gratidão!

A Tanilo Gandhi e Lucas de Sá pela irmandade de toda uma graduação, pela parceria na vida, na política, nas farras; por maximizarem as alegrias, dividirem os sofrimentos e amenizarem as tristezas.

A Mateus Silva, minha asa (como ele mesmo diz), pela sinceridade, amor e leveza desses últimos 3 anos de graduação e pelo crescimento recíproco. “Sou porque somos”. Gratidão!

A Lourival Leonardo, por me ajudar a enxergar o mundo dentro de outras perspectivas, pela amizade, pela alegria, irreverência e companheirismo.

À Fernanda Souza e Marcos Antônio, por esses quase 8 anos (nem parece tanto) de irmandade, obrigado por serem exatamente quem são e por me ajudarem nesse processo de evolução contínua que é nossa vida, hoje sou uma pessoa melhor do que era e muito disso devo a vocês. A distância não nos apagou e não nos separou. Gratidão.

A Hayanna Noronha, por toda luz que emana, por acreditar tanto em mim e pela amizade de todos esses anos.

A Marllon Oliveira, meu amigo mais “improvável”, pela união inabalável de todos esses anos e por permanecer comigo mesmo na divergência. Obrigado por tudo!

A Tia Núbia e Tio Chiquinho, por toda ajuda e apoio a mim ofertados, por serem seres tão generosos e me lembrarem que o bem existe.

Aos companheiros (novos e antigos) de mais de 4 anos de residência universitária, obrigado pela convivência diária, amadurecimento e as boas risadas.

A Ranyelle Benevides, amigo e novo companheiro de casa, pela amizade, apoio e por ser o “príncipe” da casa.

A Taisa Gadelha, pela oportunidade de trabalho, pelo aprendizado diário e pela amizade.

Ao meu “G.E”: Hayanna Noronha, Matheus França, Caio Filipe, Adolfo Veiller, Carol Sarmento, Assis de Sousa, Marllon Oliveira, Lucas de Sá, Tanilo Gandhi, Mateus Silva e Alan Frank, por tornar esses anos mais leves, divertidos e por mostrar que os anos da graduação são os melhores da vida.

Ao “SG”: Amanda Karine, Ruanna Mireia, Larissa Ataíde, Leonardo e Yane, pela amizade construída na convivência diária da sala de aula e nos encontros de vida.

À “Liga da Justiça 2.0”, por dividir comigo a dura rotina de provas e trabalhos.

Aos amigos, Reginaldo França, Doniêgo Lima, Isaac Gomes, Larissa Fernandes, Rafael Gomes, Vanessa Eidam, Tiago Araújo, Fernanda Valentim, por deixarem os meus dias mais felizes em tempos tão difíceis.

E por fim, ao meu orientador, Professor Doutor Padre Paulo Henriques da Fonseca, por todos os conselhos e orientações, por “acender a luz” em todo esse tempo, por me mostrar que existe vida (e oportunidades) “após a ponte de Aparecida”. Minha mais sincera gratidão!!!

RESUMO

O espaço urbano é mais densamente ocupado e nele a propriedade do solo urbano deve se afinar com essa realidade espacial e social. Mas por deixar tão próximos interesses coletivos e individuais, não raros conflitantes, a cidade põe em crise o direito. Falar em cidade enquanto espaço de convívio social e geográfico nos remete a uma série de questões extremamente complexas e importantes, entre elas, a urbanização deficitária, que mitiga direitos humanos, além de desnaturar importantes institutos urbanísticos e de direitos reais previstos na legislação constitucional e infraconstitucional. Nesse processo de urbanização deficitária, o absentismo proprietário é importante fator, tratando-se o fenômeno do distanciamento do proprietário do bem possuído, o abandono de imóveis e o impacto disso na ordem urbanística. Nesse sentido, levanta-se a pergunta: a força da propriedade privada e das proteções em torno de seus titulares poderiam ser um óbice à aplicação das normas legais que visam a utilização mais efetiva dos imóveis nos espaços urbanos? A presente monografia objetiva analisar a ocorrência do abandono de propriedades imobiliárias no centro da cidade de Sousa/PB em face da legislação constitucional, infraconstitucional e da teoria do *absentee ownership* debatendo as causas e possíveis soluções. O marco de análise será normativo, fático e teórico. A metodologia, no que tange aos métodos de abordagem, é indutiva, já que temos uma generalização derivada da observação de casos concretos – vazios urbanos no centro da cidade de Sousa/PB – do particular para o geral, e dialética já que o objeto de estudo será situado e analisado considerando seu contexto social, jurídico, econômico e geográfico. No primeiro capítulo, será trabalhado o conceito de vazios urbanos – legal e doutrinário - em suas várias possibilidades de uso e outros conceitos que interessam para a construção de um entendimento inicial da temática estudada, bem como será trazida a problemática da pesquisa. O segundo capítulo é iniciado em uma perspectiva normativa, apontando de que maneira a situação do abandono de imóveis dialoga com a legislação brasileira e com a jurisprudência, logo após é desenhado o quadro de negligência proprietária no centro da cidade de Sousa/PB e, por fim, os dados coletados são analisados. O terceiro e último capítulo é eminentemente propositivo, apontando soluções judiciais e extrajudiciais para barrar o processo de abandono de imóveis nas cidades.

Palavras-chave: Direito à Cidade. Negligência Proprietária. Vazios Urbanos.

RESUMEN

El espacio urbano es más densamente ocupado y en la propiedad del suelo urbano debe afinarse con esa realidad espacial y social. Pero por dejar tan próximos los intereses colectivos y individuales, no raros conflictivos, la ciudad pone en crisis el derecho. Hablar de la ciudad como espacio de convivencia social y geográfico nos remite a una serie de cuestiones extremadamente complejas y importantes, entre ellas, la urbanización deficitaria, que mitiga los derechos humanos, además de desnaturalizando importantes institutos urbanísticos y de derechos reales previstos en la legislación constitucional y infraconstitucional. En este proceso de urbanización deficitaria el absentismo propietario es importante factor, tratándose el fenómeno del distanciamiento del propietario del bien poseído, el abandono de inmuebles y el impacto de ello en la orden urbanística. En ese sentido se plantea la pregunta: ¿la fuerza de la propiedad privada y de las protecciones en torno a sus titulares podrían ser un obstáculo a la aplicación de las normas legales que apuntan a la utilización más efectiva de los inmuebles en los espacios urbanos? La presente monografía objetiva analizar la ocurrencia del abandono de propiedades inmobiliarias en el centro de la ciudad de Sousa / PB frente a la legislación constitucional, infraconstitucional y de la teoría del ausente propiedad de las causas y posibles soluciones. El marco de análisis será normativo, fáctico y teórico. La metodología en lo que se refiere a los métodos de abordaje es inductiva, ya que tenemos una generalización derivada de la observación de casos concretos - vacíos urbanos en el centro de la ciudad de Sousa / PB - del particular para el general y dialéctica ya que el objeto de estudio será situado y analizado considerando su contexto social, jurídico, económico y geográfico. En el primer capítulo empieza trabajando el concepto de vacíos urbanos - legal y doctrinal - en sus varias posibilidades de uso y otros que interesan para la construcción de un entendimiento inicial de la temática estudiada, así como se traerá la problemática de la investigación; el segundo capítulo se inicia desde una perspectiva normativa, apuntando de qué manera la situación del abandono de inmuebles dialoga con la legislación brasileña y con la jurisprudencia, poco después se dibuja el cuadro de negligencia propietaria en el centro de la ciudad de Sousa / PB y por fin se analizan los datos recopilados; el tercer y último capítulo es eminentemente propositivo en el que se señalan soluciones judiciales y extrajudiciales para bloquear el proceso de abandono de inmuebles en las ciudades.

Palabras clave: Derecho a la Ciudad. Negligencia Propietaria. Vacíos Urbanos.

LISTA DE SIGLAS

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CC/2002 – Código Civil de 2002

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

PEUC - Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios

LISTA DE QUADROS

QUADRO Nº 1 - Tipologia mínima requerida para construção de casa térrea.

QUADRO Nº 2 - Descrição dos imóveis.

QUADRO Nº 3 - Classificação dos instrumentos trazidos no Estatuto das Cidades.

QUADRO Nº 4 - Devido processo legal de arrecadação

LISTA DE FIGURAS

FIGURA Nº 1 - Centro da cidade de Sousa/PB.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 VAZIOS URBANOS: ASPECTOS CONCEITUAIS, DOUTRINÁRIOS, HISTÓRICOS E LEGAIS	15
2.1 O que são “vazios urbanos”?	15
2.1.1 <i>Conceito Legal</i>	15
2.1.2 <i>Conceito Doutrinário</i>	17
2.1.3 <i>O “Absentee Ownership”</i>	19
2.2 Propriedade liberal clássica e exclusivismo proprietário	21
2.2.1 <i>Breve Histórico: a Inglaterra do século XVIII uma mudança de mentalidade sobre a propriedade imobiliária</i>	21
2.2.2 <i>Propriedade liberal e exclusivismo proprietário</i>	24
2.3 Qual é o direito real que mais favorece a ocorrência dos vazios urbanos? 31	
2.3.1 <i>Direitos reais no Código Civil de 2002</i>	31
2.3.2 <i>Características do direito real à propriedade no Código Civil de 2002</i>	32
3 LEITURA NORMATIVA E DIAGNÓSTICA DA NEGLIGÊNCIA PROPRIETÁRIA 37	
3.1 Dialogando com a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto das Cidades 37	
3.1.1 <i>Um olhar jurisprudencial</i>	40
3.2 Diagnóstico da negligência proprietária em Sousa/PB	42
3.2.1 <i>Histórico</i>	42
3.2.2 <i>Ocorrência</i>	44
3.2.3 <i>Localização e características</i>	45
3.3 Análise de dados	45
3.3.1 <i>Dimensão e localização</i>	45
3.3.2 <i>Situação tributária frente à Prefeitura Municipal</i>	47
3.3.3 <i>A perspectiva dos vizinhos e moradores próximos</i>	49
4 O ABANDONO DE IMÓVEIS URBANOS: EXISTE SOLUÇÃO?	52
4.1 Planejando a cidade	52
4.2 O Estatuto das Cidades	55
4.3 Aplicação do artigo 243 da Constituição Federal de 1988	56

4.4 Utilizando a permissiva do art. 1.276 do Código Civil de 2002	58
4.5 Poder geral de cautela do Ministério Público	59
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
REFERÊNCIAS.....	63

1 INTRODUÇÃO

O espaço urbano é mais densamente ocupado e nele a propriedade do solo deve se afinar com essa realidade espacial e social. Mas por deixar tão próximos interesses coletivos e individuais, não raros conflitantes, a cidade põe em crise o direito.

Falar em cidade enquanto espaço de convívio social e geográfico nos remete a uma série de questões extremamente complexas e importantes que perpassam desde a lógica de ocupação desse espaço até a (in)segurança pública dos que ali habitam. Alguns pontos, tais como: ambiente ecologicamente (des)equilibrado, (des)ocupação do espaço urbano, irregularidade fundiária, segregação espacial, especulação imobiliária, desigualdades sociais, dentre outros, podem ser destacados como de grande relevo nessa perspectiva. E o que acontece?

As cidades brasileiras vivem as consequências de uma urbanização deficitária que mitiga direitos humanos, como o acesso à propriedade e moradia, além de desnaturar importantes institutos urbanísticos e de direitos reais previstos na legislação constitucional e infraconstitucional. Um dos que facilitam o acesso ao solo, a enfiteuse, traz incluso o dever jurídico ao proprietário de edificar e melhorar o imóvel e relaciona-se diretamente com o tema do presente trabalho, o abandono de imóveis nas cidades brasileiras.

Nesse processo de urbanização deficitária o absenteísmo proprietário é importante fator, tratando-se o fenômeno do distanciamento do proprietário do bem possuído, o abandono de imóveis e o impacto disso na ordem urbanística. Buscar-se-á saber se a negligência proprietária beneficia-se da forte proteção formal à propriedade imobiliária (VEBLEN, 1997). Nesse sentido, se levanta a pergunta: a força da propriedade privada e das proteções em torno de seus titulares poderiam ser um óbice à aplicação das normas legais que visam a utilização mais efetiva dos imóveis nos espaços urbanos?

Para responder ao questionamento se lançará um olhar sobre a ocorrência de vazios urbanos no centro da cidade de Sousa/PB, analisando aspectos como localização e dimensão desses imóveis, situação tributária e as observações/opiniões dos vizinhos e moradores próximos a fim de construir um entendimento realístico da temática. As observações e dados serão relacionados

com as abordagens e estudos explicativos do *absentee ownership* e seguranças formais da propriedade que produzem esse efeito.

O objetivo é analisar a ocorrência do abandono de propriedades imobiliárias no centro da cidade de Sousa/PB em face da legislação constitucional, infraconstitucional e da teoria do *absentee ownership* debatendo as causas e possíveis soluções. A metodologia no que tange aos métodos de abordagem é indutiva, já que temos uma generalização derivada da observação de casos concretos – vazios urbanos no centro da cidade de Sousa/PB – do particular para o geral e dialética já que o objeto de estudo será situado e analisado considerando seu contexto social, jurídico, econômico e geográfico. A pesquisa é classificada quanto à natureza em aplicada; quanto à forma de abordagem em qualitativa (aplicada); quanto aos objetivos em descritiva; quanto aos procedimentos técnicos em bibliográfica e documental; quanto à obtenção de dados em coleta documental e observação, com registros de dados quantitativos como parte da descrição feita.

No primeiro capítulo, será trabalhado o conceito de vazios urbanos – legal e doutrinário - em suas várias possibilidades de uso e outros conceitos que interessam para a construção de um entendimento inicial da temática estudada, bem como será trazida a problemática da pesquisa. O segundo capítulo é iniciado em uma perspectiva normativa, apontando de que maneira a situação do abandono de imóveis dialoga com a legislação brasileira e com a jurisprudência, logo após é desenhado o quadro de negligência proprietária no centro da cidade de Sousa/PB e por fim os dados coletados são analisados. O terceiro e último capítulo é eminentemente propositivo em que são apontadas soluções judiciais e extrajudiciais para barrar o processo de abandono de imóveis nas cidades.

2 VAZIOS URBANOS: ASPECTOS CONCEITUAIS, DOUTRINÁRIOS, HISTÓRICOS E LEGAIS

2.1 O que são “Vazios Urbanos”?

O termo “vazios urbanos” tem acepções plúrimas e foi (re)significado, no Brasil, ao longo da evolução dos diplomas legais e com o desenvolvimento da literatura acadêmica sobre a temática. Dependendo do contexto em que esteja, podemos falar de situações diametralmente opostas e, por questões de responsabilidade acadêmica e de pesquisa, é necessário trazer, logo de início, alguns desses conceitos e delimitar qual será adotado ao longo deste trabalho. A discussão irá começar com conceitos legais - constitucionais e infraconstitucionais – e logo após será trazido o entendimento de alguns autores.

2.1.1 Conceito legal

A Constituição Federal de 1988 traz, no capítulo II, o conceito de vazio urbano quando trata da “política urbana”. A inserção de um capítulo na Constituição, que trata especificamente de políticas públicas, que visa (re)pensar a lógica de ocupação do espaço urbano, demonstra a grande importância que tem tal reflexão. É neste capítulo, especificamente no artigo 182 em seu § 4º que o constituinte conceitua “vazios urbanos”:

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

[...]

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (BRASIL, 1988)

Da leitura do artigo citado é possível tirar algumas reflexões. Logo no *caput* resta claro que foi objetivo do legislador constitucional que esse trecho da Carta Magna trouxesse normas que visem “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988), ou seja, nessa perspectiva, ao trazer sanções (incisos I, II e III do parágrafo 4º, do artigo 182 da CF/88) ao proprietário que, nos termos da lei, não dê o adequado aproveitamento, “do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado” (BRASIL, 1988) é nítido que para o texto constitucional o “vazio urbano” é aquele que não atende a sua função social, independentemente do tipo de utilização – através de construção ou não – que se dê ao imóvel.

Na prática, são terrenos e/ou prédios que foram desocupados ou abandonados (solo urbano não utilizado) há muito pelos seus proprietários, terrenos que jamais foram edificados (solo urbano não edificado) e ainda é possível observar imóveis que, apesar de ter total possibilidade de uso, do ponto de vista estrutural, não lhes é dada utilidade alguma (solo urbano subutilizado).

As sanções trazidas nos incisos I, II e III do parágrafo 4º, do art. 182 da CF/88 (já citado) apontam algumas características desses proprietários e dos imóveis, que são subentendidas pelo texto constitucional. Primeiramente, pode-se dizer que são grandes extensões territoriais em áreas urbanas, já que se fala, no inciso I, em “parcelamento” (dividir, lotear) e “edificação” (construção). Seria um forte caráter territorial rural dentro da cidade, isto é, grandes áreas sem cultivo, sem funcionalização.

A segunda característica subentendida, no inciso II, se refere ao titular do bem. Ao prever o imposto predial territorial urbano progressivo no tempo, a lei indica que o detentor dessas áreas tem capacidade econômica maior que a média das pessoas e, portanto, pode arcar com esse ônus fiscal/tributário em valor maior que os demais proprietários que utilizam o bem imóvel adequadamente. Seriam os “latifundiários urbanos”. Essa capacidade econômica leva a outra característica desses proprietários, em geral, se tratam de pessoas com forte capacidade política, capazes, inclusive, de se imunizar frente aos instrumentos tributários que visam a utilização dos imóveis.

Em terceiro plano tem-se a desapropriação, ou seja, a transferência da titularidade do bem imóvel. Respeitado o princípio da sucessividade (aplicação das

sanções na ordem em que aparecem) o proprietário irá perder a propriedade do bem em favor do Poder Público para que seja efetivamente utilizado.

A lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto das Cidades, também conceitua, em seu artigo 5º, “vazios urbanos” como “solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado”, contudo, vai além do que está previsto na Constituição e especifica o que vem a ser o imóvel subutilizado no parágrafo § 1º: “Considera-se subutilizado o imóvel: I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente” (BRASIL, 2001).

A dificuldade em caracterizar esses imóveis abandonados, nos termos do Estatuto da Cidade e da Constituição, se dá em virtude das cidades brasileiras não terem legislações que definam esses limites mínimos de utilização ou nos casos em que a legislação existe os índices são desatualizados e não coadunam com a realidade do espaço urbano.

2.1.2 Conceito doutrinário

Para além do conceito legal de vazios urbanos, é importante destacar, também, o que alguns estudiosos entendem acerca do fenômeno. Nesse sentido, Borde nos traz alguns conceitos: “[...] terrenos e edificações não utilizados, subutilizados, desocupados ou desestabilizados, localizados em terrenos infraestruturados e que passaram ou estão passando por processo de esvaziamento” (BORDE, 2006, p.7)

A conceituação trazida pela autora é interessante por seu caráter mutante, já que não é considerado somente o processo finalizado em si, ou seja, o imóvel de fato abandonado, subutilizado ou não utilizado, mas também aquele que está em vias de abandono, isto é, passando pelo processo de esvaziamento, um imóvel em vias de ser demolido, por exemplo. Apesar de ser uma ponderação bastante importante e até curiosa (cientificamente), esse processo de esvaziamento não é facilmente aferível na prática.

Existem grandes dificuldades legislativas, logísticas e sociais – que serão trazidas no decorrer deste trabalho - para caracterizar o abandono de imóveis e aplicar os instrumentos de política urbana previstos, de forma que identificar esses processos de esvaziamento se torna ainda mais difícil e, na prática, inaplicável.

A autora completa seu entendimento, dizendo que vazios urbanos são:

[...] Terrenos localizados em áreas providas de infraestrutura que não realizam plenamente a sua função social e econômica, seja porque estão ocupados por uma estrutura sem uso ou atividade, seja porque estão de fato desocupados, vazios. (BORDE, 2006, p. 8)

Morales (1995), sendo citada por Silva (2014), dialoga com Borde e acrescenta:

São ilhas interiores esvaziadas de atividade, são esquecidos e restos que permanecem fora da dinâmica urbana. Convertendo-se em áreas simplesmente desabitadas, inseguras, improdutivoas. [...] aparecem como contra-imagem da cidade, tanto no sentido de sua crítica como no sentido de sua alternativa possível. (SOLA-MORALES, 1995, p.127).

A autora, ao mesmo tempo em que destaca o caráter de improdutividade e residualidade dentro da dinâmica urbana, e até mesmo de contraposição à própria lógica da cidade, eleva o fenômeno enquanto potencialidade e possibilidade de transformação do espaço.

Para Nuno Portas (2000) não há como afirmar que a terra está literalmente vazia. O autor advoga a tese que “vazio” é o seu potencial produtivo que assim se encontra a partir da destinação que foi dada ao imóvel, ou seja, alterando a lógica de utilização do imóvel, ainda que não haja uma edificação propriamente dita, é possível reaver o seu potencial produtivo e assim descaracterizá-lo enquanto vazio urbano.

Aqui surge a dicotomia do vazio de ocupação *versus* vazio de uso. Aquele relacionado com a ocupação (ou não) física do imóvel, e este ligado ao uso, seja a partir de uma construção ou não. Nota-se que o vazio de ocupação reflete a propriedade enquanto uma garantia em si mesma (constitutiva de imunidades), já o vazio de uso coloca a propriedade como ferramenta de viabilização de valores fundamentais (constitutiva de obrigações). Seriam “espaços que aguardam por uma requalificação, uma vez que guardam a memória, a identidade coletiva e o uso cotidiano” (SOUSA, 2010, p. 58). O foco estaria no potencial produtivo/funcional da propriedade. Duguit (2006) destaca essa face constitutiva de obrigações da propriedade e vai além afirmando que a propriedade “não é um direito” no sentido de uso absoluto.

La propiedad no es un derecho; es una función social. El propietario, es decir, el poseedor de una riqueza tiene, por el hecho de poseer esta riqueza, una función social que cumplir; mientras cumple esta misión sus actos de propietario están protegidos. Si no la cumple e la cumple mal, si por ejemplo no cultiva su tierra o deja arruinarse su casa, La intervención de

los gobernantes es legítima para obligarle a cumplir su función social de propietario, que consiste en asegurar el empleo de las riquezas que posee conforme a su destino (DUGUIT. 2006, p.37).

Dessa forma, a concepção que valora o “vazio de uso” é mais interessante por não limitar as várias formas que um imóvel pode ser funcionalizado. Nesse sentido é o conceito adotado neste trabalho. A temática é aqui analisada sob enfoque social (ao tratarmos da função social da propriedade), geográfico (quando relacionamos dimensões, localizações e características dos imóveis), econômico (retenção dos imóveis enquanto capital especulativo) e jurídico (ao trabalharmos a teoria do *absentee ownership*, seguranças formais da propriedade e situação tributária).

A grande problemática que envolve o abandono de terrenos urbanos está no próprio processo de urbanização das cidades brasileiras que mitiga direitos humanos e desnatura institutos urbanísticos e de direitos reais previstos na legislação constitucional e infraconstitucional.

2.1.3 O *absentee ownership*

Nesse processo de urbanização deficitária que “realiza-se num quadro histórico de dependência em relação às economias centrais do capitalismo” (VASCONCELOS et al., 2016, p. 97), o absenteísmo proprietário – *absentee ownership* - é importante fator, tratando-se do fenômeno do distanciamento do proprietário do bem possuído. Thorstein Veblen é quem vai teorizar sobre o *absentee ownership* dizendo que a propriedade surgiu com a instituição de uma classe ociosa (sociedade formada por pessoas de alto poder aquisitivo e grandes patrimônios) e que as pessoas que constituem essa classe não utilizam seus excedentes patrimoniais para promover a riqueza social, mas tão somente para possuir por possuir – patrimonialismo.

En el proceso de la evolución cultural, la aparición de una clase ociosa coincide con el comienzo de la propiedad (como derecho convencional o pretensión considerada como equitativa). Es necesario que así ocurra porque ambas instituciones son resultado de la misma conjunción de fuerzas económicas (VEBLEN, 1997, n.p).

Para o autor “as propriedades” (em primeiro plano a mulher, depois os escravos e depois os bens móveis e imóveis) estão a serviço de demonstrar engrandecimento pessoal entre os pares dessa classe ociosa e, por conseguinte, da sociedade. É o que ele vai chamar de emulação. “*Emulación es la comparación valorativa*” (VEBLEN, 1997, n.p). Em seu ensaio, o autor coloca a emulação como a maior motivação econômico-financeira de uma sociedade.

Nesse sentido, vamos utilizar das lições de Veblen (1997), para saber se a negligência proprietária se beneficia da forte proteção formal à propriedade imobiliária.

A primeira vista, não é incomum lançar um olhar meramente negativo/pessimista sobre a situação do abandono de imóveis nas cidades, uma vez que salta aos olhos a problemática (numa perspectiva mais palpável/prática e menos teórica – pelo menos nesse momento) trazida por esse abandono e negligência. Esse olhar é pautado em uma análise mais rasa/comum do problema. É dissociado de uma dimensão subjetiva que enxerga o processo histórico de produção e reprodução do espaço urbano/social.

Não obstante essa ótica negativista sobre os vazios urbanos, é preciso enxergá-los dentro das potencialidades positivas que podem representar. Ora, o espaço geográfico desde sua concepção foi e continua a ser drasticamente alterado de acordo com as necessidades humanas – nem sempre atendendo a princípios de igualdade – o que demonstra uma face de transitoriedade muito forte.

Esse caráter transitório, que é inerente ao espaço territorial, nos permite pensar e traçar novos usos, construções, e destinações. É a dinâmica urbana. Falar em dinâmica urbana perpassa pela compreensão das desigualdades sociais existentes no espaço urbano, através das formas de apropriação, expressas no parcelamento do solo e nas formas de uso.

Essas formas de apropriação - parcelamento e uso - são, desde sempre, uma questão de diferenciar espaços, valorizando uns e abandonando outros. Por exemplo, as áreas centrais das cidades eram locais de residência, sobretudo das famílias mais ricas - com o passar dos anos e com a expansão das relações econômicas, comerciais e o crescimento urbano, esse centro virou local de intenso comércio e a população seguiu para áreas subcentrais. Houve uma mudança, conceitual e fática, de “centro” em virtude do dinamismo urbano.

Esse contexto de transitoriedade, próprio da dinâmica urbana, muitas vezes acaba por fomentar o processo de abandono de imóveis, entretanto, é preciso internalizar que os espaços que passaram por esse processo de abandono, desde que planejado de maneira eficiente e sistêmica fornecem total possibilidade de utilização e requalificação. Para isso é preciso repensar a própria lógica de ocupação do solo urbano, contribuindo para o acesso justo, democrático e sustentável. O que necessariamente iria conferir a verdadeira função social e urbanística da cidade, isto é, imaginá-la como um bem coletivo (LEFEBVRE, 2001). Seria o direito à cidade:

O direito à cidade, enquanto um direito metaindividual, sublocado à terceira dimensão dos direitos, e com amparo constitucional, é, fundamentalmente, um direito que os cidadãos têm a uma cidade hígida, a um ambiente harmônico e equilibrado e a um local que proporcione dignidade à pessoa. (BATTAUS; OLIVEIRA, 2016, p.82)

Dessa forma, discutir a ocorrência dos vazios urbanos e enxergá-los dentro das possibilidades que representam, desde que conjugados com estudos, planejamento urbano e aplicação de instrumentos legais que visem a efetividade da obrigacionalização da propriedade será determinante para promoção da igualdade no acesso ao solo, (re)produção da cidade e efetivação do direito à cidade, conferindo assim “dignidade ao indivíduo e melhorando a qualidade de vida dos cidadãos” (BATTAUS; OLIVEIRA, 2016, p.82).

2.2 Propriedade Liberal Clássica e Exclusivismo Proprietário

Neste trecho do trabalho, vamos discutir a propriedade liberal, fazendo um breve histórico, e o exclusivismo proprietário para que seja possível estabelecer conexões entre a atual ocorrência do fenômeno de abandono de imóveis e a teoria do *absentee ownership* e seus reflexos na ordem administrativa, social e jurídica.

2.2.1 Breve histórico: a Inglaterra do século XVIII uma mudança de mentalidade sobre a propriedade imobiliária

As modificações nos cenários econômicos e sociais que aconteceram nos séculos XVI, XVII e XVIII estão umbilicalmente ligadas ao contexto de mundo, pensamentos e ideias que criticaram fortemente o mercantilismo, a Igreja Católica e o Absolutismo. Essas modificações também impulsionaram uma lógica justificadora da utilização de mão de obra assalariada (trabalho livre), do acúmulo de riqueza e da não intervenção estatal no campo da economia. Esses fundamentos estabeleceram as bases teóricas do ideário econômico liberal clássico, que legitima e justifica o capitalismo. É interessante notar que o Direito (ciência jurídica) entra apenas como legitimador dessa modificação que surge na política. A política *Whig*.

Nesse sentido, o desenvolvimento urbano e industrial do modo de produção capitalista – pós Revolução Industrial – que teve como fundamento a utilização de mão de obra assalariada por proprietários, modificou drasticamente o quadro social da maioria dos países ocidentais (através da exportação de um modelo proprietário) e esvaziou grande parte da população camponesa.

Na Inglaterra, essas modificações foram iniciadas ainda no século XVI, quando surgiram a “Enclosure Acts” ou “lei de cercamentos”. Esse ato legislativo – que ganha força sobretudo no século XVIII – significou recorrentes supressões da posse das terras que os camponeses detinham, de forma que a propriedade, antes constitutiva de obrigações (deveres de honra aos *landlords*), agora tornava-se constitutiva de imunidades e prerrogativas jurídicas.

Na prática, eram privatizações das áreas que antes eram “comuns”, efetivadas pelos senhorios locais com a chancela dos monarcas e do Parlamento que sucessivamente foram editando os referidos atos de cercamento. O cenário passa do “openfield” para o “closefield”. É o início do período “liberal” na Inglaterra. “As constituições burguesas do século XVIII colocam a propriedade como direito, situação esta que vigora até hoje, orientando e determinando as relações de produção e o lugar de cada um na cidade”. (VASCONCELOS et al., 2016 p.97)

O “openfield” se localiza na lógica econômica de exploração comunitária que remete à Idade Média (período feudal), assim, sua privatização representa uma mudança no ideário da época, ou seja, o capitalismo rompe com esse contexto comunal. A partir daí, o senhor feudal não seria mais o posseiro ou concessionário das terras, mas o proprietário. As relações de propriedade tinham se tornado fundamental para um número cada vez maior de indivíduos, e eram estas que

determinavam a liberdade real e a possibilidade de realização das potencialidades do indivíduo (AMADEO, 2011, p. 2).

O período “liberal” na história inglesa, além de ser decisivo na absolutização dos direitos de propriedade, também tornou os sujeitos não-proprietários potenciais inimigos do estado, através de uma política de criminalização de condutas dos não-proprietários. A “Lei Negra” de 1723 é a expressão disso (THOMPSON, 1987), dirigida contra os “negros de Waltham” que retiravam lenha e caçavam cervos nos domínios reais. As florestas reais, tais como Windsor e Waltham (antes terras comuns) foram afetadas pela caça noturna dos “negros” (não-proprietários), homens de rostos pintados, para disfarce, e armados, que eram considerados bandidos por tais condutas (THOMPSON, 1987, p. 33)

Dessa forma, “o Estado britânico, concordavam todos os legisladores do século 18, existia para preservar a propriedade e, incidentalmente, as vidas e liberdades dos proprietários” (THOMPSON, 1987, p. 21). Estava estabelecida a origem do absolutismo proprietário de forte influência liberal dos britânicos.

Como nota histórica e para ilustrar a dimensão que o modelo proprietário inglês tomou, é importante trazer algumas colocações sobre a chamada “grande fome da Irlanda” (fato que motiva Veblen a desenvolver a teoria o absenteísmo proprietário). Longe de ter causas exclusivamente naturais (um fungo que teria assolado a produção de tubérculos no país), como descrita por muito tempo nos livros de história, a grande fome irlandesa de 1840, que dizimou 1/3 de sua população e expulsou outros tantos, teve suas raízes no modelo proprietário inglês.

Após a invasão britânica, a quase totalidade das terras Irlandesas foi dada aos senhores ingleses, que moravam na Inglaterra, e deixavam as propriedades abandonadas. A proteção ao direito de propriedade era tão forte que não obrigava esses senhores a funcionalizar a propriedade de nenhuma forma, o que ocasionou um total colapso no sistema de terras na Irlanda.

As poucas terras que não eram abandonadas foram arrendadas por altíssimos valores, incompatíveis com a realidade de um país eminentemente agrícola. O sistema de *cottier* era formado pelos *landlords* que arrendavam a terra diretamente ao agricultor, sem atravessadores capitalistas. Sob esse arranjo, a propriedade da terra era absoluta, a renda da terra era determinada exclusivamente pela concorrência e não havia qualquer mecanismo que defendesse os interesses dos pequenos arrendatários. (MILL, 1986)

Dessa forma, em contraste ao que ocorreu na Inglaterra, a propriedade absoluta da terra colapsou o sistema de terras irlandês e degradou boa parte de sua população. Os proprietários (quando não ausentes) visavam tão somente sugar o máximo possível do solo, sem nenhuma contrapartida. Os reflexos históricos, jurídicos e sociais desse triste episódio na Irlanda são sentidos até hoje e influenciaram fortemente em diversas áreas, tais como economia e literatura.

2.2.2 Propriedade Liberal e Exclusivismo proprietário

Não há como falar em vazios urbanos e não falar em exclusivismo proprietário e na propriedade liberal clássica. Porém, antes de iniciar a discussão, é importante conceituar abandono e renúncia na perspectiva jurídico-civil, para efeitos de elucidação contextual. O abandono, segundo Nader (2015):

Se caracteriza pela composição de dois elementos: o objetivo ou externo (despojamento da coisa, deixando o *dominus* de utilizar da coisa e de exercer os atos inerentes ao direito de propriedade) e o subjetivo ou interno (que seria o *animus* ou a intenção de se desfazer da coisa, sem a transmitir a outra pessoa). (NADER, 2015, pág. 166)

Sobre a renúncia, Carvalho Fernandes aduz: “declaração de vontade *proprio sensu*, visando, como efeito negocial imediato, a extinção do direito na esfera jurídica do seu titular” (FERNANDES, 2006, p. 477).

Quando se fala no fenômeno dos vazios urbanos está se tratando, juridicamente, da figura do abandono e não da renúncia. Não obstante ambas serem hipóteses de perda da propriedade, segundo o artigo 1.275 do Código Civil, a renúncia não pode, sob nenhuma circunstância, ser tácita, ou seja, é preciso que o titular subscreva escritura pública declarando explicitamente sua vontade em não mais ser o titular do bem. Tal exigência é desconsiderada na figura do abandono, já que é analisado tão somente o aspecto objetivo - despojamento da coisa e não cumprimento das obrigações proprietárias - e o aspecto subjetivo - vontade de abandonar.

O abandono da coisa possuída pelo possuidor perpassa pela lógica de possibilidade do exercício do direito real do proprietário sem vinculação a nenhuma outra pessoa. É o “*jus in re*”. Tal concepção tem suas raízes justamente nessa perspectiva liberal - e exclusivista - da propriedade que é muito forte em nosso

ordenamento jurídico e resguardada pelo Código Civil de 2002: “Art. 1.231. A propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário” (BRASIL, 2002). Nessa conjuntura, a utilidade (funcional) é menor que a titularidade, ou seja, o direito de ser proprietário (e todas as imunidades advindas desse direito) é maior (e mais protegido juridicamente) do que a efetiva destinação do bem imóvel.

Falar em cidade enquanto espaço de convívio social e geográfico nos remete a uma série de questões extremamente complexas e importantes que perpassam desde a lógica de ocupação desse espaço até a (in)segurança pública dos que ali habitam e a própria dignidade da pessoa humana. Alguns pontos como: ambiente ecologicamente (des)equilibrado, (des)ocupação do espaço urbano, (ir)regularidade fundiária, segregação espacial, especulação imobiliária, desigualdades sociais, dentre outros, podem ser destacados como de grande relevo. A cidade é espaço da atividade, concretização da ação, da construção, pela ação, da vida humana e com isso é referência e elemento constitutivo da identidade do cidadão. (CARLOS et al., 2017, p. 67)

Nesse ínterim, os vazios urbanos podem ser classificados enquanto subprodutos do absenteísmo proprietário, que é uma consequência direta da propriedade liberal clássica.

Grande parte desse processo de abandono e negligência proprietária - que é significado através dos vazios urbanos - encontra explicação na lógica de “absolutização” e “imunização” da propriedade. William Blackstone fala desse “direito absoluto” na obra chamada “Commentaries on the Laws of England in Four Books” (Comentários sobre as leis da Inglaterra em quatro livros). Trata-se de comentários sobre o direito inglês (descrição crítica) em diversos aspectos. No que toca a propriedade, o autor faz uma reflexão sobre qual é a origem desse direito, qual é/deve ser sua extensão e contra quem pode ser oposto.

Entre suas reflexões, o autor diz que o direito à propriedade é uma das coisas que mais mexem com o imaginário humano. “Quem disse que através de uma folha de papel podíamos transmitir direitos proprietários quando não mais podemos/queremos exercer?” (BLACKSTONE, 1893, n.p)¹. É uma das questões que o autor se presta a responder em suas muitas páginas. Blackstone afirma que:

¹ A referência consultada é um documento eletrônico em formulário contínuo que reconstitui uma obra antiga (1893) e não há paginação (em todas as ocorrências neste trabalho).

There is nothing which so generally strikes the imagination, and engages the affections of mankind, as the right of property; or that sole and despotic dominion which one man claims and exercises over the external things of the world, in total exclusion of the right of any other individual in the universe. (BLACKSTONE, 1893, n.p.)

Na concepção blackstoniana a propriedade foi absolutizada e imunizada de qualquer reflexão crítica (seria a clássica propriedade liberal). O autor a descreve como um direito despótico exercido pelo homem com a total exclusão de qualquer outro indivíduo do universo.² Podemos notar que é uma perspectiva naturalista. Seria um Direito Sacrossanto o único e verdadeiro fundamento acerca do domínio do homem sobre as externalidades “(...) domínio sobre toda a terra e sobre o peixe do mar e sobre as aves do ar e sobre cada coisa vivente que se move sobre a terra” (BLACKSTONE, 1893, n.p.)

Ainda, comentando sobre a propriedade, Blackstone diz também:

Need generated property; and in order to secure this property, civil society took place, which brought with it a long set of inseparable concomitants, statutes, government, laws, punishments, and the public exercise of religious duties. Thus, connected together, it was discovered that only part of society was sufficient to provide, by manual labor, the necessary subsistence of all; and leisure was given to others to cultivate the human mind, to invent useful arts and to lay the foundations of Science. (BLACKSTONE, 1893, n.p.)

Para o autor, a necessidade de estabelecimento em determinada área (fixação) gerou a própria noção de propriedade. A terra produzia frutos em velocidade menor ao consumo humano, então pensou-se: é preciso utilizar a lavoura. Mas como esse homem ia trabalhar a terra e funcionalizá-la se outro poderia chegar e tomar sua posse? Partindo dessa questão, a sociedade civil introduziu as normatizações à propriedade, através de quadros normativos regulatórios.

Essa ocupação inicial é que dá o direito original à retenção permanente da propriedade, na concepção de Blackstone. Ele defende que há um “consentimento tácito e implícito” de toda a humanidade que o primeiro ocupante se torna o proprietário absoluto e exclusivo.

² A influência da Inglaterra no Direito Privado tem vários indícios e registros: as 'Cartas Inglesas' de Voltaire, no século XVIII, aplaudiam as pragmáticas normas de liberdade e propriedade dos ingleses que animavam os revolucionários e enciclopedistas franceses da Revolução que viria na França em 1789. O liberalismo pragmático, que contextualizou os escritos de William Blackstone, após a vitória dos parlamentaristas ingleses, na Revolução Gloriosa, afetou especialmente os contratos e a propriedade institutos nucleares da riqueza e do direito privado ainda hoje.

Nesse sentido, o proprietário permanecerá no domínio da coisa possuída (móvel ou imóvel) até que tenha a intenção expressa de deixar de exercer esse domínio. O autor ainda menciona o que ele chama de “conveniência recíproca”, ou seja, o que era inútil para um homem era extremamente útil para outro e, pago o equivalente (seja lá de que forma for), essa propriedade era transmitida. Podemos dizer que é início de uma lógica de mercado imobiliário.

Ao longo da história, o processo de produção do espaço, enquanto processo civilizatório, traz em si aquilo que o nega, isto é, com o desenvolvimento do capitalismo, o espaço (produção social), torna-se um produto e, nesta condição, revela-se na contradição valor de uso/valor de troca. (CARLOS et al., 2018. p 65)

Quando trazemos a argumentação para o contexto da propriedade imobiliária urbana percebemos que não foi a necessidade de produção de frutos que orientou sua organização e estabelecimento. Na cidade, o imóvel se tornou um ativo financeiro - lógica capitalista - e sua acumulação, sinônimo de riqueza. Aspectos como moradia, habitação familiar e o uso comercial e industrial do solo urbano reforçam o caráter especulativo, econômico e exclusivo dessa propriedade. “O espaço, portanto, torna-se, sob o capitalismo, uma mercadoria, como, em tese, todos os produtos do trabalho humano” (CARLOS et al., 2018, p. 53).

Outros autores, como Kersting Wolfgang também discutem essa concepção liberal de propriedade e vão além, falando de um processo de “humanificação”:

Num sistema de propriedade absoluta, dos direitos de disposição capitalista, a propriedade não é mais algo exterior ao proprietário; o proprietário a incorporou, ela é seu corpo, ela é ele próprio. O revés dessa humanificação da propriedade é a coisificação dos sem-propriedade; mas o revés dessa humanificação da propriedade também é que as diferenças entre violação da liberdade contrária aos direitos humanos e opressão, delitos contra a propriedade e tributação redistributiva não pesam mais na balança. (WOLFGANG, 2005, p. 44)

No pensar do autor, há um destaque da “incorporação” da propriedade com o proprietário, formando o cerne da teoria absolutista da propriedade. Nesse contexto, não é o bem imóvel ou móvel que serve ao proprietário, mas o proprietário que serve ao bem. Não há uma subjetividade nessa propriedade, mas tão somente as possibilidades de disposição contra tudo e contra todos. É nesse quadro que o autor chama a atenção para o processo de “coisificação” dos sujeitos sem-propriedade.

Esses processos simultâneos irão compor a relação de necessidade fundamental ao desenvolvimento capitalista: formar, ao mesmo tempo, a propriedade privada e a não propriedade, já que a instituição da figura do proprietário só existe na relação essencial e negativa com a do não proprietário. (SAMPAIO et al., 2018, p. 35)

O cerne do desenvolvimento capitalista é formar proprietários, contudo, para ter êxito, ao mesmo tempo que esse processo forma proprietários terá, necessariamente, de formar não proprietários. Alguém não pode possuir para que outrem possua. É a lógica basilar desse modo de produção.

Essa contradição que fundamenta o capitalismo nos permite anunciar que os momentos de formação/instituição da propriedade privada foram/são momentos indispensáveis de expropriação, cuja violência está pressuposta pelo caráter próprio do processo. (SAMPAIO et al., 2018, p. 36)

Dessa forma, a constituição de um patrimônio por alguém irá importar na expropriação de outro/a, ou seja, é um processo de violência. Levando a argumentação para a questão dos vazios urbanos, podemos afirmar que a existência e manutenção de imóveis abandonadas e desfuncionalizadas também se caracteriza em uma violência urbana e duplamente grave. O primeiro ato de violência ocorreu quando da constituição daquela propriedade – segundo a lógica defendida pela autora – o segundo ato de violência ocorre quando não lhe é dada uma utilidade, quando sua função social é negada em favor da lógica de mercado. É uma verdadeira barreira ao efetivo exercício de direitos.

O exercício efetivo da maioria dos direitos requer que contemos com recursos. Sem recurso é possível ter um Direito, mas não necessariamente desfrutá-lo. Os direitos de propriedade são, precisamente, os que determinam a quantidade de recursos que cada um de nós dispõe para exercer outros direitos (ROSENKRANTZ, 2008, p. 40).

António Manuel Hespanha corrobora as teses acima e faz sua contribuição afirmando que a ciência jurídica existe somente para regular a propriedade. Talvez seja uma visão minimalista – e até radical em alguma medida - do direito enquanto ciência social, contudo, serve para demonstrar a importância que é dada aos direitos de propriedade na modernidade e para entendermos a lógica da proteção formal – e portanto imunização – dessa propriedade que irá ser determinante no processo de abandono:

A propriedade é um direito natural, anterior à ordem jurídica positiva, decorrente da própria natureza do homem, como ser que necessita de se

projetar exteriormente nas coisas para se realizar. A propriedade é a origem do próprio direito. O objetivo é a distinção entre o “meu” e o “teu” (HESPANHA, 2008, p. 211)

O conceito moderno de propriedade nos traz alguns pontos que merecem relevo: primeiramente, é imperioso notar que é um direito visto sob o aspecto naturalista, isto é, anterior à própria ordem jurídica. Ele seria “decorrente da própria natureza do homem” (HESPANHA, 2008, p. 211). Nesse sentido, o autor defende que o Direito surge para regular essa lógica. A gênese do direito, seria, portanto, a regulamentação do que é ‘meu’ e do que é do outro. Todas as outras relações jurídicas iriam decorrer dessa relação entre bem possuído e possuidor.³

Em segundo plano, podemos destacar essa propriedade como imunizada a qualquer exterioridade, seria a “propriedade franca”, livre de qualquer ônus, ou seja, tinha vinculação direta com a própria liberdade humana.

Um terceiro aspecto, seria a propriedade enquanto detentora de todas “faculdades” de ação que o proprietário pode desenvolver. Nesse quadro, não há regulações quanto ao uso, o proprietário pode, inclusive, não usar essa propriedade e tal destinação estaria de acordo com o direito. Hespanha (2008) ainda coloca destinação “a-sociais” que seriam aquelas sem nenhum aproveitamento social e destinação “anti-sociais” que seriam aquelas contrárias à ordem social, contudo, dentro da ordem jurídica, já que o direito de propriedade pode ser exercido contra tudo e contra todos.

Dessa forma, é que se compreende a relação entre a propriedade absolutista - descrita por Veblen e Blackstone - e a atual ocorrência de vazios urbanos. A sociedade, para além de todos os avanços, ainda tem, em alguma medida, uma concepção absolutista e exclusivista. A propriedade, nessa ótica, serve tão somente para o aformoseamento e especulação imobiliária. Patrimonialismo privado. Nesse sentido:

[...] propriedade privada é direito que se exerce *erga omnes*, contra todos os demais, não-proprietários. Mesmo a sujeição da propriedade à “função social”, prevista na Constituição brasileira de 1988 não lhe retira caráter de

³ A dicotomia entre bem possuído e possuidor revela o processo de desaparecimento da propriedade comum e mercantilização do solo urbano (e também rural). É o desaparecimento do “nosso” através de ações organizadas e racionalmente direcionadas para satisfação de interesses individuais - nesse caso a individualização da propriedade - em detrimento da coletividade. É a “tragédia dos comuns”. Nessa lógica há um forte favorecimento a consolidação dos vazios urbanos na medida em que o valor de troca da terra (mercado imobiliário) é altamente valorado. “O parcelamento do solo, com o progressivo desaparecimento da posse comunal pela individualização das glebas edificadas, pode ser já tecnicamente situado no movimento de desamortização, pois facilitava a troca, a hipoteca e especialmente a compra e venda” (FONSECA, 2016, p. 99).

exclusividade e exclusão do outro, apenas mitiga abstratamente poderes que permanecem de fato e concretamente muito fortes por serem clássicos no direito. (FONSECA, 2016, p. 10)

Essa lógica de uso e abuso da propriedade legítima e mantém o absenteísmo proprietário e continua a fragilizar importantes institutos de acesso ao solo e, portanto, democratização do direito, tal como a posse. Outro efeito bastante grave induzido pela negligência proprietária – e, por conseguinte, pelos vazios urbanos - é a segregação socioespacial.

A segregação - característica fundamental da produção do espaço urbano contemporâneo -, em seus fundamentos, é o negativo da cidade e da vida urbana. Seu pressuposto é a compreensão da produção do espaço urbano como condição, meio e produto da reprodução social - portanto um produto histórico e de conteúdo social. Submetida à lógica da acumulação, essa produção realiza a acumulação capitalista cujos objetivos se elevam e se impõem à vida e aos modos de uso do espaço. (VASCONCELOS et al., 2016, p.95)

Os usos e ocupações do solo urbano nos mostram uma face de hierarquização social muito forte. Mora bem quem paga bem. As regiões centrais – em geral altamente valorizadas no mercado – são dotadas de contrapartidas estatais em forma de políticas públicas de habitação, tais como saneamento básico, iluminação, calçamento e/ou asfalto, segurança, água tratada e encanada. Enquanto que as áreas periféricas, em geral, são carentes de todos esses serviços. Essa distinção de tratamento aponta para uma segregação socioespacial que é patológica no Brasil em quase todos os âmbitos sociais. A apropriação do solo urbano é só mais uma face dessa desigualdade.

A construção da metrópole torna visível os usos e as formas de apropriação do espaço que se associam, diretamente, às formas de propriedade privada do solo urbano apontando para uma hierarquização socioespacial como expressão da desigualdade – é o que aponta a segregação socioespacial. (CARLOS et al., 2018, p. 78)

Interessa citar que a defesa pela minimização da segregação socioespacial e a garantia da função social da propriedade não perpassa pelo fim da propriedade privada, mas tão somente por uma reflexão - e mudança - acerca das formas de ocupação, utilização e disposição dos direitos proprietários, exteriorizados através de contrapartidas do Estado.

[...] para restabelecer as condições do crescimento, é necessário criar mecanismos que minimizem a situação que transforma o espaço em raridade sem, todavia, questionar a existência da propriedade privada do solo urbano (ao contrário, permitindo sua reprodução), o que vai se realizar com a intervenção do Estado no espaço. Isso porque só ele tem o poder de atuar no conjunto do espaço metropolitano, transformando áreas públicas, redirecionando investimentos, construindo infraestrutura, metamorfoseando as funções, criando formas de intervenção, transformando usos, redistribuindo os habitantes, através de políticas urbanas. (CARLOS et al., 2018, p. 50)

O que precisa ser visto e discutido é a colocação da propriedade do solo urbano no campo da “raridade”, da escassez e da segregação. Não é admissível a manutenção de grandes glebas de solo sem nenhum tipo de utilização – seja edificação ou não -. Nesse sentido, o Estado tem papel fundamental, uma vez que somente ele pode aplicar os instrumentos legais já existentes e criar outros que visem a democratização do acesso ao solo, sem, no entanto, atingir os direitos proprietários da população.

2.3 Qual é o direito real que mais favorece a ocorrência dos vazios urbanos?

Após passar pelos conceitos de vazios urbanos e apresentar algumas das bases teóricas da propriedade liberal clássica - que constitui o cerne da lógica da negligência proprietária e dessa forma explica a existência do fenômeno dos vazios urbanos - é o momento de conceituar direitos reais e trazer os arranjos proprietários que favorecem a ocorrência do fenômeno dos vazios urbanos. Irregularidade fundiária, direito à propriedade e conflitos sucessórios serão alguns dos pontos tratados no presente tópico.

2.3.1 Direitos Reais no Código Civil de 2002

O Código Civil de 2002 elenca, em seu artigo 1.225, quais são os Direitos Reais sem, no entanto, caracterizá-los - com exceção da propriedade em outro dispositivo. São eles:

Art. 1.225. São direitos reais:
I - a propriedade;
II - a superfície;
III - as servidões;

- IV - o usufruto;
- V - o uso;
- VI - a habitação;
- VII - o direito do promitente comprador do imóvel;
- VIII - o penhor;
- IX - a hipoteca;
- X - a anticrese;
- XI - a concessão de uso especial para fins de moradia [...] (BRASIL, 2002)

A doutrina é que elucida a conceituação de cada um dos incisos do artigo 1.225. Clóvis Beviláqua conceitua Direitos Reais como sendo:

O complexo de normas reguladoras das relações jurídicas referentes as coisas suscetíveis de apropriação pelo homem. Tais coisas são, ordinariamente, do mundo físico, porque sobre elas e que é possível exercer o poder de domínio (BEVILÁQUA, 1961, p. 11).

Para Maria Helena Diniz:

Pode-se compreender os direitos reais como sendo uma relação jurídica em que uma pessoa tem total domínio sobre a coisa possuída, podendo, assim, dela dispor, gozar e usufruir conforme sua própria capacidade. (DINIZ, 2011, p.58).

Os autores dialogam e se complementam na medida em que conceituam direitos reais como um grupo de regras legais que normatizam as relações entre o homem e os bens (corpóreos, móveis e imóveis). Importa notar que, em regra, são direitos absolutos no sentido de que podem ser opostos contra todos (eficácia *erga omnes*).

Dentre os incisos do artigo 1.225 do CC/2002, o único direito real sobre coisa própria é o direito à propriedade, todos os demais se tratam de direitos sobre coisas alheias. Por tal motivo, o direito à propriedade toma contornos de grande complexidade - tanto jurídica como social - e importância. É o que podemos chamar de “direito real por excelência”. Todos os outros dependem direta ou indiretamente do direito à propriedade.

2.3.2 Características do direito real à propriedade no Código Civil de 2002

Para entender como o direito à propriedade favorece a ocorrência dos vazios urbanos é preciso discorrer acerca de suas principais características no CC/2002, são elas: complexidade, absolutismo, perpetuidade, exclusividade e elasticidade.

A complexidade se configura pela união de direitos que tem o proprietário em relação à coisa possuída, ou seja, gozar, reaver, usar e dispor; o absolutismo é a faculdade que tem o proprietário de utilizar (e inclusive não utilizar) e opor a coisa possuída contra qualquer um e da forma que achar melhor, alguns autores defendem que essa característica é tão forte - e essencial - ao direito à propriedade que existe um *jus abutendi*, isto é, o proprietário pode até mesmo abusar do bem e tal prática estaria acobertada pelo Direito. Nesse ponto é preciso destacar que tal entendimento é minoritário frente ao direito moderno e todos os limites que há no direito à propriedade, tais como a função social da propriedade, direito à vizinhança, direito à habitação e moradia. Sobre esse caráter absoluto aduz, Flávio Tartuce (2015):

Diante do seu caráter erga omnes, ou seja, contra todos, é comum afirmar que a propriedade é um direito absoluto. Também no sentido de certo absolutismo, o proprietário pode desfrutar da coisa como bem entender. Porém, existem claras limitações dispostas no interesse do coletivo, caso da função social e socioambiental da propriedade (art. 1.228, § 1.º, do CC). Além disso, não se pode esquecer a comum coexistência de um direito de propriedade frente aos outros direitos da mesma espécie, nos termos do art. 1.231 do CC, pelo qual se admite a prova em contrário da propriedade de determinada pessoa. A propriedade deve ser relativizada se encontrar pela frente um outro direito fundamental protegido pelo Texto Maior. Por isso é que se pode dizer que a propriedade é um direito absoluto, regra geral, mas que pode e deve ser relativizado em muitas situações. (TARTUCE, 2015, p.703)

A terceira característica do direito à propriedade é a perpetuidade. Não há o que se falar em prescrição do direito à propriedade. Um bem nunca deixará de pertencer ao seu dono pela sua não utilização. É como se os direitos proprietários fossem se fortalecendo ao longo dos anos com seu efetivo gozo, sendo, inclusive, transmitidos aos herdeiros através dos direitos sucessórios. Carlos Roberto Gonçalves destaca a possibilidade da perda da propriedade através de sua utilização por terceiros, entretanto, tal hipótese não é uma exceção à perpetuidade já que a perda não se deu pelo não uso do proprietário, mas pelo uso de um terceiro. “Fica conservada a propriedade enquanto o proprietário não se dispor dela ou então

ocorrer alguma das formas previstas em lei para perda da propriedade, tais como desapropriação e a usucapião.” (GONÇALVES, 2012, p.127)

A exclusividade é a quarta característica. Todo bem tem um único proprietário por presunção e imposição legal, o artigo 1.231 do Código Civil de 2002 é claro: “a propriedade se presume plena e exclusiva” (BRASIL, 2002). Os casos em que o ordenamento jurídico irá permitir a conjunção de proprietários em relação ao mesmo bem são expressos em lei ou por estipulação das partes.

A mesma coisa não pode pertencer com exclusividade e simultaneamente a duas ou mais pessoas, em idêntico lapso temporal, pois o direito do proprietário proíbe que terceiros exerçam qualquer senhorio sobre a coisa. À evidência, duas pessoas não ocupam o mesmo espaço jurídico, deferido com pertinência a alguém, que é o titular do direito real. (FARIAS et al., 2012, p.300)

A quinta e última característica é a elasticidade: “Na propriedade plena, o direito se encontra no grau máximo de elasticidade, havendo uma redução nos direitos reais de gozo ou fruição e nos direitos reais de garantia”. (TARTUCE, 2015, p.703)

A propriedade se presume completa em todas as suas faculdades (gozar, reaver, usar e dispor), contudo, é possível ao proprietário permitir que outrem disponha, use ou goze de seu bem sem perder seus direitos proprietários, é apenas uma mitigação momentânea, ultrapassada a tolerância por parte do proprietário, todas as suas faculdades voltam ao estado anterior.

Por todas essas características tem-se que o direito à propriedade é o direito real que poderá favorecer a ocorrência de vazios nos espaços urbanos. Seu caráter absoluto, ainda muito forte no direito brasileiro e a robusta proteção formal - judicial e legislativa - aos proprietários são fatores determinantes no processo. Hespanha (2008), ao falar do direito de propriedade, destaca esse aspecto absolutizante:

A propriedade absoluta é um direito pleno, ou seja, contém em si todas as faculdades de ação que seu titular pode desenvolver em relação ao bem objeto de propriedade, incluindo a sua destruição econômica (consumo e alienação) (HESPANHA, 2008, p. 212).

É justamente essa perspectiva de que a propriedade “contém em si todas as faculdades de ação que seu titular pode desenvolver” que legitima o processo de abandono de imóveis. É uma lógica que desconsidera a subjetividade que há no

direito à propriedade. É uma negação da função social e urbanística do imóvel e até mesmo um grave desrespeito à dignidade da pessoa humana.

Para além do direito à propriedade - enquanto direito real - ainda podemos citar arranjos proprietários que ensejam a formação e manutenção do processo de abandono de imóveis. Entre eles: irregularidade fundiária e conflitos sucessórios.

A irregularidade fundiária é um problema antigo no Brasil, seja no âmbito da irregularidade dominial ou da irregularidade urbanística e ambiental. O Poder Público tem o dever - inclusive legal - de barrar o processo de irregularidade e transformar as áreas, antes irregulares, em espaços adequados e ordenados a uma ocupação dentro de padrões que permitam o pleno desenvolvimento dos cidadãos, com serviços públicos e ações sociais de (re)integração e resgate da cidadania.

Acontece que o quadro descrito quase nunca acontece. Na prática, existe uma grande tolerância por parte do Estado à existência dessas áreas irregulares, aí compreendidos os vazios urbanos. O real enfrentamento do processo de abandono de imóveis perpassa pela efetiva regularização fundiária nas cidades, como forma de promover a integração da população com esses espaços. Quando da análise dos dados, no próximo capítulo, a existência dessa “tolerância” estatal ficará mais clara.

A lei de parcelamento do solo urbano (Lei Nº 6766/79), em seu artigo 6º, dispõe que:

Art. 6º. Antes da elaboração do projeto de loteamento, o interessado deverá solicitar à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, que defina as diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário, apresentando, para este fim, requerimento e planta do imóvel contendo, pelo menos:

I - as divisas da gleba a ser loteada;

II - as curvas de nível à distância adequada, quando exigidas por lei estadual ou municipal;

III - a localização dos cursos d'água, bosques e construções existentes;

IV - a indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação, das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários existentes no local ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada;

V - o tipo de uso predominante a que o loteamento se destina;

VI - as características, dimensões e localização das zonas de uso contíguas. (BRASIL, 1979)

Não obstante o diploma legal afirmar ser uma obrigação do interessado solicitar à Prefeitura as diretrizes para parcelamento do solo e dessa forma

regularizar áreas e funcionalizar os imóveis, a inércia do particular não justifica a falha do Poder Público.

Ora, se nos vazios urbanos há a inércia do loteador em solicitar as diretrizes, esta inércia não justifica a omissão do Poder Público em fixá-las, visando orientar a ocupação destes vazios, seja por possuidores de boa-fé, seja por seus proprietários. (RABELO, 2003, p. 70).

Dessa forma, percebemos a importância de uma atuação firme do Estado para que processos de negligência proprietária sejam mitigados e áreas (re)aproveitadas.

No que tange aos conflitos sucessórios, temos que a imprecisão da titularização do domínio de um imóvel é igualmente prejudicial ao excesso de titularização. Se, no segundo caso, o que prejudica é a “absolutização” e “intangibilidade” dos proprietários com seus amplos poderes de uso (inclusive de não usar) e abuso em relação ao imóvel, no primeiro caso, a questão prejudicial é justamente o contrário, ou seja, não há certeza sobre a titularidade do bem e tal imprecisão impede que o imóvel seja utilizado e funcionalizado.

Os elementos fundamentais do Estado de Direito são os princípios da segurança jurídica e da confiança legítima. Por meio deles, o Estado procurar garantir um mínimo de certeza às pessoas quanto a seus direitos e às expectativas juridicamente criadas, proporcionando a toda sociedade a confiança na tutela jurídica. (VIEIRA, 2009, p. 12)

A imprecisão quanto ao titular do imóvel vai criar fortes barreiras a sua funcionalização. De quem cobrar? Quem será o polo passivo quando da aplicação dos instrumentos previstos na legislação? Nesses casos resta ao Estado tomar iniciativas legais que favoreçam ao adequado aproveitamento do bem imóvel, como acontece na França, por exemplo, ocorre que a legislação brasileira é vaga nesse aspecto e, na prática, conflitos sucessórios - sem nenhuma perspectiva de resolução - se arrastam por décadas no Poder Judiciário. Dessa forma, fica o questionamento: a propriedade é uma fonte de obrigações ou imunidades?

3 LEITURA NORMATIVA E DIAGNÓSTICA DA NEGLIGÊNCIA PROPRIETÁRIA

Neste capítulo, será analisado como o tema dialoga com a legislação brasileira, demonstrando a tensão normativo-legal entre funcionalização e exclusividade proprietária e os limites práticos à aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos nas leis, através de análise jurisprudencial.

3.1 Dialogando com a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto das Cidades

A Constituição Federal de 1988⁴ vem estabelecer a questão urbana no Brasil como questão social e consolida ações basilares que o poder público deve tomar para privilegiar a função social e urbanística das cidades e contribuir com o acesso justo, plural e democrático ao solo urbano.

Especificamente na questão dos vazios urbanos, no artigo 182, parágrafo 4º, a CF/88 reconhece o processo de abandono de imóveis como prejudicial à coletividade e coloca instrumentos específicos que devem ser utilizados pelo Estado para combater o problema (sanções legais). Vejamos a literalidade do dispositivo:

Art. 182 § 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de:

- I) Parcelamento ou edificação compulsórios;
- II) Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- III) Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais” (BRASIL, 1988).

O Estatuto das Cidades (Lei Nº 10.257/2001) surge para regulamentar o disposto na Constituição Federal no que tange a política urbana (art. 182 CF/88). Especificamente em seus artigos 5º, 6º, 7º e 8º, o Estatuto irá esmiuçar como os instrumentos colocados pela Constituição Federal de 1988 devem ser aplicados –

⁴ Ao contrário da Constituição Alemã de Weimar de 1919 e da Constituição Colombiana que são diretas ao estabelecer que “a propriedade obriga”, a Constituição Brasileira de 1988 apenas diz que a propriedade privada deve atender a uma função social e urbanística. Para além de ser um avanço importante, do ponto de vista dogmático não é suficientemente forte e acaba deixando no campo da abstração um princípio importantíssimo ao acesso e democratização do solo urbano.

respeitando o princípio da sucessividade –, estabelecendo prazos e condições.

Em linhas gerais, deveria funcionar da seguinte forma: o Poder Público localiza um imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado dentro da área definida pelo plano diretor. A partir dessa localização, o proprietário do imóvel seria identificado e notificado, dentro dos prazos e condições estabelecidas em lei municipal específica, para dar o devido aproveitamento ao imóvel. Caso, após a notificação, o proprietário permanecesse inerte, a edilidade municipal poderia utilizar-se do IPTU progressivo como mecanismo para compelir que o imóvel seja utilizado.

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação. § 1º Considera-se subutilizado o imóvel: I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente; II – (VETADO) § 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis. § 3º A notificação far-se-á: I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração; II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I. § 4º [...]. (BRASIL, 2001)

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos. [...]. (BRASIL, 2001)

Uma vez que as ações acima descritas restarem frustradas, o Poder Público poderia, ainda, lançar mão da figura da desapropriação do imóvel, com a devida indenização do proprietário em títulos da dívida pública. Trata-se de uma ação drástica, em alguma medida, e na prática, pouco utilizada.

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública. (BRASIL, 2001)

Não obstante a inegável evolução legislativa que o Estatuto das Cidades representou, não se pode deixar de fazer algumas observações em aspectos nos quais a lei é falha e outros que, apesar de teoricamente elogiáveis, são inaplicáveis, na prática, por questões logísticas, tecnológicas, estruturais e sociais.

Logo no *caput* do artigo 5º da Lei Nº 10.257/2001 é possível notar que o legislador exige lei municipal para dar efetividade ao disposto na lei federal. Tal exigência é uma verdadeira barreira à efetivação da previsão legislativa já que os arranjos de poder local influem fortemente na máquina administrativa municipal (e até mesmo no poder legislativo e judiciário).

No que tange ao IPTU progressivo, sua implementação é politicamente indesejada, já que pode acarretar em altos índices de rejeição para o Prefeito Municipal e vereadores, ou seja, no cenário político que vive o Brasil, a aplicação do referido instrumento é praticamente uma utopia legislativa. Outro fator que merece destaque é o potencial aumento da dívida tributária dos proprietários, caso o IPTU progressivo seja efetivamente aplicado.

Quando passamos a analisar a desapropriação-sanção temos um processo longo, moroso e extremamente burocrático – do ponto de vista administrativo – que requer uma estrutura jurídica complexa, composta por profissionais capacitados e especializados na área. O que, definitivamente, não é o retrato das prefeituras municipais no Brasil. Já a desapropriação em seu formato clássico, ou seja, a que é feita por interesse social, requer que a indenização paga seja calculada pelo valor de mercado da propriedade, o que acaba por onerar demasiadamente o ente público e impedir que tal instrumento seja aplicado.

Como questão social, temos os arranjos de poder locais. Os imóveis abandonados são localizados, de maneira geral, em áreas extremamente valorizadas – áreas centrais –, ou seja, estamos tratando de grandes patrimônios. O acesso ao solo e manutenção da propriedade para esses setores foram e são historicamente facilitados pelos poderes públicos locais. É secular. Nas palavras de Fonseca (2016): “a exclusão social e jurídica de amplos setores da população urbana é contrastada com as possibilidades de acesso facilitado ao solo urbano por outros setores” (FONSECA, 2016, p.16)

Dessa forma, é notório que a multiplicidade de cenários em que os vazios urbanos podem ser observados - e as realidades objetivas na maioria das cidades brasileiras - é muito maior que as possibilidades de resolução do problema apresentadas na Constituição Federal e regulamentadas no Estatuto das cidades. Ultrapassar a lógica dos instrumentos clássicos de regulação urbana e (re)pensar os vazios urbanos dentro do contexto, das possibilidades e dos limites em que se apresentam é medida que se impõe para o enfrentamento da problemática.

3.1.1 Um olhar jurisprudencial

Ao se fazer uma busca no sítio eletrônico “jusbrasil”, a maior plataforma online de pesquisa jurisprudencial do Brasil, pelos termos “edificação compulsória”; “IPTU progressivo” e “Desapropriação-sanção”, percebe-se a baixíssima aplicação dos referidos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto das Cidades, dadas as escassas decisões, quando da busca pelos dois primeiros termos, e a ausência de decisões ao se buscar a “desapropriação-sanção”, no contexto da Lei 10.257/2001. Outro aspecto que pode explicar essa baixa aplicação dos instrumentos é a ausência de lei específica municipal para regulamentar.

Segundo dados do IBGE (2010)⁵, apenas 521 (quinhentos e vinte e um) municípios brasileiros tinham lei específica de regulamentação de PEUC (Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios) e 2.658 tinham plano diretor. Levando em consideração que o Brasil conta com mais de 5.000 (cinco mil) municípios o número daqueles que podem (de maneira juridicamente regular) aplicar o que está previsto na CF/88 e no Estatuto das Cidades é irrisório.

As poucas decisões encontradas são, sobretudo, dos tribunais do Sudeste e Sul do país (São Paulo e Paraná) e refletem as dificuldades apontadas no tópico 1 do presente capítulo. Como nesta decisão de 2010⁶ do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná que analisa a possibilidade de aplicação do IPTU progressivo:

[...] Relativamente à possibilidade de fixação de alíquotas progressivas, na modalidade extrafiscal, não merece prosperar a pretensão do réu/apelante 1. A Constituição da República estabelece a possibilidade de tributação progressiva no tempo para fins de sanção do contribuinte, que não dá destinação social o imóvel, nos termos do plano diretor municipal, consoante art. 182, § 4º, inciso II, da Constituição da República. E, como bem frisou o magistrado sentenciante, “(...) o Estatuto da Cidade, Lei 10257/2001, nos artigos 5º a 8º, estabelece que os Municípios somente podem exigir o IPTU progressivo se antes notificarem o proprietário do imóvel não edificado para proceder ao parcelamento do terreno, a sua edificação, ou a sua utilização compulsória. (...) É de se concluir, assim, que a cobrança de alíquotas superiores à 3% dependem da notificação do proprietário do imóvel não edificado para proceder ao parcelamento, o que não aconteceu” (fls. 296). Logo, incabível a pretensão de cobrança de IPTU do autor acima do patamar de 3% (três por cento), como pretende o apelante 1/réu. (TJ-PR – AC: 6714494 PR 0671449-4, Relator: Ruy Francisco Thomaz, Data de Julgamento: 13/07/2010, 3ª Câmara Cível, Data de Publicação: 00 DJ: 437)

⁵ Dados referentes ao último censo demográfico do IBGE.

⁶ Não há decisões recentes a respeito do IPTU progressivo no contexto do Estatuto das Cidades, o que reforça a baixa aplicação dos institutos.

Nesta decisão, o Poder Judiciário paranaense, apesar de reconhecer a constitucionalidade da cobrança de IPTU progressivo ao proprietário que não dê destinação social ao seu imóvel, reforma a sentença e impede a aplicação do instrumento do IPTU progressivo, uma vez que o devido processo administrativo não foi respeitado. No caso em tela, o Município de Londrina não notificou o proprietário para parcelamento do terreno, a sua edificação, ou utilização compulsória, ou seja, não foi respeitado o princípio da sucessividade dos instrumentos previstos na CF/88 e no Estatuto das Cidades e também não foram respeitados os princípios do contraditório e ampla defesa.

A reforma da sentença, nesse caso, sugere algumas observações. Primeiramente, houve interesse da edilidade municipal em dar o adequado aproveitamento aos imóveis que estavam sem utilização, dentro da área definida pelo seu plano diretor; em segundo plano, não há uma estrutura administrativa qualificada para aplicar os instrumentos urbanísticos ou, se de fato há, a estrutura não funciona como deveria funcionar, já que um simples procedimento de notificação não foi executado e levou a impossibilidade de aplicação do instrumento urbanístico. É preciso uma conjunção de fatores: vontade administrativa e adequada estrutura logística/legislativa. Essa decisão reforça as já apontadas barreiras que impedem ou dificultam a efetividade do que está previsto no Estatuto das Cidades.

Em uma outra decisão, dessa vez de 2018, o Tribunal de Justiça de São Paulo confirmou tutela de urgência antecipatória em relação a ato administrativo que determinou a edificação compulsória ou parcelamento do solo. Segue decisão:

AGRAVO DE INSTRUMENTO – TUTELA DE URGÊNCIA ANTECIPATÓRIA – NOTIFICAÇÃO PARA EDIFICAÇÃO COMPULSÓRIA OU PARCELAMENTO DO SOLO - ESTACIONAMENTO – PENDÊNCIA DE RECURSO ADMINISTRATIVO - Pretensão antecipatória da autora/agravante voltada à suspensão dos efeitos de ato administrativo que lhe impôs a obrigação de edificação compulsória ou parcelamento de imóvel considerado subutilizado, sob o fundamento de que no local é explorada a atividade econômica de estacionamento – Inadmissibilidade – Ausência dos requisitos necessários para a concessão da medida de urgência – Na hipótese, não demonstrou a agravante a probabilidade do direito deduzido em Juízo (*fumus boni iuris*), na medida em que o Plano Diretor Municipal expressamente excepcionou os estacionamentos dos imóveis excluídos das categorias considerados como subutilizados ou não edificados (art. 94, I, LM 16.050/2014 e 6º, § 2º, Decreto Municipal nº 55.638/2014 – Irrelevância de pendência de análise de recurso na esfera administrativa, ante a ausência de efeito suspensivo (art. 36, § 1º, LM 14.141/2006), não sendo suficiente para afastar, a princípio, a presunção da legitimidade do ato administrativo – Função social da propriedade que possui status constitucional e deve ser

interpretada em harmonia com a ordem econômica – Decisão agravada mantida. Recurso desprovido. (TJ-SP 20875836220188260000 SP 2087583-62.2018.8.26.0000, Relator: Paulo Barcellos Gatti, Data de Julgamento: 11/06/2018, 4ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 15/06/2018)

Na decisão, o recorrente pede para que o ato administrativo que determinou a edificação compulsória ou parcelamento do solo, em sua propriedade, fosse suspenso em virtude de se tratar de local onde seria explorada atividade econômica de estacionamento, e, portanto, dentro das hipóteses previstas como exceção no artigo 94, I, da Lei Municipal 16.050/2014 e artigo 6º, § 2º, do Decreto Municipal nº 55.638/2014.

O voto do relator foi no sentido de que a recorrente não conseguiu provar que explorava atividade econômica no imóvel de forma que não foi possível afastar a presunção de legitimidade do ato administrativo. É importante notar que no voto do relator é clara a menção ao *status* constitucional da função social da propriedade e da necessidade de interpretação do referido princípio à luz da ordem econômica.

Este caso é um excelente exemplo da eficiência dos instrumentos urbanísticos, desde que aplicados corretamente, respeitando o devido processo legal administrativo e todos os prazos e condições do Estatuto da Cidade e da lei municipal regulamentadora.

3.2 Diagnóstico da negligência proprietária em Sousa/PB

Após passar por aspectos conceituais e discutir a relação entre os vazios urbanos como subprodutos do absenteísmo proprietário e do ideário liberal na propriedade, é hora de descrever o que acontece na cidade de Sousa/PB, em sua região central, objeto de estudo do presente trabalho, destacando a ocorrência do fenômeno do abandono de imóveis, breve histórico da constituição da cidade, localização, características e peculiaridades jurídicas.

3.2.1 Histórico

A cidade de Sousa, estado da Paraíba, foi constituída sobre o patrimônio de Nossa Senhora dos Remédios, a partir de doação feita em 1740. Estima-se que o perímetro cubra mais de 10 mil imóveis residenciais e comerciais em solo urbano e rural (FONSECA, 2016).

Toda essa área é enfiteuticada. Nas palavras de Fonseca:

A enfiteuse, também chamada “aforamento” ou “emprazamento” é uma cisão no direito de propriedade, a mais profunda delas, pois rompe o “domínio” em “útil” e “direto” ou “eminente”. O domínio “útil” fica com o enfiteuta ou foreiro e descendentes, perpetuamente. O proprietário ou “senhorio” permanece com o domínio direto ou eminente, que termina por ser muito frágil, desaparecendo o *animus proprietatis* inclusive em muitos deles, por conta do caráter perpétuo da enfiteuse. A relação jurídica basilar se dá entre senhorio e foreiro ou enfiteuta. As obrigações sobre este quase se resumem ao pagamento do foro, cânon ou pensão anual, de irrisório valor e, menos irrisório, o pagamento do “laudêmio” nas alienações ou transmissões do domínio útil. (FONSECA, 2011, p.34)

Em breves palavras, funciona da seguinte forma: o senhorio (a Igreja, no caso da cidade de Sousa/PB) entrega, desde a fundação da povoação, lotes do solo urbano e rural aos enfiteutas que têm direito de posse, uso e gozo, inclusive de alienar e transmitir por herança os lotes recebidos com a eterna obrigação de pagar o foro ao senhorio, além das obrigações de conferir uma real utilidade da terra - as chamadas “*emphonemata*”⁷ (no caso das enfiteuses urbanas: edificar; das rurais: plantar).

O Código Civil de 1916 tinha um capítulo inteiro dedicado a esse instituto, que regulamentava desde a sua constituição até sua transmissão e as obrigações dos envolvidos na relação:

CAPÍTULO II

DA EMFITEUSE

Art. 678. Dá-se a enfiteuse, aforamento, ou emprazamento, quando por ato entre vivos, ou de última vontade, o proprietário atribui à outro o domínio útil do imóvel, pagando a pessoa, que o adquire, e assim se constitui enfiteuta, ao senhorio direto uma pensão, ou foro, anual, certo e invariável.

Art. 679. O contrato de enfiteuse é perpétuo. A enfiteuse por tempo limitado considera-se arrendamento, e com tal se rege.

Art. 680. Só podem ser objeto de enfiteuse terras não cultivadas ou terrenos que se destinem a edificação.

Art. 681. Os bens enfiteuticos transmitem-se por herança na mesma ordem estabelecida a respeito dos alodiais neste Código, arts. 1.603 e 1619; mas, não podem ser divididos em glebas sem consentimento do senhorio.

Art. 682. É obrigado o enfiteuta a satisfazer os impostos e os ônus reais que gravarem o imóvel.

⁷ “La *emphonemata* es el auténtico objeto del derecho enfiteútico. Es por ello que se convirtió en el acicate para la productividad de los fundos y el crecimiento económico del Bajo Imperio romano y del Imperio Bizantino.” (BLÁZQUEZ, 2016) (BLÁZQUEZ, Guillermo Suárez. *Enfiteusis: Negocio Jurídico de Fomento*. Cidade do México: Tirant Lo Blanch, 2016.)

Art. 683. O enfiteuta, ou foreiro, não pode vender nem dar em pagamento o domínio útil, sem prévio aviso ao senhorio direto, para que este exerça o direito de opção; e o senhorio direto tem trinta dias para declarar, por escrito, datado e assinado, que quer a preferência na alienação, pelo mesmo preço e nas mesmas condições.

Se dentro do prazo indicado, não responder ou não oferecer o preço da alienação, poderá o foreiro efetuar-la com quem entender. [...] (BRASIL, 1916)

Com o advento do Código Civil de 2002 o instituto foi extinto do códex, contudo, continua vivo na cidade de Sousa/PB, como em muitas outras cidades brasileiras, sobretudo no litoral, onde é extremamente valorizado em virtude da localização, são os chamados “terrenos de marinha”⁸.

Sua administração passou momentos de crise, tendo em vista a fragilidade documental frente à forte tendência de titularização formal (escritura pública) das propriedades no direito brasileiro. Hoje, graças a arranjos locais entre cartórios, prefeituras e Poder Judiciário, a administração, do ponto de vista de transmissibilidade desses lotes, tem sido tranquila, o que favorece grandemente a segurança jurídica das relações.

3.2.2 Ocorrência

Não obstante as enfiteuses estarem plenamente ativas na cidade, é possível observar grande número de imóveis sem nenhuma utilização e/ou edificação, em desacordo com o que prevê, originalmente, o instituto da enfiteuse, no Código Civil de 1916, em seu artigo 678. Sobre esse instituto, numa nova hermenêutica à luz da Constituição de 1988, Ricardo Aronne destaca seu aspecto funcionalizante: edificar, melhorar e plantar, uma antecipação do que viria a ser a função social da propriedade (ARONNE, 2001).

As glebas de solo urbano em Sousa/PB são duplamente obrigadas a funcionalização e melhoramento - social, urbanístico, econômico – pois além de ser da natureza da própria enfiteuse melhorar prédio rústico (CC/1916) ainda há disposições normativas de ordem pública, notadamente a Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), o Código Civil de 2002 e a Constituição Federal de 1988, propiciando um conjunto normativo privado-público de funcionalização da terra, impedindo que sua não-utilização venha a causar impacto negativo.

⁸ Faixa de 33 metros contados a partir do mar em direção ao continente ou ao interior das ilhas costeiras com sede de Município.

Assim, a propriedade do solo na cidade, invariavelmente, resulta numa maior gama de encargos – jurídico, econômico e social - quanto à utilização, manutenção e melhoria do imóvel pela combinação de disposições normativas de ordem pública e de ordem privada.

3.2.3 Localização e características

Nesse quadro de contradição jurídica, histórica e social identificou-se, dimensionou-se e localizou-se 12 imóveis abandonados (vazios urbanos na lógica do valor de uso da propriedade) na região central da cidade de Sousa/PB. São grandes terrenos e prédios antigos ou construções “paradas no tempo”. Pelas suas localizações, são imóveis que gozam de grande valor de mercado (na lógica do valor de troca). Na maioria dos terrenos identificados, as edificações antigas foram demolidas e nada fora construído no lugar, passando a sensação que o objetivo é a retenção para posterior valorização imobiliária.

Dos imóveis analisados, 11 (onze) têm particulares como detentores do domínio útil e apenas 1 (um) tem o Município como titular. Em todos os terrenos e imóveis observados é possível notar a presença de fatores que não contribuem para sanidade municipal de formal geral. É latente a presença de lixo – apesar das investidas dos vizinhos em sentido contrário —, empoçamento de água, presença de vegetação espontânea e, em alguns casos, animais.

Diante das peculiaridades jurídicas em que os imóveis - em sua maioria - estão envolvidos na cidade de Sousa/PB, ou seja, uma maior gama de encargos por terem, em geral, mais de um titular, que fatores levam a ocorrência de vazios urbanos no centro da cidade?

3.3 Análise de dados

3.3.1 Dimensão e localização dos imóveis

Após as observações *in loco*, os terrenos e prédios classificados como vazios urbanos foram localizados e dimensionados usando a plataforma *Google Earth Pro*. Todos os imóveis e terrenos observados se localizam no perímetro urbano da cidade de Sousa/PB, especificamente na região central. Os números impressionam. Juntos,

os terrenos e prédios somam uma área de aproximadamente 6.233,94 m² (seis mil, duzentos e trinta e três metros quadrados).⁹

O menor dos imóveis, uma casa abandonada, tem uma área de aproximadamente 144,22 metros quadrados e o maior, um terreno localizado exatamente em frente à Prefeitura Municipal da cidade, tem uma área de 1.236,76 metros quadrados. A maioria dos imóveis analisados ultrapassa o tamanho dos seus vizinhos, em alguns casos, em mais de 100%. São verdadeiras manchas inabitadas e esquecidas.

FIGURA Nº 1: CENTRO DA CIDADE DE SOUSA



Fonte: Google Earth Pro

Para ter uma melhor dimensão da extensão desses imóveis e gravidade da situação, basta comparar suas medidas com as medidas exigidas por lei, como parâmetro mínimo, nas construções de casas térreas do programa “Minha Casa Minha Vida”.¹⁰ Conforme depreende-se na tabela abaixo:

⁹ O Google Earth Pro é um programa de computador desenvolvido e distribuído pelo Google cuja função é apresentar um modelo tridimensional do globo terrestre, construído a partir de mosaico de imagens de satélite obtidas de fontes diversas, imagens aéreas (fotografadas de aeronaves) e GIS 3D. Com isso, é possível identificar lugares, construções, cidades, paisagens, entre outros elementos.

¹⁰ De acordo com a Portaria Nº 269/2017 do Ministério das Cidades

**QUADRO N^o 1: TIPOLOGIA MÍNIMA REQUERIDA PARA CONSTRUÇÃO DE
CASA TÉRREA**

Características:	02 quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço
Área útil mínima:	32 m ² (não computada área de serviço)

Fonte: elaboração do autor.

A área sem utilização no centro da cidade de Sousa/PB é suficiente para construir aproximadamente 195 (cento e noventa e cinco) unidades habitacionais dentro dos parâmetros do programa “Minha Casa Minha Vida”. O que seria suficiente para abrigar cerca de 780 pessoas, considerando uma família com 4 integrantes. Esses dados revelam uma primeira face da crise constitucional-administrativa no ordenamento jurídico brasileiro - exteriorizada através dos vazios urbanos - na medida em que não estão sendo compatibilizados o direito à propriedade e o direito social à moradia e nos levam a uma inevitável sensação que o direito à propriedade acaba se sobressaindo, nessa perspectiva.

3.3.2 Situação tributária frente à Prefeitura Municipal

Através de provocação formal, por meio de protocolo a Prefeitura Municipal da Cidade de Sousa/PB, procurou-se informações acerca da regularidade tributária dos imóveis. Os dados foram compilados no seguinte quadro:

QUADRO N^o 2: DESCRIÇÃO DOS IMÓVEIS

IMÓVEIS	ÁREA	SITUAÇÃO TRIBUTÁRIA	TITULAR
Imóvel 1	616,87 m ²	Irregular	Privado
Imóvel 2	1.236,7 m ²	Irregular	Privado
Imóvel 3	413,09 m ²	Regular	Público
Imóvel 4	351,00 m ²	Irregular	Privado
Imóvel 5	482,17 m ²	Irregular	Privado
Imóvel 6	957,15 m ²	Irregular	Privado
Imóvel 7	813,08 m ²	Irregular	Privado

Imóvel 8	144,22 m ²	Irregular	Privado
Imóvel 9	302,24 m ²	Irregular	Privado
Imóvel 10	280,87 m ²	Irregular	Privado
Imóvel 11	337,49 m ²	Irregular	Privado
Imóvel 12	299,00 m ²	Irregular	Privado

Fonte: Elaboração do autor

Dos imóveis analisados, 11 (onze) pertencem a particulares e 1 (um) pertence ao Município de Sousa/PB. Os dados recebidos¹¹, por meio de certidão, mostraram que 11 (onze) dos imóveis estão em situação irregular com as obrigações tributárias; 1 (um) imóvel está com a situação regular (pertencente ao Município e, portanto, imune tributariamente por força de mandamento constitucional).

Uma possível explicação para essa “tolerância” tributária está no excesso de proteção formal dada à propriedade no Brasil. Um dos marcos legislativos que foi fundamental para essa concepção foi a Lei das Terras, datada de 1850. O referido diploma legal estabeleceu, entre outras coisas, a vedação à aquisição de terras sem o título de compra, o que barrou fortemente a apropriação dos espaços pelo uso e ocupação. Pode-se dizer que – para além da formação histórica e social do território brasileiro – a Lei das Terras foi um marco legislativo no processo de desigualdade da ocupação e acesso ao solo no Brasil que permanece até hoje. Lúcia Leitão e Norma Lacerda, citadas por Elizabeth David Novaes (2009, p. 11) analisam esse fenômeno e dizem que “a Lei de Terras instituiu o conflito ao estabelecer que a propriedade da terra seria válida mediante compra, e não mais pela efetiva ocupação, transformando a terra em uma questão mercadológica”.

Edésio Fernandes (1998) também analisa a questão do legalismo liberal em relação à propriedade fazendo contraponto de como a questão urbana é tratada em outros campos do saber e como é tratada no Direito. Em um artigo chamado “A regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte”, o autor defende que as leis editadas pelo ordenamento jurídico pátrio e a literatura acadêmica não

¹¹ Houve uma significativa dificuldade na obtenção dos referidos dados. Em um primeiro momento a Prefeitura Municipal de Sousa negou todo e qualquer acesso, após provocação formal, via ofício, e várias reuniões entre este pesquisador e o secretário de tributos e planejamento do município, os dados foram parcialmente liberados. Contudo, a administração reteu as informações em relação aos titulares dos imóveis e os valores das respectivas dívidas fiscais o que sugere um protecionismo a situação irregular desses imóveis.

respondem satisfatoriamente – com alguma ressalva à CF/88 - qual é o papel do Direito (e do Estado) na adequação das diversas demandas sociais existentes, isto é, como compatibilizar o direito à propriedade com o direito à moradia, por exemplo? Como funcionalizar – obrigacionalizar - de fato a propriedade? O autor advoga a tese que:

[...] o legalismo liberal, ainda que parcialmente redefinido, partilha o mesmo formalismo e positivismo típicos dos estudos orientados pela ideologia privatista, especialmente ao considerar o Direito como um sistema objetivo, contido em si próprio. (FERNANDES, 1998, p. 56)

Quando desconsiderarmos essa perspectiva objetivista do Direito e enxergarmos a propriedade para além do título que a representa, será dado um passo no sentido de deslegitimar ações de negligência proprietária em suas diversas formas.

Ainda em sua análise, Edésio Fernandes foca na dualidade entre a cidade legal e a cidade ilegal, denunciando um forte interesse do Estado em proteger e regular a cidade “oficial”, desconsiderando contextos de ocupações urbanas irregulares, o que evidencia uma forte exclusão jurídica. A propriedade, nesse contexto, é para quem pode pagar (caro) por ela e o papel do Estado é proteger essa lógica a todo custo. Inclusive abrindo mão de grandes valores a título de arrecadação tributária. Conforme ficou claro, quando verificamos que cem por cento dos terrenos analisados no presente estudo, que tinham titulares privados, mantinham dívidas tributárias com o ente municipal.

Outro importante apontamento a ser feito e que contribui para arrematar a argumentação acima é o fato de a administração municipal de Sousa/PB ter se recusado, sem nenhuma justificativa legal, a fornecer os dados sobre os valores das dívidas dos imóveis analisados e quem eram os seus titulares. A negativa diz muito, isto é, denota um protecionismo à situação, como já foi dito anteriormente, o acesso ao solo e a manutenção foi e é historicamente facilitado para alguns setores da sociedade.

3.3.3 A perspectiva dos vizinhos e moradores próximos

Analisando a questão sob a ótica dos moradores e vizinhos próximos a essas ocorrências, notamos que há um grande ônus que é suportado pelos não titulares desses imóveis, notadamente, o custo pela manutenção de uma propriedade que

não é sua, enquanto o proprietário se beneficia apenas de sê-lo. É uma verdadeira apropriação privada de mais-valia fundiária¹² através de um processo de retenção especulativo¹³. Quando os fundos fiscais (que estruturam bens públicos) e recursos humanos são relativamente escassos, existem localidades que abrangem maiores densidades e provisão de infraestrutura urbana e serviços, o que gera aumentos significativos no valor da terra. Essa conexão entre serviços e preços abre um amplo espaço a práticas, tais como, a especulação fundiária ativa, o clientelismo e outros tipos de influência (inclusive corrupção) entre os interesses públicos e privados. (SMOLKA, 2016)

Ao adotar ações (positivas ou negativas) que legitimam problemáticas como o abandono de terrenos urbanos o Estado favorece o processo de apropriação privada de mais-valia fundiária e impede sua recuperação¹⁴. Smolka (2016) coloca o controle do uso do solo como um dos três principais motivos de recuperação da mais-valia fundiária: “Recuperação como forma de aprofundamento da tributação sobre o valor da terra; recuperação para o financiamento da infraestrutura urbana; recuperação para o controle de uso do solo” (SMOLKA, 2016, p.3).

Ao utilizar a recuperação para controle de uso do solo, o Estado poderia, por exemplo, desonerar os proprietários que são vizinhos dos imóveis abandonados de alguns custos da manutenção dessa propriedade abandonada, como a segurança. Todos os vizinhos a destacaram como ponto central.

A (in)segurança, nessa perspectiva, é refletida de duas formas: segurança pessoal e patrimonial. A falta de segurança pessoal, na fala dos moradores, se refletiu quando dos relatos de limitação do próprio direito de ir e vir, quando, por exemplo, evitam passar nessas regiões em horários de menor movimento na rua por

¹² A mais-valia fundiária urbana corresponde ao incremento de valor da terra em função de benfeitorias urbanas feitas no terreno ou em seus arredores. Existem instrumentos para recuperar essa valorização, conhecidos como instrumentos de recuperação de mais-valia fundiária, que buscam recuperar para a coletividade a valorização do solo obtida por alguns proprietários, decorrente das ações públicas. (SMOLKA, 2016)

¹³ Manutenção de propriedades imobiliárias no patrimônio, sem qualquer uso, para posterior valorização.

¹⁴ A recuperação de mais-valias, também conhecida como *value sharing*, é um tipo de financiamento baseado no valor do solo que começa com o reconhecimento de que o investimento público e a ação governamental (uma nova estação de transporte público ou o re-zoneamento, por exemplo), aumentam o valor dos imóveis de proprietários privados. Esse aumento de valor pode ser medido e recuperado para apoiar a construção de nova infraestrutura, habitação de interesse social e outros equipamentos urbanos que melhoram a qualidade de vida de todos os residentes. (SMOLKA, 2016). Disponível em: <<https://www.lincolinst.edu/pt-br/temas-criticos/recuperacao-mais-valias-e-o-imposto-propriedade-imobiliaria>>. Acesso em: 10/06/2018

medo da violência. Alguns chegaram a contar casos de violência que aconteceu com eles mesmos ou com pessoas de sua família.

Quando analisamos sob o prisma da segurança patrimonial, o retrato é o do uso pelos vizinhos e moradores da proximidade de estratégias para conferir proteção extra aos imóveis e seus ocupantes, tais como: cercas elétricas, alarmes, portas e paredes reforçadas. Os relatos de arrombamento permearam as falas principalmente dos comerciantes.

Ficou demonstrado que, em alguma medida, a existência de imóveis abandonados importa na distribuição de um ônus, que é mais amplo do ponto de vista da sociedade, em relação à segurança pública, por exemplo, e um ônus específico para os vizinhos desses imóveis que precisam arcar com segurança extra e têm sua renda familiar minada, além da desvalorização dos seus imóveis, sejam pontos comerciais ou residências. Menções à sanidade municipal circundam os discursos dos moradores, contudo, não tiveram o mesmo destaque dado à segurança.

Não podemos deixar de notar a ausência de referência à função social que esses imóveis desempenham ou que deveriam desempenhar. As pessoas com quem conversamos não destacaram a desfuncionalização desses imóveis o que pode sugerir uma despreocupação da sociedade com a questão e reforça o que abordamos sobre a concepção de propriedade como direito absoluto.

Era clara a tolerância à existência dos imóveis sem nenhuma utilização, desde que os mesmos não representassem uma ameaça ao seu patrimônio, ou seja, não há uma reflexão acerca do acesso a esse solo inutilizado e da possibilidade de modificação do cenário a partir da articulação dos agentes que são efetivamente impactados pela sua existência.

Enquanto essa reflexão não vier à tona, tanto no setor privado (setores impactados de maneira direta e indireta) quanto no público (regulamentação e aplicação de instrumentos legais), esse ônus continuará a ser arcado pela população e tende a se tornar cada vez mais insuportável.

4 O ABANDONO DE IMÓVEIS URBANOS: EXISTE SOLUÇÃO?

Após trazer o diagnóstico do fenômeno dos vazios urbanos na cidade de Sousa/PB e discuti-lo em âmbito teórico (capítulo 1) e normativo (capítulo 2), propõe-se, no presente capítulo, mostrar uma perspectiva propositiva em relação à problemática do abandono de imóveis urbanos. O intuito não é, nem de longe, trazer soluções mágicas e acabadas em si mesmas, mas, colocar alternativas viáveis – jurídica/política e socialmente – como forma de contribuir com a discussão e demonstrar que é um problema possível de ser resolvido (ou minorado), desde que haja uma conjunção de fatores que serão apontados no decorrer do capítulo.

4.1 Planejando a cidade

O planejamento urbano pode ser definido como o conjunto de instrumentos técnicos e legais (normativos) que objetivam ordenar o uso do solo urbano e regular as condições para sua transformação e conservação. É preciso entender o conceito de maneira abrangente, isto é, levar em consideração crescimento físico, uso do solo, infraestrutura básica, relações sociais, serviços básicos, elevação do nível de vida da população, desenvolvimento sustentável e também a consolidação (e conservação) da cultura local. Yehezkel Dror entende o planejamento urbano como sendo “O processo de preparar um conjunto de decisões para ação futura, dirigida à consecução de objetivos através dos meios preferidos” (DROR, 1973, p. 323).

O conceito do autor, não obstante sua brevidade, é bastante interessante. Primeiramente é ressaltado o caráter futurista da lógica do planejamento, sem, no entanto, afastar a importância de olhar o passado como forma de aprendizado. Em segundo plano, o autor destaca que esse processo de preparação do “conjunto de decisões” deve servir para a consecução de um objetivo, ou seja, os instrumentos de planejamento urbano não podem existir apenas “*pro forma*”, como letra morta, mas objetivar, verdadeiramente, um bem maior (e coletivo). Em terceiro e último aspecto, o autor dá relevo aos “meios preferidos”, isto é, mostra que esses objetivos a serem alcançados com o planejamento urbano, são, antes de tudo, escolhas políticas e, portanto, com uma forte face de transitoriedade entre as mais diversas áreas do saber – enquanto conhecimento técnico - e do viver – enquanto relações sociais e hierárquicas - colocando em conflito o próprio direito.

No Brasil, o termo “planejamento urbano” ganha força e notoriedade (política e social) pós Constituição de 1988, quando ficou clara – e positivada – a importância do desenvolvimento de políticas urbanas de organização do espaço como forma de erradicar desigualdades.

O desenvolvimento urbano deve incluir as dimensões sociais, políticas, econômicas, ecológicas, éticas, educacionais, culturais e territoriais, sistemicamente interrelacionadas para garantir as funções sociais da cidade e o bem-estar dos seus moradores (BRASIL, 1988).

É através do planejamento urbano que o Estado consegue proporcionar, via políticas públicas, o acesso ao solo urbano de maneira justa, democrática e sustentável à população. Importa ressaltar que democratizar esse acesso não é o bastante, mais que isso é preciso possibilitar que esse espaço urbano seja (drasticamente) alterado por seus habitantes de acordo com suas necessidades e sua cultura, de acordo com ensinamento de Lefebvre (1968).

Dada essa ordem jurídica e social pós Constituição cidadã o planejamento urbano se torna uma possível solução ao problema dos vazios urbanos nos centros das cidades. A manutenção de grandes glebas abandonadas de solo urbano reflete uma grande contrariedade aos fundamentos insculpidos na CF/88 e em diversos instrumentos infraconstitucionais. Mas de que forma, na prática, o planejamento urbano pode contribuir para barrar o processo de abandono de propriedades urbanas?

Existem incontáveis possibilidades de (re)utilizar o imóvel urbano que não está atendendo a sua função social, independentemente do titular ser a Administração Pública ou entes privados (pessoa física ou jurídica). Quando se fala das glebas de solo urbano em que o titular é a própria Administração Pública seu uso e ocupação se dá de maneira mais simples, pode o administrador construir infraestrutura básica, praças, academias ao ar livre, repartições da prefeitura, casas populares, áreas de lazer, escolas e mais uma infinidade de possibilidades, todas pensando no melhoramento das condições de vida da população daquela área.

Já no que tange aos imóveis em que os titulares são particulares há outros fatores a serem considerados, tais como: o direito à propriedade desses titulares será desrespeitado? Até que ponto pode a Administração Pública intervir nesse sentido?

A primeira pergunta pode ser respondida com um categórico “não”, na medida em que o ordenamento jurídico brasileiro entende que a propriedade deve servir a uma função social e que é obrigação do seu titular buscar formas de satisfazer tal mandamento, caso contrário, estará sujeito à ação do poder público (Executivo e Judiciário). Quanto à segunda pergunta, não há respostas fechadas. Os limites de intervenção do poder público (desapropriação, por exemplo), nesses imóveis, irá depender do caso concreto, considerando fatores como: tempo de inutilização, existência de passivo tributário, usos e ocupações (passados e presente), entre outros.

O fato é que as questões expostas não são barreiras intransponíveis. Existem exemplos pelo mundo de (re)utilização de glebas de solo urbano abandonados que tinham particulares como titular. A título de exemplo, podemos citar as áreas verdes em Tóquio e o caso de São Francisco (EUA) que editou uma lei que visa o desenvolvimento sustentável – por tempo determinado - de áreas desocupadas nos centros das cidades. Em troca da utilização dessas áreas, os proprietários recebiam descontos progressivos em impostos. Esses exemplos mostram como é possível funcionalizar essas manchas inabitadas nas cidades através de arranjos proprietários e políticas públicas.

No caso do Brasil, a mesma lógica pode ser utilizada perfeitamente, isto é, planejamento urbano X desenvolvimento sustentável X diminuição de impostos. Além de áreas verdes, pode ser incentivada a implementação de hortas nesses espaços, que além de garantir alimentação saudável às escolas públicas, por exemplo, ainda ia contribuir para a distribuição de renda através da criação de postos de trabalho.

Com vontade política e reconhecimento da necessidade social que existe é possível (re)organizar o espaço urbano público. Não é de hoje que os profissionais chamados de “planejadores urbanos” existem; na prática, são profissionais das mais diversas áreas do conhecimento - advogados, engenheiros, arquitetos, ambientalistas, especialistas em saúde pública, urbanistas -, por se tratar de uma demanda intersetorial, que trabalham ativamente junto à Administração Pública local e as comunidades para planejar e regular os usos e ocupações dos espaços considerando diversos fatores, utilizando as soluções que foram expostas e outras. A cidade, nessa perspectiva, é vista como um grande sistema integrado em que um setor depende necessariamente do outro para “funcionar” adequadamente.

4.2 O Estatuto das Cidades

Todas essas colocações feitas anteriormente estão no âmbito do direito urbanístico e, portanto, dentro do que estabelece o Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257/2001): “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (BRASIL, 2001).

O motivo determinante da edição dessa lei é garantir que o bônus e ônus do processo de ocupação do solo seja distribuído de forma equânime e não mais a partir da lógica de mercado: vive bem e mora bem quem pode pagar (alto) por isso.

Para atingir esse objetivo a lei previu vários instrumentos legais a serem executados pelas prefeituras municipais visando racionalizar o processo de ocupação urbana. São alternativas aos instrumentos clássicos trazidos pela referida lei. Tais instrumentos são mais ou menos eficientes, dependendo das necessidades locais e de sua adequada aplicação, além da regulamentação pelo plano diretor de cada município.

Pode-se dividir os instrumentos trazidos pelo Estatuto das Cidades em: urbanísticos, jurídicos de regularização fundiária e de democratização da gestão urbana. Abaixo segue um quadro normativo classificando cada um deles:

QUADRO Nº 3: CLASSIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS TRAZIDOS NO ESTATUTO DAS CIDADES

INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS	INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	INSTRUMENTOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO URBANA
<ul style="list-style-type: none"> -Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; - IPTU progressivo no tempo - Desapropriação com pagamentos em títulos; - Outorga onerosa do direito de construir; - Transferência do direito de construir; - Operações urbanas consorciadas; - Direito de preempção; - Direito de superfície; - Consórcio imobiliário. 	<ul style="list-style-type: none"> - Zonas especiais de interesse social; - Usucapião especial de imóvel urbano; - Concessão de uso especial para fins de moradia; - Concessão de direito real de uso. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estudo de impacto de vizinhança; - Conselhos - sistemas de gestão democrática da política urbana; - Audiências e consultas públicas. - Conferências sobre assuntos de interesse urbano; - Iniciativa popular de leis.

Fonte: Elaboração do autor.

A lógica de aplicação dos instrumentos citados é que a cidade, através de seus ocupantes e gestores – saia da zona de conforto que historicamente esteve e atue diretamente no seu processo de ocupação, organizando e garantindo acesso a todas as camadas da população com reais condições de vida e habitação, ou seja, seria a concretização da função social e urbanística da cidade, ou ao menos uma forte tendência nesse sentido.

Os instrumentos urbanísticos - primeira coluna do quadro acima -, não obstante obstáculos logísticos e legislativos de cada município, são os mais eficazes, quando corretamente aplicados, no combate ao abandono de imóveis urbanos e especulação imobiliária. Eles estabelecem sanções que vão desde a majoração de alíquotas de impostos até a perda da propriedade por meio da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Dessa forma, desde que superados os desafios à aplicação desses institutos - explicitados no capítulo II - o Estatuto das Cidades se caracteriza como possível solução jurídica, já existente no ordenamento, ao processo de negligência proprietária.

4.3 Aplicação do artigo 243 da Constituição Federal de 1988

Outra solução que pode ser apontada, do ponto de vista jurídico, é uma analogia à possibilidade trazida pelo artigo 243 da Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei nº 8.257/91 e pelo decreto 577/92, seria a desapropriação confiscatória¹⁵ :

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º. Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei. (BRASIL, 1988)

O artigo preleciona que as propriedades, urbanas ou rurais, que tenham usos ilegais, seja trabalho escravo ou cultivo de plantas psicotrópicas, serão

¹⁵ Carvalho Filho (2016) conceitua o referido instituto de desapropriação confiscatória justamente pela vedação ao pagamento da indenização o que irá diferenciá-la dos demais tipos de desapropriação.

expropriadas, sem nenhuma indenização ao proprietário, e destinadas a programas de habitação popular e reforma agrária.

Quando se pensa no processo de negligência proprietária, que é exteriorizado através do abandono de imóveis urbanos, não há dúvidas que também se caracteriza por ser um “uso ilegal” do imóvel urbano, não por cultivo de plantas psicotrópicas ou trabalho escravo - como apontado no art. 243 - mas por ir de encontro a disposições constitucionais e infraconstitucionais, isto é, por negligenciar a função social e urbanística desses imóveis e desprivilegiar o direito à moradia e habitação, bem como o acesso ao solo urbano, e, dessa forma, sendo uma utilização ilegal, também deveria estar sujeita à desapropriação confiscatória em analogia ao que dita a Constituição Federal de 1988.

É importante ressaltar que tal ação não iria tolher o direito à propriedade dos titulares desses imóveis, já que o instituto citado não é absoluto, é preciso analisar o elemento culpa. O próprio STF já decidiu que caso reste provado que o uso ilegal da propriedade se deu sem culpa do proprietário a aplicação do artigo 243 pode ser afastada.

O Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu que poderá ser afastada a expropriação de terra na qual foram cultivadas plantas psicotrópicas desde que o proprietário comprove que não teve culpa. (...). No início de seu voto, o relator, ministro Gilmar Mendes, disse que a questão é tema controverso no âmbito das jurisprudências dos tribunais regionais federais e do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Segundo ele, no julgamento do RE 543974, o Supremo já teve a oportunidade de ressaltar que a Constituição Federal optou pelo rigor da norma, ocasião em que o Tribunal apontou que a expropriação deveria ser estendida à totalidade do imóvel, indo além da área efetivamente plantada. (...) O ministro observou que “a função social da propriedade aponta para um dever do proprietário de zelar pelo uso lícito, ainda que não esteja na posse direta”. Porém, ressaltou que esse dever não é ilimitado, só podendo ser exigido do proprietário que evite o ilícito quando estiver ao seu alcance. “O proprietário pode afastar sua responsabilidade demonstrando que não incorreu em culpa, pode provar que foi esbulhado ou até enganado por possuidor ou detentor”, afirmou, destacando que a responsabilidade do proprietário, embora subjetiva, “é bastante próxima à objetiva”. (...) Assim, por unanimidade, os ministros negaram provimento ao recurso e mantiveram a decisão questionada, firmando a seguinte tese: “A expropriação prevista no artigo 243, da Constituição Federal, pode ser afastada desde que o proprietário comprove que não incorreu em culpa, ainda que *in vigilando** ou *in elegendo***”. (BRASIL, 2016)

A utilização desse tipo de desapropriação iria solucionar dois problemas que são bastante presentes nas formas clássicas de desapropriação (previstas no Estatuto das Cidades como solução ao abandono de imóveis). Primeiramente, o

processo logístico, já que a desapropriação confiscatória se caracteriza por fases mais simples; em segundo plano, não há oneração excessiva ao poder público já que não há o que se falar em pagamento de indenização aos proprietários.

4.4 Utilizando a permissiva do art. 1.276 do Código Civil de 2002

Uma outra via para amenizar o abandono de imóveis urbanos, nas cidades brasileiras, é a utilização da autorização civil dada pelo Código Civil de 2002 ao poder público para arrecadar o imóvel e incorporá-lo ao seu patrimônio, caso o proprietário o abandone. O legislador elencou o “abandono” como uma das formas de perda da propriedade.

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

- I - por alienação;
- II - pela renúncia;
- III - por abandono;
- IV - por perecimento da coisa;
- V - por desapropriação.

Parágrafo único. Nos casos dos incisos I e II, os efeitos da perda da propriedade imóvel serão subordinados ao registro do título transmissivo ou do ato renunciativo no Registro de Imóveis. (BRASIL, 2002)

Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições. (BRASIL, 2002)

Os artigos citados são bastante objetivos e claros: irá perder a propriedade aquele que não der o devido aproveitamento ao bem imóvel e não arcar com os ônus fiscais e tributários próprios de quem possui bem imóvel, ou seja, quem abandona. É importante destacar que a referida solução é anterior ao Estatuto das Cidades, porém, é pouco conhecida e aplicada. Assim como a aplicação por analogia do artigo 243 da CF/88, a figura da arrecadação traz consigo inúmeras vantagens, entre elas, o processo simplificado por ser eminentemente administrativo e a ausência de oneração das prefeituras por não caber indenização. Em linhas gerais, a arrecadação se dá da seguinte forma:

QUADRO Nº 4: DEVIDO PROCESSO LEGAL DE ARRECADAÇÃO

1º Fase	2º Fase	3º Fase	4º Fase
Localização e identificação de imóveis abandonados e verificação dos requisitos apontados nos artigos 1.275 e 1.276 do CC;	Instauração do devido processo administrativo (de maneira individualizada) objetivando a arrecadação dos imóveis e juntando ao processo provas suficientes e bastantes à presunção do abandono, tais como, ausência do pagamento de tributos, fotografias, etc.;	Dar ciência ao proprietário de que fora iniciado o processo de arrecadação do imóvel para, caso queira, apresentar defesa;	Prolação da decisão determinando, ou não, a arrecadação do imóvel como bem abandonado.

Fonte: elaboração do autor

Após finalizado o processo de arrecadação, respeitados os prazos estabelecidos e o imóvel devidamente incorporado ao patrimônio público, seu destino não é claro quando da leitura dos dispositivos do Código Civil, todavia, diante do cenário constitucional, infraconstitucional e considerando até mesmo o “espírito” do Código civilista brasileiro não há como esperar nenhuma outra utilização a não ser a destinação social, seja ela através de programas de habitação popular, construção de creches, escolas, praças ou qualquer outro empreendimento que vise à democratização do acesso ao solo, bem como a melhoria no oferecimento de serviços públicos.

4.5 Poder geral de cautela do Ministério Público

Pode-se destacar, ainda, como possível solução ao abandono de imóveis, dessa vez numa perspectiva de tutela coletiva, a atuação do Ministério Público, já que se trata de questão de ordem urbanística e, portanto, passível de tutela de ação civil pública.

Art. 3º - São funções institucionais do Ministério Público:

I - velar pela observância da Constituição e das leis, e promover-lhes a execução;

II - promover a ação penal pública;

III - promover a ação civil pública, nos termos da lei. (BRASIL, 1981)

De acordo com o dispositivo citado, é uma das funções institucionais do Ministério Público promover a ação civil pública, ou seja, mesmo que os indivíduos afetados, nesse caso, não procurem diretamente e provoquem a atuação do poder público, pode (e deve) o Ministério Público atuar no sentido de barrar esse e outros processos que deturpam a ordem urbanística e a função social da propriedade e da cidade.

Não há como negar, portanto, que o atingimento das metas estabelecidas pela ordem urbanística interessa aos habitantes da cidade, seja enquanto membros de uma coletividade que não pode ser definida ao certo, seja por uma coletividade cujos membros sejam identificáveis, ou mesmo individualmente. É de interesse de todos os sujeitos que sejam afetados pela cidade que seu desenvolvimento seja adequado, daí porque se enxerga nela uma titularidade individual. (CARVAS, 2014. p.73)

Para além do procedimento judicial em si, o Ministério Público pode se valer de procedimentos extrajudiciais simplificados para tutela dos direitos dos cidadãos como termo de ajustamento de conduta e inquérito civil, que podem ser utilizados antes da ação civil pública, por se tratarem de procedimento judicial - e complexo -, contudo, quando a tutela meramente administrativa, como a arrecadação, ou os instrumentos previstos no Estatuto das Cidades não são aplicados, o instituto da ação civil pública, através da atuação do ministério público, é uma importante alternativa na defesa do próprio Direito à Cidade e de uma boa ordem urbanística de forma geral, onde os espaços sejam efetivamente funcionalizados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto é imperioso concluir que a ocorrência de vazios, nos centros das cidades, ainda que reconhecidamente impactantes sobre o tecido urbano, sobretudo, nas esferas social, jurídica, geográfica e econômica, não sofrem o devido tratamento normativo do ente federativo local por razões tanto da forte proteção formal à propriedade privada, quanto do fato de pertencerem a estratos socioeconômicos locais detentores de forte influência no executivo e no legislativo. Uma outra questão é a dificuldade técnica e logística – para além do desinteresse - das Prefeituras aplicarem os instrumentos de urbanização de maneira efetiva, tais como desapropriação confiscatória, arrecadação, e todos os institutos previstos no Estatuto das Cidades.

Podemos citar, ainda, que a Constituição Federal de 1988, apesar de tratar da função social e urbanística da propriedade privada, não o fez de maneira suficientemente forte do ponto de vista dogmático, como outras Constituições, a exemplo da Alemã (Weimar 1919) e Colombiana que são claras ao afirmar categoricamente que a “propriedade obriga”. Da forma como é tratada, no Brasil, a função social e urbanística da propriedade privada é demasiadamente abstrata, deixando ao juízo do proprietário a melhor forma de cumpri-la (ou não).

Ao lado desse protecionismo estatal, especificamente tratando-se de Sousa/PB, por ter seu território maciçamente enfiteuticado, podemos destacar o papel da Igreja Católica enquanto detentora do domínio direto de todo o território. Ora, considerando que a *emphonemata* (melhorias) é o grande pressuposto do instituto da enfiteuse e que claramente não é efetivada, no quadro retratado, em que resta sustentada a relação enfiteutica?

Os poderes jurídicos da Igreja, detentora do “domínio direto” ou “eminente” do solo urbano em Sousa/PB são, praticamente, apenas nominais, uma vez que a enfiteuse transfere a quase totalidade da propriedade para os foreiros. Estes arcam com o dever jurídico de edificar e utilizar efetivamente as áreas aforadas. Ao não fazê-lo, deixando-as em abandono, ocorre a ruptura do pacto enfiteutico. Nesse sentido, o dever de utilizar efetivamente os imóveis situados na cidade de Sousa/PB está sob dupla constrição legal: de ordem pública, pela Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades) e de ordem privada, pelo dever de edificação e melhoramento do solo, próprio do regime de enfiteuse.

Nessa lógica, o direito privado de propriedade individual e absoluta que tem como cerne a exclusão do outro se sobrepõe às premissas de ordem pública, de produção de um espaço urbano mais justo, democrático, social e ambientalmente equilibrado.

A referida sobreposição revela uma crise no direito administrativo-constitucional que reivindica uma maior aproximação entre o direito formal (legalidade) e o direito material (produção e reprodução social), como forma de garantir que a interpretação da lei seja compatibilizada com sua concretização (potencial transformador).

A pouca notícia de aplicação das constrações legais, do Estatuto da Cidade, referente à coibição do abandono de imóveis e com isso da degradação urbana, revela que o padrão de proteção da propriedade privada permanece absoluto e que sua manutenção tem as raízes mais no campo ideológico do que lógico.

REFERÊNCIAS

ARONNE, Ricardo. **Por uma nova hermenêutica dos direitos reais limitados**. Das raízes aos fundamentos contemporâneos. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BATTAUS, Danila M. de Alencar; OLIVEIRA, Emerson Ademir B. de. **O Direito À Cidade: Urbanização Excludente E A Política Urbana Brasileira**. Lua Nova, São Paulo, v. 1, n. 97, p.81-106, jan. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n97/0102-6445-ln-97-00081.pdf>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

BEVILAQUA, Clóvis. **Direito das coisas**. 5. Ed. 5. ed. / atualizada por José de Aguiar Dias. Rio de Janeiro, Forense, 1961.

BLACKSTONE, Sir William, **Commentaries on the Laws of England in Four Books**. Notes selected from the editions of Archibold, Christian, Coleridge, Chitty, Stewart, Kerr, and others, Barron Field's Analysis, and Additional Notes, and a Life of the Author by George Sharswood. In Two Volumes. (Philadelphia: J.B. Lippincott Co., 1893). Vol. 1 - Books I & II. 16/11/2017. Disponível em: <<http://oll.libertyfund.org/titles/2140>>. Acesso em: 15/11/2016

BORDE, A.P.L. **Vazios Urbanos: perspectivas contemporâneas**. Tese de doutorado, Rio de Janeiro: [s.n], 2006.

BRASIL. **Código Civil** lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/110406.htm> Acesso em: 02/05/2018

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 02/05/2018

_____. **Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em: 02/05/2018

_____. Supremo Tribunal Federal. **Expropriação por cultivo de drogas é afastada somente por falta de culpa do proprietário**. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=331993>>. Acesso em: 15 maio 2018.

CARLOS, Ana Fani Alessandri *et al.* (Org.). **Crise Urbana**. São Paulo: Contexto, 2018.

_____. *et al* (Org.). **Urbanização e mundialização: Estudos sobre a metrópole**. 2. ed. São Paulo: Editora Contexto, 2017.

_____. **A condição Espacial**. São Paulo: Editora Contexto, 2016.

CARVAS, Felipe. **Tutela jurisdicional coletiva da ordem urbanística**. 2014. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014. p.73. Disponível em: <<https://sapiencia.pucsp.br/handle/handle/6606>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro – Direito das Coisas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

DROR, Yehezkel. **The planning process: a facet design**. In: FALUDI, Andreas (org.) *A reader in planning theory*. Oxford: Pergamon Press, 1973. p. 323 – 343. (Artigo publicado originalmente em 1963).

DUGUIT, Leon. **Las transformaciones generales del derecho privado desde El Código de Napoleón**. Analecta. Madrid. 2010.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Direitos Reais**. v. 5. 8ª ed. Revista, ampliada e atualizada. Salvador: JusPodvim, 2012.

FERNANDES, Edésio. **A regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte. Direito à cidade**. Livraria Del Rey Editora, 1998. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3998940/mod_resource/content/1/FERNANDES_E_DireitoUrbanistico_Intr_1998.pdf> Acesso em: 07/03/2017

FONSECA, P. H.; Edjane E. D. Silva ; ABRANTES, E. M. G. . **Poder Local, Doações De Imóveis Públicos e Direitos Territoriais em Mossoró, RN**. PRIM@FACIE, v. 15, p. 1-31, 2016. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/issue/view/1629/showToc>>. Acesso em: 24/10/2017

FONSECA, Paulo Henriques da. **A Enfiteuse E Função Social Do Solo Urbano: A Regularização Local E Popular**. In: CONPEDI, 2011, Manaus. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/paulo_henriques_da_fonseca.pdf> Acesso em: 02/08/2017

_____. **Além do feudo e do burgo: a enfiteuse como instituto mutante, suas possibilidades e limites**. 2016. 252 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro v.5: direito das coisas**. 7. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

HESPANHA, António Manuel. **Introdução Histórica ao Direito**. 5. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo demográfico 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>>. Acesso em: 23 de jun. 2018.

KERSTING, Wolfgang. **Liberdade e liberalismo**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2005.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MILL, J.S. The Irish Character. In **Newspaper Writings by John Stuart Mill – Aug.1831- Oct. 1834. Collected Works of John Stuart Mill (CW) XXIII**. Edited by Ann Robson and J. M. Robson. University of Toronto Press, Routledge & Keegan Paul, Toronto and Buffalo, 1986.

NOVAES, Elizabete David; SCHIAVONE, José Guilherme Perroni. **A cidade e o direito à moradia: o instituto do usucapião como alternativa de regularização jurídica de habitações precárias em favelas**. Revista Jurídica Eletrônica Unicoc, Ribeirão Preto, v. 1, n. 6, p.1-18, out. 2009. Disponível em: <<https://livros-e-revistas.vlex.com.br/vid/moradia-alternativa-regulariza-prec-favelas-69836036>>. Acesso em: 01 set. 2017.

O. SMOLKA, Martim. **Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina: Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano**. Disponível em: www.lincolninst.edu ou www.capacidades.gov.br. Acesso em: 23 jun.2018.

PORTAS, Nuno. **Do vazio ao cheio. Caderno de urbanismo nº2, vazios e planejamentos da cidade**. [s.l]: SMU, 2000. Disponível em <www.cidadeimaginaria.org/eu/Dovazioaocheio.doc > Acesso em: 01 set. 2017.

RABELO, Sonia. **Regularização Fundiária E O Sistema Jurídico - Uma Introdução Ao Tema**. 2003. Disponível em: <[http://soniarabello.com.br/biblioteca/Regularizacao_Fundiaria_e_o_Sistema_Juridico_o_.pdf](http://soniarabello.com.br/biblioteca/Regularizacao_Fundiaria_e_o_Sistema_Juridico_.pdf)>. Acesso em: 09 mar. 2018.

SILVA, P. J.. **Os vazios Urbanos na Cidade de Natal/RN: dos usos as implicações no desenvolvimento urbano**. in: IV Congresso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales, 2014, São Paulo. Disponível em: <<http://6cieta.org/arquivos-anais/eixo1/paula%20juliana%20silva.pdf>>. Acesso em: 03/04/2018

SOLA-MORALES, Ignasi de. **Terrain Vague In Territorios**. Barcelona: Gustavo Gili, 1995.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**: volume único. 5. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo:Método, 2015.

VASCONCELOS, Pedro Almeida et al (Org.). **A Cidade Contemporânea: Segregação Espacial**. São Paulo: Contexto, 2016.

WEBLEN, T. **Absentee ownership business enterprise in recent times: the case of America**. Londres: Transaction Publishers, 1997.

VIEIRA, Julia Rosseti Picinin Arruda. **Transmissão da propriedade imóvel pelo registro do título e segurança jurídica: um estudo de história do direito brasileiro**. 2009. 234 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Departamento de Direito Civil, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <

<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2131/tde-02022012-094543/en.php> >.
Acesso em: 23 maio 2018.