XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

HORÁCIO MONTESCHIO

UMBERTO MACHADO DE OLIVEIRA

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

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

Coordenadores: Horácio Monteschio

Umberto Machado De Oliveira – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-798-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34

Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

No Grupo de Trabalho “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade” foram apresentados artigos científicos de qualidade sobre temas palpitantes envolvendo o ordenamento urbanístico.

Estudos que, elaborados por pesquisadores oriundos de diferentes unidades da federação, revelam uma convergência de problemas urbanos vivenciados nas capitais e em todos os rincões brasileiros. Situações anormais de ocupação do solo que resultam numa grande disfuncionalidade social da propriedade urbana, o que tem sido paradoxalmente estimulado por uma política de tolerância e regularização.

A regularização urbana, ao tempo em que busca ser uma solução para problemas das pessoas desfavorecidas, acaba por exponenciar atividades informais, irregulares, ilegais e até mesmo abre espaço para organizações criminosas se apropriarem de espaços urbanos para especulação imobiliária clandestina, sendo exemplos recentes os casos registrados em São Paulo e Rio de Janeiro.

Por outro lado, a realidade registra um adensamento populacional à margem da lei, que faz surgir os Núcleos Urbanos Informais Consolidados, figura prevista na Lei 13.465/17 – REURB. Esse talvez seja, segundo os estudos apresentados que focaram essa problemática, a situação urbanística mais comum entre as cidades brasileiras. Para esse tipo de problema deve-se buscar uma solução sempre orientada, defende-se, pelo princípio da dignidade da pessoa humana e da “permanência”, muito embora não seja esse último referido de forma expressa na legislação brasileira.

A necessidade de uma atuação firme e presente por parte do poder público municipal no ordenamento urbano foi aventada. A utilização mais apropriada dos mecanismos previstos no Estatuto da Cidade e em legislações dos próprios municípios faz-se necessária. Como exemplo, a outorga onerosa do uso do solo é um instrumento de gestão municipal importante e deve ser utilizada como uma ferramenta de natureza política, econômica, social e urbanística visando a democratização do espaço urbano, e não apenas com intuito arrecadatório de receitas.

É de se lembrar que é o município o detentor do poder e da obrigação de agir para impedir, fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o ente que pode autorizar o parcelamento do solo urbano, seu uso e ocupação, como atividade vinculada e não discricionária.

O instrumento da mediação é lembrado como interessante mecanismo para solução dos conflitos urbanos, pois envolve a possibilidade de acordo, de resolver, através da chamada para o diálogo dos envolvidos, os confrontos surgidos na ocupação do espaço urbano.

A questão ambiental ligada aos aterros sanitários merece urgente ação por parte dos poderes públicos municipais, em face da tragédia diária que representa os resíduos sólidos gerados no ambiente urbano. É preciso que a gestão nessa área seja extremamente criteriosa e leve em conta a realidade do local escolhido para destinação e tratamento dos resíduos, com vistas a evitar novos conflitos urbanos e possíveis catástrofes ambientais decorrentes da má gestão do aterro.

Também, a arrecadação de imóveis abandonados no âmbito do município deve ser uma política constante na administração municipal, como forma de uma adequada ocupação e evitar problemas que essas situações sempre geram, com o surgimento de mocós que dão abrigo a práticas criminosas e o comprometimento da arrecadação municipal.

O combate à especulação imobiliária em todas as suas formas, como a estocagem de bens imóveis visando o lucro com o aumento de seu valor de mercado, deve ser perseguido com vistas a redução do nível de discrepância socioespacial entre seus habitantes, devendo ser esse combate uma das prioridades no Plano Diretor, que é o instrumento elementar para a implementação da política urbana delineada no Estatuto da Cidade.

A proteção dos bens culturais imateriais merece ser intensificada e aperfeiçoada, na perspectiva de fazer despertar no cidadão o valor que possuem as manifestações culturais no ambiente urbano em que está inserido, pois o enfraquecimento dos vínculos sociais e a ausência de identidade local em decorrência da pós-modernidade tem o seu antídoto na valorização desse aspecto que encontrou proteção firme na Constituição Federal.

Nesse contexto, o direito à felicidade, embora não referido expressamente em nosso ordenamento jurídico, pode ser extraído da Constituição e na legislação urbanística quando ela se refere, por exemplo, à qualidade de vida, bem-estar e acessibilidade, podendo assim ser objeto de tutela jurídica. Essa busca da felicidade está enraizada na vivência no ambiente

urbano como “plataforma geográfica ideal para sua concretização”, pois é na cidade que o cidadão tem possibilidades de alcançar a concretização de seus direitos fundamentais e o atendimento de suas necessidades básicas.

Prof. Dr. Umberto Machado De Oliveira - UFG

Prof. Dr. Horácio Monteschio - UNICURITIBA

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

OS IMÓVEIS ABANDONADOS E SUA ARRECADAÇÃO PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL: A REGULAMENTAÇÃO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DE ARRECADAÇÃO DE BEM VAGO NAS CAPITAIS ESTADUAIS BRASILEIRAS E NO DISTRITO FEDERAL

ABANDONED PROPERTIES COLLECTION BY THE COUNTY GOVERNMENT: REGULATION ON THE COLLECTION ADMINISTRATIVE PROCEDURE IN THE BRAZILIAN FEDERAL DISTRICT AND STATE CAPITALS.

Tiago Ducatti De Oliveira E Silva

Resumo

A presente pesquisa tem por objetivo analisar as práticas de regulamentação do procedimento administrativo de arrecadação de imóveis urbanos abandonados, na condição de bem vago, por parte dos entes municipais e distrital. Para tanto, pautando-se, inicialmente, em pesquisa bibliográfica, foram delimitados e compreendidos os institutos jurídicos da perda da propriedade pelo abandono, delimitando-se os contornos estabelecidos pelos dispositivos da Lei Federal n° 13.465/2017, reconhecendo-se sua função de marco divisor entre as duas situações normadas possíveis. No momento seguinte, a pesquisa, adotando um olhar exploratório, investigando a quantidade de capitais estaduais que adotaram a regulamentação da questão, bem como sua qualidade.

Palavras-chave: Arrecadação de bem vago, Imóveis urbanos abandonados, Lei federal n° 13.465/2017, Regulamentação, Capitais estaduais brasileiras

Abstract/Resumen/Résumé

The present research aims at analyzing the regulation practices on the administrative procedure, by county and district entities, on collecting abandoned urban properties as vacant real state. Therefore, the work delimited and understood the loss of property by abandonment as a legal institutes, delimiting the contours established by the Federal Act nº. 13.465/2017, recognizing its function as a legal mark. Lastly, the research investigated the amount of state capitals that regulated the issue, as well as the regulation quality.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Vacant real state collection, Abandoned urban properties, Federal act nº 13.465/2017, Regulation, Brazilian state capitals

Introdução

O presente artigo tem por mote investigativo o procedimento de arrecadação de imóvel abandonado na condição de bem vago pelos entes municipais, buscando compreender: I) a evolução das normativas relevantes e da sistemática de arrecadação, considerando, principalmente, as inovações desenvolvidas pelo Código Civil de 2002 e pela Lei Federal n° 13.465/2017; II) a maneira correta de se regulamentar o procedimento administrativo necessário à arrecadação do bem pelo Município; e III) a adoção da arrecadação de imóveis abandonados pelas capitais dos estados brasileiros, investigando-se quais capitais regulamentaram a questão, os aspectos formais atinentes a esta regulamentação e se tal regramento foi instituído conforme a sistemática da legislação de 2017, verificando se os casos anteriormente estatuídos necessitam de reformas a fim de se conformarem às disposições e exigências da Lei Federal n° 13.465/2017.

Para tanto, o trabalho adota o método hipotético-dedutivo conjugado a um olhar exploratório, inicialmente, o trabalho se ocupou quanto ao delineamento dos institutos jurídicos relevantes para a compreensão da possibilidade de arrecadação de bem vago, em seguida, passou à análise quanto aos aspectos formais referentes à instituição do procedimento administrativo, questionando-se sobre a necessidade de realizar o regulamento por intermédio de lei em sentido estrito ou por meio de decreto do Poder Executivo, tendo como parâmetro as duas situações normativas existentes, quais sejam, anterior e posterior a Lei Federal n° 13.465/2017.

Por fim, explorou-se a existência de regulamentações do procedimento administrativo em estudo por parte das capitais dos estados brasileiros, amostra selecionada intencionalmente dada à relevância que exercem como centros administrativos. Em seguimento, foram levantados dados primários pelo pesquisador, mediante a pesquisa de legislação e decretos do Poder Executivo nos endereços eletrônicos das Prefeituras e Câmaras Municipais.

Assim, foi possível constatar, como resultados iniciais, os avanços legislativos realizados no tocante à possibilidade de arrecadação de imóvel abandonado pelos entes municipais, dentre os quais se destacam a diminuição do prazo para arrecadação, o maior detalhamento da condição de imóvel abandonado e a diferenciação do referido instituto para com outros relevantes.

Além disso, foi possível verificar a existência de duas situações distintas, adotando-se a legislação federal mencionada como marco na regulamentação da questão, chegando a

conclusão de que os atos e legislações produzidas em momento anterior à vigência da citada norma federal devem ser revisadas.

Tendo isso em consideração, obteve-se como resultado um mapeamento da regulamentação pelas capitais estaduais e pelo Distrito Federal, constatando-se quais desses entes regulamentaram a questão e se o fizeram em momento anterior ao marco federal. A partir desse resultado, a análise dos decretos e leis ordinárias produzidos foi aprofundada, revisando-os e indicando os dispositivos defasados e tacitamente revogados.

1. A disciplina legal da *res derelicta*e a possibilidade de arrecadação pelo Município

A fim de se iniciar o aprofundamento da temática, deve-se compreender a noção de bem abandonado, também denominado de *res derelicta*. Nos ensinamentos de Sílvio de Salvo Venosa (2014, p. 265), a "derrelição é o ato de disposição", contudo, trata-se de modalidade de disposição que ocorre sem manifestação expressa da vontade, "é percebido pelo comportamento do titular". Em complemento, deve-se destacar que é necessário que tal comportamento seja voluntário, estando presente a intenção de "despojar-se da propriedade", evidenciando-se que "o fato de o proprietário não cuidar do que é seu por período mais ou menos longo não traduz de per si abandono", vez que, por se tratar de "ato de disposição de direitos na dúvida não se presume" (VENOSA, 2014, p. 266).

No sentido apresentado pelo autor acima citado, o Código Civil – Lei Federal n° 10.406/2002 institui em seu artigo 1.275, inciso III, que o abandono constitui causa através da qual se perde a propriedade. Dessa maneira, os comentários acima colacionados são de grande relevância para traçar os contornos inerentes ao instituto jurídico da perda da propriedade pelo abandono.

A respeito da referida causa de perda da propriedade, deve-se constatar que o abandono já se encontrava disciplinado pelo Código Civil de 1916, cuja revogação adveio apenas com a vigência do atual, dispondo de maneira equivalente em seu artigo 589, inciso III. Em que pese os dispositivos legais terem teor assemelhado, as inovações do código de 2002 ficam evidenciadas quanto à disciplina jurídica da arrecadação do imóvel abandonado pelo Município.

A legislação civilista estatui, desde o diploma legal anteriormente citado, a possibilidade de o Poder Público municipal ou distrital arrecadar os bens imóveis urbanos abandonados e inseri-los no domínio público, conforme determinação contida no *caput* do

artigo 1.276 do Código Civil. Dessa maneira, como dispõe o citado dispositivo, caberá ao ente municipal ou distrital manter o bem em sua posse por três anos, para, então, torná-lo bem público. O prazo em questão constitui inovação substancial, conforme preleciona Tartuce (2018, p. 982), vez que a determinação anterior era de que ocorreria em dez anos.

No tocante a essa inovação em específico, pode-se afirmar que conferiu viabilidade a aplicação prática do instituto, vez que o prazo anteriormente estipulado era de difícil perfazimento, principalmente, ao considerar a capacidade do ente municipal de manter o bem em sua posse ante a realidade urbana existente de ocupações irregulares por particulares de baixa renda.

Nessa esteira, o advento da Lei Federal n° 13.465/2017 configurou outro importante momento para a regulamentação e viabilidade de aplicação do instituto. O referido diploma legal tem lugar de destaque na disciplina da arrecadação de bem vago, em razão de ter delimitado prazo para a presunção esposada no art. 1.276, §2°, do Código Civil. O mencionado dispositivo civilista assevera que o imóvel, uma vez cessados os atos de posse, deixando de satisfazer os ônus fiscais será presumido abandonado, de modo absoluto. Contudo, tal dispositivo não mencionava prazo para tal presunção, o que foi delimitado pelo artigo 64, *caput* e §1°, da legislação de 2017, como sendo de cinco anos.

Dessa maneira, em contraponto ao entendimento adotado por Venosa, referenciado anteriormente, o ordenamento pátrio adota presunção para o ato de disposição de direito, sendo, no caso do direito real de propriedade, o abandono presumido quando seu proprietário deixar de adimplir, pelo período de cinco anos, os ônus fiscais instituídos sobre a propriedade territorial urbana.

Dessa maneira, a qualidade de imóvel abandonado pode ocorrer por meio atribuída por intermédio de dois critérios, o critério objetivo, configurado pela presunção absoluta advinda do inadimplemento de débito fiscal pelo prazo superior a cinco anos, cumulado com a ausência de exercício de posse pelo proprietário ou terceiro, bem como pelo critério subjetivo, inerente à disposição civil do bem, que poderá ser comprovada "por meio da observação em pesquisa de campo da prefeitura, os imóveis com problemas de conservação, o que seria um indício do abandono" (SILVA, 2018, p. 117-118).

Por fim, deve-se apresentar a distinção, elaborada por Ellen Larissa Frota de Carvalho (2016, p. 103), entre a desapropriação e o instituto da arrecadação de bem vago, posto que, segundo a autora, o primeiro se refere a "transferência compulsória ao ente estatal" decorrente de ato unilateral do Poder Público, "tendo em vista o interesse da coletividade", e mediante indenização prévia e justa, ao passo que a arrecadação de imóvel abandonado

"decorre da intenção do proprietário de abandonar a coisa, ato unilateral do dono de romper a ligação com sua propriedade, por ser vontade intrínseca do proprietário, não cabendo indenização".

Além do apresentado pela autora, relevante apresentar que em ambos os casos o interesse público é indispensável para a ação estatal, contudo na arrecadação do bem vago, predomina o interesse do Município ou Distrito Federal em evitar vazios urbanos[1] e no cumprimento da função social dos imóveis.

Acerca do descabimento de indenização, Silva (2018, p. 116) corrobora sua discordância com qualquer tentativa de aproximar o instituto da desapropriação indireta, por exemplo, destacando que indenizar o proprietário seria foram de premiar o descumprimento da função social. Nesse sentido, o mencionado autor defende que a arrecadação de bem vago encontraria aproximação com uma "'espécie de "doação presumida'" (que já serve para a doação de órgãos) ou uma transformação da 'herança jacente' em ato inter vivos (em alguns casos)" (SILVA, 2018, p. 116).

Assim, apresentados os institutos em estudo, é indispensável, como defende Jardim (2018, p. 118), a realização de um procedimento administrativo para declarar a vacância do bem, uma vez reconhecida sua qualificação como imóvel abandonado, razão pela qual o tema é objeto de aprofundamento da seção seguinte.

2. O procedimento administrativo para declarar vacância do bem: as situações normativas antes e depois da Lei Federal n° 13.465/2017

Como mencionado, a declaração de vacância do bem imóvel urbano abandonado deve ocorrer após procedimento administrativo, no qual, em razão de tratar de direito real e em razão dos princípios constitucionais, deve ser assegurado o direito à ampla defesa e ao contraditório, garantido ao proprietário, dessa maneira, possibilidade de apresentar impugnação.

O que se averigua, acerca do mencionado procedimento, é que apenas com o advento da Lei Federal n° 13.465/2017 foram estabelecidas exigências e requisitos mínimos a serem

[1]Como apresenta Clemente (2012, p. 8), há uma "multiplicidade de termos e conceitos associados ao tema do "vazio urbano', que ora é associado apenas às áreas fundiárias nunca antes ocupadas, ora é relacionado à condição de vacância de estruturas que tiveram o uso e ocupação alterados por esvaziamento", sendo que a autora se propõe a reduzir as imprecisões conceituais, defendendo que, em sua análise, vazios urbanos corresponde "ao imóvel fundiário, não qualificado como espaço livre público ou espaço previamente concebido como livre, desprovido de construção e de uso, bem como o imóvel edificado desprovido de uso – mesmo não estando efetivamente vazio no sentido etimológico da palavra" (CLEMENTE, 2012, p. 9).

observados pelo regulamento do citado procedimento administrativo, expressos nos incisos do §2°, artigo 64, da legislação em comento. Necessário destacar, ainda, que o citado dispositivo estabelece de maneira expressa que tal regulamento deve ser realizado por meio de ato do Poder Executivo municipal ou distrital. Assim, é possível verificar que se trata de hipótese de decreto ou regulamento autorizado, também chamado de delegado, entendido como sendo o decreto "que regulamenta a lei em face de sua determinação expressa" (BALTAR NETO; TORRES, 2017, p. 222).

Dessa forma, verifica-se que imperava, antes da promulgação do mencionado diploma legal, a ausência de disposição expressa acerca do procedimento a ser adotado e de sua possível regulamentação por ato do Poder Executivo. Logo, o que se constata é uma cisão das situações normadas, dividindo-se em anteriores e posteriores a legislação de 2017. A primeira situação, portanto, seria a em que os atos normativos foram produzidos após a vigência da legislação, e, espera-se, em observância aos requisitos por ela exigidos

Há, ainda, a segunda situação possível, referente ao momento anterior à legislação, marcada, assim, pela ausência de autorização legal para a expedição de regulamento, o que por si, vale destacar, não impede o exercício do poder regulamentar, posto que, como preleciona Carvalho Filho (2016, p.118-120), o poder regulamentar típico possui natureza derivada, cabendo à Administração Pública, como regra, apenas a complementação das leis, vedada a criação de direitos e obrigações, sendo permitida, contudo, a instituição de obrigações subsidiárias, desde que se dê *secundum legem*.

Neste segundo cenário, nada obstante ao acima mencionado, a regulamentação do procedimento administrativo para declarar a vacância do bem, termo inicial do prazo legal para tornar o imóvel abandonado em público, não possuía requisitos claros e delimitados exigidos por lei. Assim, todos os diplomas, sejam legislativos ou executivos, responsáveis por disciplinar a questão devem ser objeto de revisão, a fim de que se constate se contam com os requisitos legais mínimos estabelecidos.

Assim sendo, destaca-se que o tópico seguinte tem como função investigar a maneira como o procedimento administrativo de arrecadação de bem vago foi disciplinada nas capitais dos estados e no Distrito Federal.

3. A arrecadação de bem vago nas capitais estaduais e no Distrito Federal

Tendo em vista a conclusão apresenta no tópico anterior, acerca da possibilidade jurídica de entes municipais terem regulamentado o procedimento administrativo de

arrecadação de imóveis urbanos abandonados, por meio de decreto, ainda que em momento anterior à edição e vigência da legislação federal de 2017, passa-se no presente momento a investigar como as capitais estaduais e o Distrito Federal procederam a tal regulamentação.

Em um primeiro momento, foi necessário investigar se as referidas municipalidades, selecionadas a título de amostra intencional, procederam, efetivamente, à produção de tal regulamentação. Sabe-se que instituir procedimento que leva a cabo a perda da propriedade imóvel é matéria conflituosa entre a população, de forma que é possível supor ter sido evitada por muitos ocupantes dos cargos de chefia do Poder Executivo Municipal em diversas das cidades estudadas, em razão de receios quanto à impopularidade.

Efetuado o primeiro levantamento dos dados, então, constatou-se que muitas das capitais estaduais não regulamentaram a matéria, não constando nos mecanismos de pesquisa à legislação municipal, seja dos endereços eletrônicos das Prefeituras, seja nos endereços das Câmaras Municipais, nenhum decreto do Poder Executivo ou diploma legal responsável por regulamentar a temática em foco.

Além do mais, a pesquisa revelou que, dentre as 26 (vinte e seis) capitais estudadas e o Distrito Federal, apenas 7 (sete) possuem instrumento regulamentando o procedimento administrativo de arrecadação de bem vago, são elas: Florianópolis, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Luís do Maranhão e São Paulo. Os resultados, então, podem ser consubstanciados, de maneira didática, no "Quadro 01" a seguir:

Quadro 01 – Relação de Capitais brasileiras que regulamentaram o procedimento administrativo de arrecadação de bem vago

UF	Capital	Possui/Não possui Regulamento	Ato Regulamentar
AC	Rio Branco	Não Possui Regulamento	
AL	Maceió	Não Possui Regulamento	
AP	Macapá	Não Possui Regulamento	
AM	Manaus	Não Possui Regulamento	
BA	Salvador	Possui Regulamento	Decreto n° 25.922/2015
CE	Fortaleza	Não Possui Regulamento	
DF	Brasília	Não Possui Regulamento	
ES	Vitória	Não Possui Regulamento	
GO	Goiânia	Não Possui Regulamento	
MA	São Luís	Possui Regulamento	Lei Municipal nº 4.478/2005
MT	Cuiabá	Não Possui Regulamento	
MS	Campo Grande	Não Possui Regulamento	
MG	Belo Horizonte	Não Possui Regulamento	

PA	Belém	Não Possui Regulamento	
PB	João Pessoa	Não Possui Regulamento	
PR	Curitiba	Não Possui Regulamento	
PE	Recife	Possui Regulamento	Decreto n° 31.671/2018
PI	Teresina	Não Possui Regulamento	
RJ	Rio de Janeiro	Possui Regulamento	Decreto n° 35.648/2012
RN	Natal	Não Possui Regulamento	
RS	Porto Alegre	Possui Regulamento	Decreto n° 19.622/2016
RO	Porto Velho	Não Possui Regulamento	
RR	Boa Vista	Não Possui Regulamento	
SC	Florianópolis	Possui Regulamento	Lei Municipal nº 8.919/2012
SP	São Paulo	Possui Regulamento	Lei Municipal n° 16.050/2014
SE	Aracaju	Não Possui Regulamento	
TO	Palmas	Não Possui Regulamento	

Fonte: Produção do próprio autor.

A partir das informações consolidadas no "Quadro 01" acima apresentado, fica evidente que apenas o Município de Recife regulou a matéria após a vigência da Lei Federal n° 13.465/2017, supondo-se, portanto, estar de acordo com as exigências mínimas especificadas pelo artigo 64, §2°, do citado diploma legal.

Ademais, nota-se que Florianópolis e São Luis do Maranhão regulamentaram o procedimento de arrecadação de bem vago através de legislação ordinária, respectivamente pelas Leis Municipais 8.919/2012 e 4.478/2005.

Destaca-se, a título de curiosidade, que, elaborada pesquisa complementar, averiguou-se que outros municípios, à semelhança do que foi realizado nas citadas municipalidades, regulamentaram a matéria pela via legislativa, como exemplo, menciona-se Bernardino de Campos com a Lei Municipal n°. 2.057/2018, Bragança Paulista com a Lei Municipal n° 4.634/2018, e São Bernardo do Campo com a Lei Municipal n° 6.691/2018. Ainda no tocante a estas descobertas fora da amostra, cabe apontar como todos regulamentos advieram posteriormente à legislação de 2017, e, ainda assim, optaram pela via legislativa, em que pese haver previsão expressa na Lei Federal n° 13.465/2017.

Ante o apresentado, com a intenção de passar à análise do cumprimento dos requisitos estabelecidos pela legislação federal por parte dos atos regulamentares, cabe apresentar o disposto nos incisos I a III do parágrafo 2° do artigo 64 do referenciado diploma legal, abaixo:

> Art. 64. (*omissis*)
> (...)
> § 2o O procedimento de arrecadação de imóveis urbanos abandonados obedecerá ao disposto em ato do Poder Executivo municipal ou distrital e observará, no mínimo:
>
> I - abertura de processo administrativo para tratar da arrecadação;
>
> II - comprovação do tempo de abandono e de inadimplência fiscal;
>
> III - notificação ao titular do domínio para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação (BRASIL, 2017).

Com isso, inicia-se a análise dos atos regulamentares em questão, tendo como ponto de partida o mais recente dos atos produzidos, qual seja, o Decreto n° 31.671/2018, do Município de Recife.

Quanto à determinação do inciso I, o decreto recifense é claro no sentido de que o processo administrativo será aberto de ofício pela autoridade competente (art. 2°, I), a requerimento do proprietário (art. 2°, II), por denúncia escrita e fundamentada (art. 2°, III), e, por provocação dos órgãos responsáveis pelo controle urbano do Município (art. 2°, IV), sendo que, em todos os casos, cabe ao Procurador Geral do Município instaurar o procedimento (RECIFE, 2018).

No tocante à comprovação do tempo de abandono e inadimplência fiscal, o ato regulamentar recifense estabelece em seu artigo 3° que os órgãos de fiscalização municipal devem providenciar "relatório circunstanciado do estado e condição do bem, acompanhado de todos os meios de prova capazes de atestar a situação de abandono do imóvel, tais como, fotografias, depoimentos de vizinhos ou moradores do entorno, dentre outros" (RECIFE, 2018).

Por fim, quanto à notificação, o regulamento expedido pela capital pernambucana foi evidente, em seu artigo 4°, no sentido de que "será notificado proprietário do imóvel ou o promitente comprador com titulo em que não se pactuou direito de arrependimento" (RECIFE, 2018) para impugnação conforme determinado pela legislação federal. Dessa forma, nota-se que o decreto recifense cumpriu com todos os requisitos contidos nos incisos supracitados da Lei Federal n° 13.465/2017, comprovando-se a hipótese de que estaria de acordo com as especificidades e exigências referidas.

Seguindo a ordem cronológica inversa proposta acima, deve-se analisar a regulamentação elaborada pelo Município de Porto Alegre, através de seu Decreto n° 19.622/2016. O mencionado ato do Poder Executivo Municipal cumpre com as exigências esposadas nos incisos I e II acima citados, respectivamente, por meio das disposições contidas em seu artigo 3°, *caput*, ao estabelecer o início do procedimento administrativo de ofício,

mediante requisição ou por denúncia formal; e parágrafos 1° e 2°, que determinam a instrução processual mediante a realização de relatório circunstanciado e a juntada de documentos de registro imobiliário, fiscais, entre outras provas do abandono.

Porém, quanto à exigência de notificação, em que pese o decreto do Município de Porto Alegre discipline que seja realizada, foi exigida manifestação do proprietário no prazo de dez dias, conforme dispõe seu artigo 5° (PORTO ALEGRE, 2016), ou seja, foi atribuído prazo inferior ao de trinta dias estabelecido no regramento federal. Assim, deve-se considerar como revogada a disposição do ato municipal, para que seja respeitada a norma geral apresentada pela União.

De maneira semelhante ao regulamentado pelo Município de Porto Alegre, o Decreto n° 25.922 do Município de Salvador também atende parcialmente às exigências do diploma federal. Nota-se, a partir da leitura do regramento soteropolitano, que o início do processo administrativo pode ser de ofício ou por denúncia de terceiros (artigo 3°, I e II), e que a instrução processual deverá ser realizada de forma a comprovar o tempo de abandono e os ônus fiscais (artigo 4°) (SALVADOR, 2016). No entanto, o ato regulamentar do Poder Executivo Municipal de Salvador tampouco respeita a determinação de trinta dias estabelecida posteriormente pela norma geral federal, estipulando o prazo de dez dias, assim como realizado na Capital gaúcha, de forma que é imperativo que o mencionado prazo seja considerado revogado a partir do advento da legislação de 2017.

Em seguimento, percebe-se que o Município de São Paulo optou por regulamentar o procedimento nos artigos 108 a 110 da Lei Municipal n° 16.050/2014 – Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, tendo, no entanto, cumprido apenas parcialmente as exigências do regramento federal posterior.

O procedimento administrativo para arrecadação do bem vago foi disciplinado pela íntegra do artigo 110, que determinou seu início de ofício ou mediante denúncia, além de apresentar a documentação necessária à correta instrução processual (SÃO PAULO, 2016, p. 7). No tocante à notificação do proprietário, a legislação em análise determinou a comprovação de sua realização, porém, quanto ao prazo para impugnação, destaca-se que a lei não apresenta nenhuma determinação.

Percebe-se que, à medida que se distanciou cronologicamente da promulgação da Lei Federal n° 13.465/2017, as legislações e atos regulamentares do Poder Executivo se tornaram, comparativamente aos regulamentos já analisados, menos precisos quanto à notificação, instrução e abertura do processo administrativo de arrecadação de bem vago pelo Município,

como ocorreu com as normativas produzidas pelos Municípios de Florianópolis, Rio de Janeiro e São Luís.

Em primeiro lugar, analisando-se o Decreto n° 35.648, de 16 de maio de 2012, do Município do Rio de Janeiro, vê-se que a forma de início do processo é restrita, quando em comparação com os demais atos analisados, à abertura de ofício pela Secretaria Municipal de Urbanismo, como determina o artigo 2°, §1° (RIO DE JANEIRO, 2012, p. 2).

Da mesma maneira, a disciplina da instrução processual apresenta como documentos a serem colacionados aos autos os laudos de vistoria a serem produzidos pela mencionada secretaria, e as certidões de ônus reais e de ônus fiscais do imóvel (RIO DE JANEIRO, 2012, p. 2). Assim, apesar de serem documentos capazes de atender à exigência apresentada no art. 64, §2°, II, da Lei Federal n° 13.465/2017, fica aquém das possibilidades de comprovação do tempo de abandono do imóvel estipuladas pelos atos regulamentares mais modernos. Por fim, destaca-se que o ato do Município do Rio de Janeiro analisado é silente quanto à notificação do proprietário do imóvel abandonado.

Quanto ao outro dispositivo normativo de 2012, a Lei Municipal n° 8.919/2012 de Florianópolis, verifica-se que também possui máculas na regulamentação do procedimento administrativo. Ao contrário do regulamentado na capital carioca, a legislação florianopolitana manteve, conforme disposto em seu artigo 4°, a possibilidade de início do processo de ofício ou mediante denúncia (FLORIANÓPOLIS, 2012). Por outro lado, a legislação em estudo é silente quanto à instrução processual, não indicando documentos a serem apresentados e juntados aos autos, e, de igual maneira, não apresenta dispositivo destinado à notificação do proprietário.

Ressalta-se, ainda, que a legislação da capital catarinense se encontra revogada quanto a outros dispositivos, atualmente, em confronto com a legislação federal vigente, como é o caso do artigo 7°, que determina a passagem imediata ao domínio público no caso de presunção absoluta de abandono (FLORIANÓPOLIS, 2012). Verifica-se, assim, que o mencionado dispositivo se encontra em choque com a exigência de processo administrativo, assegurada a ampla defesa e o contraditório.

Além disso, a normativa municipal não estabeleceu balizas temporais para conferir segurança jurídica à presunção absoluta de abandono, como fez, por exemplo, a legislação federal, o que poderia acarretar a arrecadação de imóveis em situações de inadimplementos fiscais desarrazoadas, como, por exemplo, em um ano de inadimplência.

Por fim, deve-se proceder a análise da Lei Municipal n° 4.478, de 03 de junho de 2005, promulgada pelo Município de São Luís. De forma semelhante ao regulamentado pelos

demais municípios, a legislação da capital maranhense estabeleceu que o processo administrativo pode ser iniciado de ofício ou mediante denúncia, não apresentando, também, nenhuma disposição quanto à forma de instrução e documentos exigidos (SÃO LUÍS, 2005).

Em acréscimo, verificou-se que o mencionado diploma legal não cuidou de regulamentar a notificação do proprietário, tendo seu artigo 4°, parágrafo 3°, disposto apenas que "a publicidade do ato oportunizará o contraditório e a ampla defesa" (SÃO LUÍS, 2005). Assim, fica evidenciada a falta de precisão técnica na regulamentação do procedimento administrativo para arrecadação de bem vago no Município de São Luís.

Conclusão

O presente trabalho encarou o problema da arrecadação de imóveis abandonados na condição de bem vago pelo Município ou Distrito Federal, nos seguintes aspectos: I) a fundamentação teórica e a evolução legislativa relacionada ao instituto da perda da propriedade e arrecadação de imóveis abandonado; II) as exigências mínimas legalmente estabelecidas pela norma geral federal quanto ao regulamento municipal dos procedimentos administrativos de bem vago; III) as práticas adotadas pelas capitais dos estados brasileiros quanto à regulamentação do processo administrativo em foco, de forma que foi possível mapear quais capitais procederam à regulamentação da matéria, e se o fizeram em conformidade com a Lei Federal n° 13.465/2017.

Dessa maneira, foi possível, em um primeiro momento, a partir da pesquisa bibliográfica, delinear a natureza jurídica e os contornos existentes na arrecadação de imóvel abandonado na condição de bem vago, demonstrando que se trata de hipótese da perda da propriedade em favor do ente municipal, pautado na função social do imóvel urbano e no interesse público de combater os vazios urbanos. Além disso, ficou evidente a possibilidade de se caracterizar o abandono em razão da inadimplência de ônus fiscais decorrentes da propriedade do imóvel urbano, hipótese que se configura como presunção absoluta de abandono, uma vez que a mencionada inadimplência se prolongue por cinco anos.

Quanto às exigências mínimas, averiguou-se que a Lei Federal n° 13.465/2017 estabeleceu, em seu artigo 64, caput, a possibilidade de o ente municipal ou distrital regular o procedimento administrativo por meio de decreto autorizado, sendo que, no §2°, incisos I a III, do dispositivo em comento, foram estabelecidos três requisitos mínimos a tal regulamento, quais sejam: a abertura de processo administrativo para tratar da arrecadação; a comprovação do tempo de abandono e de inadimplência fiscal; e, a notificação ao titular do

domínio para, querendo, apresentar impugnação no prazo de trinta dias, contado da data de recebimento da notificação.

Assim, é viável visualizar duas situações normadas diferentes, representadas pelos cenários anterior e posterior à legislação federal. Na primeira situação, como apresentado, os regulamentos teriam sido produzidos com base tão somente nas disposições contidas no Código Civil, de maneira que se supôs que não cumprissem os requisitos mínimos, ou, caso os cumprissem, fariam-no de forma parcial. Por outro vértice, supôs-se que os regulamentos produzidos no cenário posterior a vigência da legislação federal estariam em concordância com todas suas exigências.

Dessa maneira, o trabalho passou ao processo de mapear quais capitais brasileiras regulamentaram o procedimento administrativo de arrecadação de bem vago, a fim de delimitar em quais cenários normativos elas se inserem. Além disso, a verificação feita sobre a regulamentação do tema é indicador quanto à aderência das administrações municipais à possibilidade de arrecadar imóveis abandonados, o que, como se viu, constitui importante instrumento de combate aos vazios urbanos e em prol da função social da propriedade.

Com isto, chegou-se ao resultado de que apenas 7 (sete) capitais estaduais, dentre as 26 (vinte e seis) capitais e o Distrito Federal, regulamentaram a questão. Especificamente, as municipalidades que regulamentaram foram: Florianópolis, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador, São Luís do Maranhão e São Paulo, sendo que apenas a capital pernambucana produziu ato regulamentar, por parte do Poder Executivo Municipal, após a vigência da norma geral federal. Assim, verifica-se claramente a baixa preocupação por parte das Administrações Públicas Municipais em regulamentar a matéria, que, como afirmado, demonstra potencial de impopularidade.

Além do mais, foi possível confirmar a hipótese de que apenas a regulamentação produzida após a vigência do diploma normativo federal estaria em cumprimento absoluto dos requisitos exigidos. Contudo, constatou-se que muitos dos decretos e legislações ordinárias, produzidas anteriormente à vigência da Lei Federal n° 13.465/2017, encontravam-se cumprindo parcialmente às exigências do dispositivo da referida normativa.

Como se pôde observar a partir dessa análise, os atos regulamentares de Porto Alegre e Salvador descumpriam apenas o prazo para a impugnação do proprietário, vez que delimitavam como sendo de dez dias, em contraponto a norma geral posterior que estabelece trinta dias como mínimo. Além disso, a regulamentação realizada pelo Município de São Paulo foi totalmente silente quanto à impugnação mencionada.

Por fim, verificou-se que as medidas normativas adotadas mais antigas, caso dos municípios do Rio de Janeiro, Florianópolis e São Luís, possuem imprecisões de destaque quando comparado com as legislações e decretos mais modernos. No caso do decreto da capital carioca, foi possível constatar a falha na possibilidade de abertura do processo administrativo, ficando restrito ao início de ofício pela Secretaria de Urbanismo, além de não elencar diversos meios de comprovação do período de abandono, e de ser silente quanto à impugnação do proprietário.

Em acréscimo, verificou-se como a legislação da capital catarinense possui dispositivos que devem ser considerados revogados após o advento da legislação federal, deixando de estabelecer um procedimento administrativo propriamente considerado, e considerando como imediata a transferência de imóveis presumidos abandonados, de forma absoluta, em razão dos ônus fiscais. Ressalta-se que, de forma semelhante, a regulamentação realizada pela capital maranhense tampouco estabeleceu um procedimento administrativo próprio, limitando-se a afirmar que seria iniciado de ofício ou mediante denúncia.

Dessa maneira, fica evidente a importância do instrumento de arrecadação de bem vago, e como poucos municípios tem se preocupado em regulamentá-lo, e, consequentemente, utilizá-lo. Nada obstante, analisados os diplomas legais e atos regulamentares produzidos pelas capitais, foi possível perceber que muitos se encontram ultrapassados e com dispositivos tacitamente revogados pelo advento da Lei Federal n° 13.465/2017.

Referências

BALTAR NETO, Fernando Ferreira; TORRES, Ronny Charles Lopes de. Direito administrativo. 7 ed. Salvador: Juspodivm. 2017.

BRASIL. Lei Federal n° 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acessado em: 28/03/2019.

CARVALHO, Ellen Larissa Frota de. Arrecadação de bem vago como instrumento urbanístico eficaz na proteção do patrimônio histórico-cultural no Município de Manaus. 2016. 151 fl. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Estadual do Estado de Amazonas. Manaus.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 30 ed. São Paulo: Atlas. 2016.

CLEMENTE, Juliana Carvalho. Vazios urbanos e imóveis subutilizados no Centro Histórico tombado da cidade de João Pessoa. 2012. 130 fl. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana e Ambiental) – Centro de Tecnologia, Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa.

FLORIANÓPOLIS. Lei Municipal n° 8.919, de 15 de maio de 2012. Regula a aplicação de dispositivos do Código Civil brasileiro relativos ao abandono de imóveis no Município de Florianópolis. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/2012/892/8919/lei-ordinaria-n-8919-2012-regula-a-aplicacao-de-dispositivos-do-codigo-civil-brasileiro-relativos-ao-abandono-de-imoveis-no-municipio-de-florianopolis?q=im%C3%B3vel+abandonado>. Acessado em: 28/03/2019.

PORTO ALEGRE. Decreto n° 19.622, de 28 de dezembro de 2016. Instaura, no âmbito do Poder Executivo Municipal, procedimento administrativo para arrecadação de imóveis urbanos abandonados, na forma que menciona. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/netahtml/sirel/atos/Decreto%2019622>. Acessado em: 28/03/2019.

RECIFE. Decreto n° 31.671, de 10 de agosto de 2018. Estabelece, no âmbito do Poder Executivo Municipal, o procedimento administrativo destinado à arrecadação de imóveis urbanos por abandono. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/decreto/2018/3168/31671/decreto-n-31671-2018-estabelece-no-ambito-do-poder-executivo-municipal-o-procedimento-administrativo-destinado-a-arrecadacao-de-imoveis-urbanos-por-abandono>. Acessado em: 28/03/2019.

RIO DE JANEIRO. Decreto n° 35.648, de 16 de maio de 2012. Dispõe sobre o procedimento de arrecadação dos imóveis urbanos abandonados. Disponível em: <http://smaonline.rio.rj.gov.br/legis_consulta/42181Dec%2035648_2012.pdf>. Acessado em: 28/03/2019.

SALVADOR. Decreto n° 25.922, de 30 março de 2015. Regulamenta a Lei 8.553/2014, que dispõe sobre a arrecadação e a encampação de imóveis urbanos abandonados no Município de Salvador. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/ba/s/salvador/decreto/2015/2593/25922/decreto-n-25922-2015-regulamenta-a-lei-8553-2014-que-dispoe-sobre-a-arrecadacao-e-a-encampacao-de-imoveis-urbanos-abandonados-no-municipio-de-salvador?q=im%C3%B3vel+abandonado>. Acessado em: 28/03/2019.

SÃO LUÍS. Lei Municipal n° 4.478, de 03 de junho de 2005. Regulamenta na esfera municipal os dispositivos que regulamentam o abandono de imóvel, previsto nos artigos 1.275 e 1.276 do Código Civil brasileiro. Disponível em: < https://leismunicipais.com.br/a/ma/s/sao-luis/lei-ordinaria/2005/448/4478/lei-ordinaria-n-4478-2005-regulamenta-na-esfera-municipal-os-dispositivos-que-regulamentam-o-abandono-de-imovel-previsto-nos-artigos-1275-e-1276-do-codigo-civil-brasileiro>. Acessado em: 28/03/2019.

SÃO PAULO. Lei Municipal n° 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a

Lei nº 13.430/2002. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-Suplemento-DOC/PDE_SUPLEMENTO-DOC.pdf>. Acessado em: 28/03/2019.

SILVA, Felipe Jardim da. IPTU progressivo no tempo ou arrecadação de bem vago abandonado?: aplicabilidade de instrumentos jurídico-urbanísticos em imóveis ociosos do bairro do Recife. 2018. 193 fl. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco. Recife.

TARTUCE, Flávio. Manual de Direito Civil volume único. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense. 2018.

VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito Civil: Direitos reais. 14 ed. São Paulo: Atlas. 2014.