

A ARRECAÇÃO DE BENS IMÓVEIS ABANDONADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

The Escheatment of Abandoned Property in the Municipal Public Administration of Porto Alegre

Mariana Di Iorio

Residente Jurídica da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre de 2021-2022. Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e especialista em Prática Previdenciária (RS, Brasil). *E-mail: mariana.iorio@hotmail.com.*

Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira

Pós Doutora em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito do Estado pela UFRGS. Graduada em Direito pela UFRGS. Procuradora do Município de Porto Alegre desde 1996 (RS, Brasil). Professora da Faculdade João Paulo II. *E-mail: oliveira.cristianecatarina@gmail.com.*

Resumo

O objetivo do presente trabalho é analisar o instituto da arrecadação de imóveis abandonados, a sua aplicabilidade e as dificuldades na sua implementação. A intenção do abandono da propriedade deve ser considerada pelos requisitos presentes no artigo 1.276 do Código Civil. Além disso, o procedimento de arrecadação dos imóveis abandonados deve observar os requisitos gerais estabelecidos pela Lei nº 13.465/2017. O Município de Porto Alegre, como forma de efetivar o princípio da segurança jurídica, regulamentar e efetivar a implementação do instituto da arrecadação de bens abandonados, editou o Decreto nº 19.622, de 28 de dezembro de 2016. Com base nesse Decreto, foi instituída a Comissão de Análise e Gerenciamento de Imóveis Abandonados (CAGIM), que tem por finalidade identificar os imóveis abandonados passíveis de arrecadação pelo Município e conduzir o processo administrativo. O método utilizado nesse trabalho foi a análise da legislação aplicável à arrecadação de imóveis abandonados, revisão de doutrina e análise dos processos eletrônicos administrativos que tramitaram pela CAGIM/Porto Alegre, a fim de identificar as dificuldades apresentadas na implementação do instituto e possíveis sugestões de aperfeiçoamento.

Palavras-chave: Perda da propriedade. Abandono de bens imóveis. Arrecadação. Procedimento administrativo. Município de Porto Alegre.

Abstract

The objective of this paper is to analyze the institute of abandoned real estate assets collection, its applicability and the difficulties in its implementation. The intention of property abandonment must be considered by the requirements present in Article 1,276 of the Brazilian Civil Code. In addition, the collection procedure of abandoned real estate assets must observe the general requirements established by Law No. 13,465/2017. The Municipality of Porto Alegre, in order to ensure due process, regulate and implement the abandoned property collection institute, issued Decree No. 19,622 on December 28, 2016. Based on this Decree, the Commission for Analysis and Management of Abandoned Real Estate Assets (CAGIM) was established, which aims to identify the abandoned real estate assets subject to collection by the Municipality and conduct the administrative process. The method used on this paper was the analysis of the legislation applicable to the collection of abandoned real estate assets, review of doctrine and analysis of electronic administrative processes that went through CAGIM/Porto Alegre in order to identify the difficulties presented in the implementation of the institute and possible suggestions for improvement.

Keywords: Loss of property. Abandonment of real estate. Collection. Administrative procedure. Municipality of Porto Alegre.

Sumário

1. Introdução; 2. A Propriedade; 3. A Função Social da Propriedade; 4. A Perda da Propriedade pelo Abandono; 5. A Arrecadação do Bem Abandonado; 6. A Problemática sobre a Caracterização do Abandono nos Processos Administrativos do Município de Porto Alegre; 7. Conclusão; Referências

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como escopo abordar a sistemática do instituto da arrecadação de imóveis abandonados, como ocorre a sua aplicação e quais são as dificuldades enfrentadas na sua implementação.

A perda da propriedade pelo abandono está prevista no Código Civil e a regulamentação da arrecadação do bem está na Lei nº 13.465/2017. No âmbito do Município de Porto Alegre, o instituto ainda encontra respaldo no Decreto nº 19.622, de 28 de dezembro de 2016.

Em um primeiro momento, apresenta-se a evolução do conceito de propriedade e a sua apresentação como direito fundamental. Após, verifica-se que não se trata de um direito absoluto e que deve ser observado à luz do princípio da função social da propriedade.

Com a explicação de como se caracteriza o abandono, é apresentado o instituto da arrecadação dos bens abandonados e o seu procedimento. Nesse ponto, explica-se a forma de concretização do instituto no âmbito do Município de Porto Alegre e quais são as possíveis problemáticas encontradas.

A compreensão do tema se mostra relevante na medida em que os imóveis abandonados são um grave problema urbanístico e uma das possíveis soluções é o presente instrumento analisado. Além disso, uma vez arrecado os bens abandonados, o Poder Público poderá dar a finalidade social mais adequada para o imóvel, auxiliando na concretização do interesse público.

2. A PROPRIEDADE

Desde os primórdios, o ser humano buscou satisfazer as suas necessidades vitais, mediante a apropriação de bens. Assim, a propriedade não se trata de uma instituição legal, mas natural (FARIAS, 2017, p. 260).

Em um primeiro momento, o homem retirava da natureza o que precisava para sobreviver, sendo proprietário de coisas móveis (AZEVEDO, 2019, p. 71). Após, ao invés de o homem pertencer à terra, a terra passou a pertencer ao homem. Isso ocorreu, porque a ideia de propriedade auxilia no desejo de segurança inerente ao ser humano (FARIAS, 2017, p. 206) e o sentimento de propriedade está ligado a uma necessidade humana de se vincular às coisas e às pessoas.

As transformações pelas quais a sociedade constantemente passa, influencia no conceito de propriedade. Nesse sentido, a definição de propriedade é inflexível e é um reflexo da cultura e do tempo (FARIAS, 2017, p. 263).

Na era liberal, a interpretação absolutista do conceito de propriedade era explicada pelo histórico de restrição da monarquia ao acesso da maioria da população à propriedade. Assim, a Revolução Francesa visou democratizar a propriedade (PEREIRA, 2017, p. 88).

Pode-se afirmar que a propriedade é uma expressão de liberdade pessoal, tendo em vista que por intermédio dessa, “uma pessoa infla sua personalidade no tempo e espaço, criando uma esfera de influência pessoal” (FARIAS, 2017, p. 283) e, assim, se torna uma extensão da personalidade de alguém.

A ideia de propriedade privada individual, baseia-se no fato de que o Estado é incapaz de cuidar e zelar de todo o seu território sozinho e que, de tal maneira, confia no seu cidadão, ao ponto de que esse dê o devido uso da terra, devolvendo para a sociedade os tributos provenientes desse bem, gerando riqueza, trabalho e um benefício social difuso, preservando a natureza e os seus recursos (VENOSA, 2008, p. 154).

Apenas o direito de propriedade não garante as liberdades e direitos civis, mas serve como um instrumento para assegurá-los, tendo em vista que cria uma esfera autônoma na qual o Estado e sociedade não podem cometer transgressões (FARIAS, 2017, p. 284).

Contudo, com a passagem do Estado Liberal para o Estado Social e a consagração da segunda geração de direito fundamentais, houve a relativização das liberdades individuais e o conceito de propriedade passou a sofrer limitação perante o interesse coletivo (FARIAS, 2017, p. 311).

As restrições e limitações ao direito de propriedade vieram para coibir abusos e impedir que o exercício do direito se transformasse em instrumento de dominação (PEREIRA, 2017, p. 89).

A propriedade é um direito fundamental que, nas palavras de Caio Mário da Silva Pereira (2017, p. 93), “mais se sente do que se define”. Isso ocorre, porque a concepção do “meu e teu” não exige um nível de desenvolvimento intelectual, sendo uma ideia inerente à condição humana do indivíduo.

Nesse sentido, até mesmo o Código Civil, no seu art. 1.228, não fornece uma definição de propriedade, preferindo enunciar os poderes do proprietário: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”.

Na conceituação de Maria Helena Diniz (2022):

Poder-se-á definir, analiticamente, a propriedade, como sendo o direito que a pessoa natural ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha.

Nesse sentido, a estrutura do direito de propriedade possui conteúdo econômico, consistente nas faculdades de usar, gozar e dispor, e jurídico, consolidado na possibilidade de repelir de injusta agressão (TEPEDINO, 2021, p. 162).

A faculdade de usar é entendida como “dar à coisa a destinação que lhe é própria, isto é, utilizar-se dela sem alteração de sua substância” (TEPEDINO, 2021, p. 163). A utilização pode se dar pela exploração direta da coisa, em proveito próprio, ou com o uso mediato, por intermédio ou em proveito de terceiro (GODOY, 2018, p. 1159). Aqui cabe a ressalva quanto ao entendimento moderno de que a faculdade de não usar está subordinada à função social da propriedade. Certa é a possibilidade de o proprietário “guardar a coisa, mantê-la inerte,

ou mesmo destruir sua substância, dada a natureza consumível do bem” (GODOY, 2018, p. 1160), mas se deve observar as circunstâncias do caso concreto, pois a natureza e a destinação econômica do bem precisa ser respeitada.

A faculdade de gozar se traduz na percepção de frutos naturais, civis ou industriais da coisa, além dos seus produtos. A faculdade de dispor significa “poder de decidir quanto ao destino a ser dado à coisa” (TEPEDINO, 2021, p. 163).

Por fim, o poder reaver configura a defesa do direito de propriedade de quem quer que injustamente possua ou detenha a coisa (TEPEDINO, 2021, p. 163). Esse poder é tido como uma representação do direito subjetivo do titular de excluir terceiros de indevida ingerência sobre a coisa, permitindo que se mantenha a dominação sobre o bem e concretizada a sua função socioeconômica (FARIAS, 2017, p. 298). Nesse sentido é que AZEVEDO (2019) conceitua o direito de propriedade como a sujeição do bem à vontade do proprietário, seu titular.

Assim, pode-se definir a propriedade como “o direito que alguém possui em relação a um bem determinado” (TARTUCE, 2021, p. 900). Trata-se de um direito fundamental, previsto no art. 5º, XXII, da CF/88 e deve observar uma função social em prol da sociedade (TARTUCI, 2021, p. 901).

A ideia do direito de propriedade relacionado diretamente à função social está compatível com novo paradigma da propriedade menos relacionado ao poder exclusivo e mais à acessibilidade de acordo com a reflexão mais ampliada em Paulo Lôbo (2022).

3. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Em contraposição à interpretação absolutista do direito, houve uma socialização progressiva da propriedade. Como o individualismo excessivo distorceu a concepção do direito subjetivo, foi necessária a inclusão do princípio da função social nos ordenamentos contemporâneos, a partir de ideias em consolidação desde o início do século XX, em que se pode perceber controvérsia da origem histórica da inserção da ideia da função social da propriedade, se desde as encíclicas Rerum Novarum e Quadragésimo Ano ou desde os postulados de Léon Duguit e Augusto Comte em Gonçalves (2022). A utilização de qualquer direito subjetivo deve ser pautada no princípio da justiça e bem-estar social (FARIAS, 2017, p. 308).

Nesse sentido, conforme argumentam Cristiano Chaves e Nelson Rosenvald (2017, p. 309):

A função social é um princípio que opera um corte vertical em todo o sistema de direito privado. Ela se insere na própria estrutura de qualquer direito subjetivo para justificar a razão pela qual ele serve e qual papel desempenha. Atualmente, cogita-se de uma função social das obrigações, da família e de outros modelos do Direito Privado.

Assim, a propriedade, perante o atual ordenamento jurídico, deve atender aos interesses sociais, servindo como uma espécie de limitador ao direito (TARTUCE, 2021, p. 907).

Em realidade, a função social passa a integrar a estrutura do direito de propriedade, traduzindo-se em uma exploração racional do bem, com a finalidade de satisfazer os interesses do proprietário e da coletividade (FARIAS, 2017, p. 314). O proprietário, atualmente, sofre com a remodelação da autonomia privada, devendo “fazer tudo para colaborar com a sociedade, desde que não se prejudique” (FARIAS, 2017, p. 314).

Assim, a função social da propriedade “consiste em uma série de encargos, ônus e estímulos que formam um complexo de recursos que remetem o proprietário a direcionar o bem às finalidades comuns” (FARIAS, 2017, p. 315). Nesse sentido, há uma dupla intervenção: limitadora e impulsionadora (FARIAS, 2017, p. 315).

A noção de função social da propriedade determina uma conduta positiva do proprietário: o bem imóvel deve ter finalidade econômica e social (GODOY, 2018, p. 1225). Nesse sentido, “a conduta negativa somente se admite em casos excepcionais, quando revestida de interesse social, por exemplo, a não exploração de áreas de proteção ambiental” (GODOY, 2018, p. 1225).

Além de estar prevista no art. 5º, XXIII, da CF/88, a função social está inserida entre os princípios gerais da atividade econômica, no art. 170, III, da CF/88. Nesse sentido, a propriedade rural tem a sua função social cumprida quando atendido os critérios do art. 186, da CF/88: aproveitamento racional, utilização adequada, observância da legislação sobre relações de trabalho, bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Ademais, tem-se a propriedade urbana quando se atende às exigências fundamentais da ordenação da cidade expressas no plano diretor, nos termos do art. 182, § 2º, da CF. No tocante a essa última, cabe, ainda, a referência ao Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001), que cuidou da regulamentação dos arts. 182 e 183 da Constituição em vigor.

Atendendo à nova lógica constitucional, o atual Código Civil prevê no seu art. 1.228, § 1º:

Art. 1228 [...] § 1o O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

O Código Civil, portanto, fixou limites ao exercício do direito de propriedade, condicionando-o à observância da sua função social, reiterando os objetivos constitucionais.

Assim, resta superada a análise estanque do conceito de propriedade que passa a se “constituir não só pelos poderes de usar, gozar e dispor, mas também pelos deveres indispensáveis à realização do aspecto funcional do domínio, identificados na concreta relação jurídica” (TEPEDINO, 2021, p. 171).

Pode-se dizer que a função social passa a moldar o estatuto da propriedade na sua essência, tornando-se “um fator de legitimidade do exercício da própria liberdade, qualificando-a e justificando a atuação do proprietário” (TEPEDINO, 2021, p. 171).

Essa ideia da função social da propriedade como fundamento para a perda da propriedade pelo abandono e logo arrecadação pelo poder público está bem estabelecida no estudo prático de Santos, Boaventura e Reis (2017).

4. A PERDA DA PROPRIEDADE PELO ABANDONO

O abandono é uma das modalidades de perda da propriedade prevista no Código Civil e é caracterizado como o “ato material pelo qual o proprietário desfaz-se da coisa porque não quer mais ser seu dono” (FARIAS, 2017, p. 493).

Para compreensão do instituto, merece destaque o art. 1.276 do Código Civil:

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

§ 1º O imóvel situado na zona rural, abandonado nas mesmas circunstâncias, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade da União, onde quer que ele se localize.

§ 2º Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais.

Nesse sentido, o abandono resulta de atos exteriores que atestam a intenção de abandonar a coisa, não sendo o suficiente o mero desprezo físico pelo bem. Assim, é necessário a conjugação do desuso do bem com o elemento psíquico de real interesse em se desfazer da propriedade (FARIAS, 2017, p. 493).

A configuração do abandono de bem imóvel é complexa. Isso ocorre, porque o não uso da propriedade é insuficiente para caracterizar o abandono, sendo necessário comprovar que o proprietário não possui mais a intenção de conservar o bem em seu patrimônio. Nesse sentido, o § 2º do art. 1276 do CC é uma espécie de tentativa para facilitar a aplicação do instituto da arrecadação.

No entanto, a melhor maneira de interpretação constitucional do referido dispositivo é dada pelo Enunciado n. 243 do CJF/STJ, da III Jornada de Direito Civil: “a presunção de que trata o § 2º do art. 1.276 não pode ser interpretada de modo a contrariar a norma-princípio do art. 150, inc. IV, da Constituição da República”. Desse modo, ao se aplicar o § 2º, é necessário que se entenda o abandono como um fato jurídico pelo qual a pessoa se desfaz do bem, sendo necessária a ocorrência desse fato para, somente após, confirmar-se a situação de abandono pelo não recolhimento dos tributos.

O abandono revela um desinteresse do proprietário que se caracteriza como “uma omissão antissocial, por não atender à finalidade econômico-social da propriedade” (DINIZ, 2022, p. 210).

Ainda, a exigência legal de que o imóvel não esteja na posse de terceiros se justifica, “uma vez que o interesse da Administração, ao arrecadar o bem, é evitar que este permaneça sem titular” (PEREIRA, 2017, p. 90). A posse de terceiros exclui o perigo de ausência de titularidade, uma vez que permite a prescrição aquisitiva e atende à função social do bem (PEREIRA, 2017, p. 321).

5. A ARRECADAÇÃO DO BEM ABANDONADO

Como o nosso ordenamento jurídico não coaduna com a ideia de imóvel sem dono, instituiu-se que o imóvel abandonado arrecadar-se-á como bem vago e, passados três anos, irá se incorporar à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, conforme respectivas circunscrições. Sendo o imóvel situado na zona rural, atendidas as mesmas condições, passará ao domínio da União, onde quer que se localize (PEREIRA, 2017, p. 321).

Assim, conforme o já supracitado art. 1.276 do Código Civil, para a arrecadação do imóvel é necessário: a) o fato do abandono, com a caracterização do elemento subjetivo do ânimo em abandonar; b) o bem não estar em posse de outrem e c) transcurso de três anos para que o Município ou DF possa incorporar o bem ao seu patrimônio.

Além disso, conforme o Enunciado n. 242 do CJF/STJ da III Jornada de Direito Civil “A aplicação do art. 1.276 depende do devido processo legal, em que seja assegurado ao interessado demonstrar a não-cessação da posse”.

A intervenção do Estado nos casos de abandono se justifica no princípio da função social da propriedade e no princípio da função social da cidade, nos termos do art. 2º da Lei nº 10.257, que “estipula a política urbana para controle de solo, sendo o abandono da propriedade imobiliária um efeito potencial de degradação do meio ambiente urbano” (SIQUEIRA; SIQUEIRA, 2020).

Ao tema se soma a Lei nº 13.465/2017 (Lei de Regularização Fundiária). Mais especificamente, os artigos 64 e 65 detalham o procedimento administrativo a ser implementado pelos Municípios e Distrito Federal para a arrecadação dos imóveis abandonados:

Art. 64. Os imóveis urbanos privados abandonados cujos proprietários não possuam a intenção de conservá-los em seu patrimônio ficam sujeitos à arrecadação pelo Município ou pelo Distrito Federal na condição de bem vago.

§ 1º A intenção referida no caput deste artigo será presumida quando o proprietário, cessados os atos de posse sobre o imóvel, não adimplir os ônus fiscais instituídos sobre a propriedade predial e territorial urbana, por cinco anos.

§ 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.

§ 3º A ausência de manifestação do titular do domínio será interpretada como concordância com a arrecadação.

§ 4º Respeitado o procedimento de arrecadação, o Município poderá realizar, diretamente ou por meio de terceiros, os investimentos necessários para que o imóvel urbano arrecadado atinja prontamente os objetivos sociais a que se destina.

§ 5º Na hipótese de o proprietário reivindicar a posse do imóvel declarado abandonado, no transcorrer do triênio a que alude o art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), fica assegurado ao Poder Executivo municipal ou distrital o direito ao ressarcimento prévio, e em valor atualizado, de todas as despesas em que eventualmente houver incorrido, inclusive tributárias, em razão do exercício da posse provisória.

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

Desse modo, a Lei nº 13.465/2017 disciplinou o procedimento mínimo a ser observado pelos municípios e Distrito Federal: a) abertura de procedimento administrativo; b) comprovação do tempo de abandono e de inadimplência fiscal e c) notificação do titular para que, se ele quiser, apresente uma impugnação ao procedimento no prazo de trinta dias. Percebe-se, assim, o zelo da legislação em preservar o devido processo e garantir a ampla defesa e contraditório.

Ademais, o § 2º do art. 64 da Lei nº 13.465/2017 menciona que “o procedimento de arrecadação de imóveis urbanos abandonados obedecerá ao disposto em ato do Poder Exe-

cutivo municipal ou distrital”, ou seja, há a possibilidade de o procedimento ser disciplinado por decreto do executivo no âmbito municipal.

O art. 65 da Lei nº 13.465/2017 é o responsável por possibilitar que o Município ou Distrito Federal se utilize do bem arrecadado para fins de programas habitacionais, prestações de serviços públicos, fomento da Reurb-S ou para utilização de entidades civis que comprovadamente tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, no interesse da Administração Pública. Assim, a utilização do bem arrecadado deve atender à finalidade pública.

No Município de Porto Alegre, o Decreto nº 19.622, de 28 de dezembro de 2016, é o responsável por instaurar o procedimento administrativo para a arrecadação dos imóveis urbanos abandonados. O referido Decreto estabelece, no seu art. 6º, que o procedimento administrativo será coordenado pela Procuradoria-Geral do Município e atribuído a uma comissão permanente - Comissão de Análise e Gerenciamento de Imóveis Abandonados (CAGIM).

Desse modo, segundo a legislação Municipal de Porto Alegre, o procedimento administrativo será coordenado pela CAGIM e poderá ser iniciado de ofício por essa, a requerimento do interessado ou mediante requisição ou denúncia escrita e fundamentada, nos termos do art. 3º do Decreto.

Assim, a função da CAGIM é identificar os imóveis abandonados que são passíveis de arrecadação pelo Município e conduzir o processo administrativo para efetivação dessa finalidade.

Uma vez instaurado o procedimento, esse é encaminhado para a fiscalização municipal, que fará de imediato o relatório circunstanciado com fotos, descrevendo as condições do bem e lavrará auto de infração, se for o caso. Após, o processo administrativo será instruído da seguinte forma: a) com o requerimento, requisição ou denúncia que motivou a instauração do procedimento de arrecadação, quando houver; b) certidão imobiliária atualizado do imóvel em situação de abandono; c) prova fotográfica da situação de abandono; d) notificações e autos de infração prévias, quando houver; e) termo declaratório dos confinantes e f) certidão positiva de ônus fiscais.

Cumprido os requisitos, notificado o proprietário para se manifestar e evidenciado o estado de abandono do imóvel, o Chefe do Poder Executivo Municipal declarará o imóvel como bem vago e publicando-se a declaração no Diário Oficial Eletrônico de Porto Alegre e em jornal de circulação local. Após o transcurso de três anos, será realizado o registro perante o registro de imóveis para a transferência da propriedade.

Desde logo, ressalte-se que o Parecer PGM nº 1.175/2012 (PORTO ALEGRE, 2012) mencionava na época a situação em que havia o curso de ação judicial, mas atualmente não há interpretação jurídica no âmbito do Município de Porto Alegre, em razão da vigência do Decreto nº 19.622/2016 com suas alterações e do funcionamento da CAGIM no sentido de que fosse necessária ação judicial para arrecadação de imóvel. Nesse sentido não prospera entendimento de que em Porto Alegre a arrecadação deve preceder ação judicial como foi discutido por Jardim, Souza e Rocha (2020).

É interessante transcrever o art. 9º do Decreto nº 19.622/2016:

Art. 9º O imóvel arrecadado que passar à propriedade do Município poderá ser empregado diretamente pela Administração, para instalação de equipamentos públicos, ser objeto de concessão de direito real de uso para habitação social, nos termos da lei, bem como poderá ser utilizado à renovação, à requalificação e à revitalização da área urbana, ao consórcio imobiliário nos termos da Lei nº 10.257, de 2001 e a alienação de imóvel pela administração pública ao particular nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Redação dada pelo Decreto nº 20.341/2019).

Pela leitura do dispositivo, percebe-se a priorização do uso dos bens vagos arrecadados para o fomento de programas habitacionais, atentando-se para a função social da propriedade urbana e da cidade.

A inércia em relação a essa problemática, sob o único argumento do direito de propriedade, privilegia um suposto direito subjetivo ao direito social e viola não somente o princípio da função social propriedade como também da função social da cidade (SIQUEIRA; SIQUEIRA, 2020). Esse último se encontra positivado no art. 182 da CF/88 e as suas diretrizes estão previstas na Lei nº 10.257/2001, mais especificamente no art. 2º e nos seus incisos.

Assim, a arrecadação de imóveis abandonados poderia auxiliar também no cumprimento do princípio da eficiência, pois acarretaria a economia de recursos públicos, considerando os custos estatais envolvidos na construção de novas casas e aluguéis sociais, bem como promoveria a destinação social de bens que não estavam cumprindo a sua função social (GOMES; BRAGA JUNIOR, 2021).

6. A PROBLEMÁTICA SOBRE A CARACTERIZAÇÃO DO ABANDONO NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

Entre os dias 15/08/2022 e 26/08/2022 foi realizada uma busca dos processos eletrônicos que tramitaram pela CAGIM desde 2017. Encontrou-se 58 processos que passaram a ser analisados. Destes 58 processos localizados, 42 deles relatavam denúncias sobre possíveis imóveis abandonados, os demais não eram pertinentes ao abandono de imóveis específicos.

Desses 42 processos, 18 se iniciaram por intermédio de Ofícios do Ministério Público, requerendo informações sobre possíveis imóveis abandonados, 8 por denúncias realizadas por particulares, 4 por pedidos oriundos da Câmara de Vereadores e os demais tiveram início de ofício pela própria Administração Pública.

Apenas um dos procedimentos instaurados obteve como conclusão a Declaração Municipal de Vacância de Bem Imóvel Abandonado. Outros 24 já tiveram manifestação da CAGIM e, apesar do mau uso do imóvel pelo proprietário, não puderam ser qualificados como abandonados.

Nesse ponto, encontra-se a principal problemática do instituto da arrecadação dos bem abandonados: a caracterização do imóvel como abandonado. Isso ocorre, porque “o fato de o proprietário não cuidar do que é seu por período mais ou menos longo não traduz de per si abandono” (VENOSA, 2008, p. 246). É comum a existência de imóveis desocupados, mas nem toda a desocupação é suficiente para caracterizar o abandono.

Assim, é necessário investigar a intenção do proprietário em desfazer-se do bem e, na dúvida, o abandono não se presume (VENOSA, 2008, p. 246). Desse modo, cabe ao Poder Público a difícil prova do *animus abandonandi* (GODOY, 2018, p. 1226).

Não é desprezado o entendimento que a intervenção do Estado na autonomia privada deve ocorrer de forma excepcional e com especial atenção ao interesse público.

A garantia do direito de propriedade “reside em impedir que o Estado, por medida genérica ou abstrata, evite a apropriação dos bens econômicos ou venha a sacrificá-la mediante um processo de confisco” (FARIAS, 2017, p. 496). No entanto, deve-se considerar que a finalidade do instituto da arrecadação é “que os bens não fiquem vagos, pois isso desinteressa a sociedade e se apresenta como uma afronta ao dispositivo constitucional da função social da propriedade” (SCHREIBER, 2021, p. 2661).

Fato é que os imóveis abandonados constituem um grave problema urbanístico, seja em razão do déficit habitacional ou pela degradação ambiental causada pelo acúmulo de sujeira nos locais, por exemplo (SIQUEIRA; SIQUEIRA, 2020). Não se pode olvidar que também é dever do Poder Público o zelo pelo meio ambiente e pela positividade da função social das cidades e, portanto, cabe a esse a adoção de medidas necessárias para a diminuição dos bens que não estão cumprindo a sua finalidade.

Conforme anteriormente referido, § 2º do art. 1.276 do CC, ao criar uma presunção de abono do imóvel quando o proprietário associar desuso com o inadimplemento dos tributos, tenta-se concretizar a função social da propriedade, relativizando a noção de perpetuidade (FARIAS, 2017, p. 495). Isso já demonstra um avanço na tentativa de concretização do interesse público.

Entende-se que o instituto da arrecadação é um dos instrumentos que podem ser utilizados para que o Poder Público faça cumprir a função social da propriedade (GOMES; BRAGA JUNIOR, 2021):

Assim, a depender da característica do imóvel, tais como tempo de abandono, estado de manutenção, tipologia, área e localização, a Administração Pública poderá aferir qual o melhor instrumento a ser aplicado para atingir fins de interesse público e social, se por adoção de medidas coercitivas para que o próprio proprietário dê uma função social ao seu imóvel (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo), ou pela adoção de medidas drásticas, com a perda da propriedade para a Administração Pública, que deverá fazer cumprir, por sua iniciativa, tal função social da propriedade.

Assim, deve ser realizado um juízo de conveniência e oportunidade para verificação de qual instrumento de efetivação da função social o Poder Público irá se utilizar.

Uma vez arrecadado, a Administração Pública será a responsável pela gestão do imóvel e deve lhe fornecer uma destinação. Portanto, durante o procedimento, é recomendável observar o interesse em arrecadar o bem e o planejamento do fim a que se destinará.

Ademais, não se deve confundir a subutilização da propriedade com o seu abandono (JARDIM; ROCHA; SOUZA, 2020). Nos termos do art. 5º, § 1º do Estatuto da Cidade, considera-se subutilizado o imóvel “cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente”. No imóvel abandonado há uma efetiva perda de função.

O processo de arrecadação apenas ocorre quando o proprietário tem intenção de abandonar o bem. Sendo assim, não preenchidos os pré-requisitos necessários, há alternativas para a efetivação da função social da propriedade.

7. CONCLUSÃO

Com o presente artigo, buscou-se o estudo do instituto da arrecadação de bens abandonados e quais são as possíveis problemáticas na sua aplicação, a partir da análise de processos administrativos em tramitação na Administração Pública de Porto Alegre.

Em um primeiro momento, há uma aparente dicotomia teórica entre o direito de propriedade e a sua perda pelo abandono. Todavia, ao longo do estudo feito, percebe-se que a doutrina já consolidou a ideia da ponderação entre o direito de propriedade e a sua função social. Comprovou-se então que a perda da propriedade pelo abandono somente ocorre quando há, efetivamente, a intenção do proprietário de não mais manter o bem e esse se encontra em desuso.

A utilização de um procedimento administrativo para a arrecadação de um bem imóvel tem por finalidade a comprovação do efetivo abandono com a oportunidade para concretizar a ampla defesa e contraditório do proprietário. As etapas do procedimento são extremamente necessárias para alcançar a mais ampla segurança jurídica, uma vez que o que está em discussão é o direito de propriedade garantido constitucionalmente e tido como fundamental.

O Município de Porto Alegre estabeleceu o procedimento administrativo para arrecadação dos imóveis abandonados no Decreto nº 19.622, de 28 de dezembro de 2016. A instauração de uma sistemática pré-definida é essencial para que ocorra a transparência, isonomia e segurança jurídica na forma de arrecadação. Assim, o procedimento garante a legitimidade da arrecadação.

Percebeu-se, por intermédio da pesquisa nos procedimentos administrativos em tramitação na Comissão de Análise e Gerenciamento de Imóveis Abandonados - CAGIM, que a grande dificuldade para uma maior aplicabilidade do instituto da arrecadação é a prova da intenção do proprietário em abandonar o bem. Como referido, não basta o desuso do imóvel, é necessária também a comprovação do *animus abandonandi*. Essa prova é de difícil caracterização na prática.

Convém ressaltar que embora ainda não se tenha conseguido concretizar efetivamente a arrecadação de bens no Município de Porto Alegre, apenas com um único imóvel declarado vago efetivamente, mas ainda não arrecadado, a instauração de procedimento administrativo para verificação do abandono e a notificação do proprietário, muitas vezes, o retira da inércia. Assim, apesar de não ser a finalidade específica do procedimento, alcança-se um benefício para a sociedade com a retomada da função, pelo menos privada, do bem.

Ademais, outro ponto a ser ressaltado é a necessidade de planejamento sobre a destinação a ser fornecida ao bem arrecadado. O imóvel passará a ser responsabilidade do Poder Público e, assim, deve-se alcançar uma finalidade adequada para o bem.

Desse modo, conclui-se que o instituto da arrecadação de imóveis abandonados não

é de fácil aplicação e sua aplicação ainda está muito lenta no Município de Porto Alegre. No entanto, não se pode olvidar que o resultado é a perda da propriedade e, portanto, é válida a instauração de um procedimento adequadamente bem instruído para não restar dúvidas sobre o abandono.

Por fim, uma vez concretizada a arrecadação, os bens arrecadados são de especial valia para o Poder Público, pois poderão ser utilizados para a política urbana e habitacional da cidade, sendo necessário manter o constante aperfeiçoamento do instituto da arrecadação. Nesse sentido como sugestão para aperfeiçoamento do instituto, baseado no ponto focal estudado na prática, aponta-se, a necessidade de flexibilização das formas de comprovação do *animus abandonandi*, que poderá relativizar a segurança da propriedade, mas poderá tornar mais rápido o procedimento e ampliar a arrecadação de imóveis.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Álvaro Villaça. **Curso de direito civil**: direito das coisas. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Enunciado n. 242**. III Jornada de Direito Civil. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/470>. Acesso em: 22 set. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial**, Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. Lei n. 10.406, 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/10406compilada.htm. Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. **Lei 13.465/17, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: http://www.http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20152018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 20 set. 2022

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**: Direito das Coisas. 36. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. v. 4

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**: direitos reais. 13. ed. Salvador: Ed. JusPodlvm, 2017.

GODOY, Claudio Luiz Bueno de. **Código Civil Comentado**. 12. ed. Barueri: Manole, 2018.

GOMES, Ilana Cristina Dantas; BRAGA JUNIOR, Sérgio Alexandre de Moraes. Apropriação de imóveis abandonados como instrumento de planejamento nos planos diretores urbanos e de eficiência no uso de recursos públicos. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 13, n. 4, p. 2074-2097, dez. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/52810>. Acesso em: 20 set. 2022.

GONÇALVES, C. R. **Direito Civil Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*.

JARDIM, Felipe; ROCHA, Danielle de Melo; SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Arrecadação de bem vago abandonado: estudo procedimental e panorama de efeitos. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.],

v. 12, n. 2, p. 932-957, jun. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/47669/34012>. Acesso em: 23 set. 2022.

LÔBO, Paulo. **Direito Civil**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. v. 4

PORTO ALEGRE (RS). **Decreto nº 19.622, de 28 de dezembro de 2016**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/p/porto-alegre/decreto/2016/1962/19622/decreto-n-19622-2016-instaurano-ambito-do-poder-executivo-municipal-procedimento-administrativo-para-arrecadacao-de-imoveis-urbanos-abandonados-na-forma-que-menciona>. Acesso em: 21 set. 2022

PORTO ALEGRE (RS). **Parecer PGM/PDA/PGAAF nº 1.175/2012**. Disponível em: http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc/parecer_arrecadacao_imovel_abandonado_marcelo_dias_ferreira_26042012.pdf. Acesso em 20 dez 2022.

SANTOS, Bruno Oliveira dos; BOAVENTURA, Edivaldo Machado e REIS, Renato Barbosa. Alternativas Legais para a Apropriação de Imóveis Abandonados: Um Estudo de Caso no Município de Salvador/BA. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1. ISSN 2317-7721.pp95-132. 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29621/23338>. Acesso em: 20 dez 2022

SCHREIBER, Anderson *et al.* **Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SIQUEIRA, Marcelo Sampaio; SIQUEIRA, Natercia Sampaio. Os efeitos do abandono na perda da propriedade imobiliária urbana: uma análise à luz do princípio da função social da cidade. **Revista Jurídica da FA7**: periódico científico do Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário, Fortaleza, v. 17, n. 1, p. 113, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://periodicos.uni7.edu.br/index.php/revistajuridica/article/view/1223>. Acesso em: 23 set. 2022

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil**: volume único. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

TEPEDINO, Gustavo; MONTEIRO FILHO, Carlos Edison do Rêgo; RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do Direito Civil**: direitos reais. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil**: direitos reais. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

Recebido em: 27/02/2023

Aceito em: 27/02/2023