PROJETO DE LEI Nº 666/13

Disciplina a arrecadação do imóvel abandonado.

A CÂMARA MUNICIPAL DE SALVADOR

DECRETA:

Art. 1º. O imóvel abandonado, localizado na zona urbana do Município da Cidade do Salvador, será arrecadado pelo Município, como bem vago e passará à sua propriedade, nos termos do art.1.276 do Código Civil (Lei Federal nº10.406, de 10 de janeiro de 2002).

Art. 2º. Para os efeitos desta Lei, entende-se como zona urbana a área do Município onde haja o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em, pelo menos, dois dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:
I – meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
II – abastecimento de água;
III – sistema de esgotos sanitários;
IV – rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar:
V – estabelecimento de ensino para educação básica ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado.

Parágrafo único. São urbanas as áreas urbanizáveis ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinadas à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos deste artigo.

Art.3º. O abandono do imóvel configura-se quando o proprietário tem conduta juridicamente definida como de manifestação de vontade, assim entendida a de não mais o conservar em seu patrimônio, de modo a torná-lo um bem vago.

Parágrafo único. O Município da Cidade do Salvador adquire a propriedade do bem vago três anos depois de o imóvel ser assim considerado

Art.4º. É bem vago, para os efeitos desta Lei, o imóvel urbano que:
I – estiver abandonado pelo proprietário e
II – não estiver na posse de outrem

§1º. Presumir-se-á, de modo absoluto, a intenção de o proprietário não mais conservar o imóvel em seu patrimônio, quando, cessados os atos de posse, deixar de satisfazer os ônus fiscais, mediante o não cumprimento de prestação pecuniária compulsória correspondente a um dos tributos imobiliários que tenham o imóvel como elemento material da hipótese do fato gerador.

§2º. Confirmar-se-á a situação de abandono, na hipótese do §1º deste artigo, pela lavratura do auto de infração, seguida da instrução do processo administrativo fiscal, cuja finalização ocorrer com a revelia ou com a inadimplência do contribuinte proprietário do imóvel.

§3º. A presunção absoluta opera a aquisição da propriedade do bem vago, independentemente do interstício temporal referido no parágrafo único do art.3º desta Lei.

§4º. A confirmação do abandono, nos termos do §1º deste artigo, é irreversível, ainda que o inadimplente cumpra a prestação pecuniária compulsória

Art.5º. Configuram a cessação dos atos de posse:

I – a perda, pelo proprietário, de qualquer dos poderes inerentes à propriedade, resultante:
- do deliberado não uso desses poderes;
– da não percepção dos respectivos frutos;
– da não realização de obras de conservação do bem;
– do exercício do seu direito em desacordo com o fim econômico e social.

II – a falta de exercício do poder de fato sobre o imóvel.

Art.6º. O Poder Executivo adotará os procedimentos estabelecidos nesta Lei, inclusive os judiciais que couberem, para passar, ao domínio público, o imóvel arrecadado, ressalvada a hipótese da presunção absoluta de abandono a que se referem o art.4º e seus parágrafos, dando-lhe, em qualquer hipótese, destinação, no interesse público justificado em Decreto, tal como previsto nesta Lei, inclusive mediante permuta e alienação.

Art.7º. O Decreto de arrecadação, da lavra do Chefe do Poder Executivo Municipal, conterá, em síntese, todos os trâmites e etapas a serem observados e será publicado, simultaneamente, no Diário Oficial do Município, como Decreto Numerado, em meio de comunicação escrita de

circulação diária e por afixação junto ao imóvel arrecadado, em posição visível ao público.

§1º. O proprietário será comunicado, pessoalmente, mas, se for incerto ou inacessível o seu domicílio, será por meio de edital, a fim de que comprove os seus atos contrários à manifestação de vontade do abandono do imóvel e, de modo expresso, a sua intenção de conservá-lo em seu patrimônio.

§2º. A publicidade do ato do Chefe do Poder Executivo oportunizará o contraditório e a ampla defesa.

§3º. É de 10 (dez) dias o prazo para o procedimento do proprietário, previsto neste artigo, inclusive comprovando as providências para manter o gozo dos seus direitos de proprietário, com a realização das obras de conservação do bem, de acordo com o fim econômico e social para o qual é, constitucionalmente, protegido.

§4º. Esgotado o prazo estabelecido no §3º, sem a manifestação do proprietário cientificado na forma do §1º, o imóvel ficará sob a posse do Município da Cidade do Salvador até passar ao seu domínio pleno ao final dos procedimentos de Arrecadação.

§5º. Caso o proprietário, enquanto o imóvel estiver na posse do Município, durante o prazo do art.1.276 do Código Civil, manifestar a intenção de mantê-lo em seu patrimônio, respeitado o disposto no §6º deste artigo, deverá:

I – recolher os tributos municipais incidentes sobre o imóvel, devidos por todo o tempo decorrido, antes, durante e depois da Arrecadação, com multa e com os demais consectários da inadimplência;

II – ressarcir as despesas do Município relativas à guarda e conservação do imóvel, acrescidas dos seus consectários, inclusive juros e atualização monetária

§6º. È irreversível a confirmação do abandono, não se aplicando o §5º deste artigo, quando, dentro do prazo nele estipulado, o Município tiver destinado o imóvel para finalidade que o tenha tornado instrumento da execução da política de desenvolvimento urbano, nos termos do art.182 da Constituição da República Federativa do Brasil.

Art.8º. Os procedimentos de Arrecadação dar-se-ão com estrita observância dos regimes jurídico-constitucional e do previsto na legislação federal,

pertinentes ao direito de propriedade, estando o respectivo processo administrativo, que for instaurado, necessariamente instruído com os seguintes documentos:

I – requerimento ou denúncia que motivou o procedimento;

II- certidão imobiliária atualizada;

III- termo declaratório dos confinantes, quando houver;

IV – certidão positiva de ônus fiscais;

V- cópias das publicações do Decreto de Arrecadação;

VI - quaisquer outras provas do estado de abandono do imóvel, quando existirem.

Parágrafo único. O procedimento poderá ser instaurado a partir de denúncia, inclusive na hipótese de dano infecto resultante de omissão do proprietário do imóvel, nos termos do art.1.280 do Código Civil

Art.9º. O Poder Executivo fica autorizado a utilizar qualquer forma de acautelamento e preservação do patrimônio cultural, no cumprimento desta Lei, com a colaboração da iniciativa privada ou em cooperação com outros entes federados, agentes públicos e privados, para os efeitos dos §§1ª e 4º do art216 e do art.216-A da Constituição da República Federativa do Brasil.

Art.10. O imóvel, uma vez arrecadado pelo Município, não poderá beneficiar-se de programas de recuperação de créditos tributários que parcelem, dispensem ou reduzam as penalidades pecuniárias e atualizações monetárias.

Art.11. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 12. Revogam-se as disposições em contrário.

Sala das Sessões, 09 de setembro de 2013.
EDVALDO BRITO

JUSTIFICATIVA

O presente Projeto de Lei tem por objetivo solucionar o problema do exercício abusivo da titularidade do direito de propriedade imobiliária, caracterizado pelo desrespeito à legitimidade outorgada ao respectivo titular, pela Constituição da República Federativa do Brasil, qual seja, a legitimidade decorrente da *função social*.

Função social da propriedade, em apertada síntese, é o exercício do direito de propriedade de um bem imóvel, pelo seu titular, tendo-o como mero instrumento de realização do interesse coletivo por atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade.

A Constituição da República Federativa do Brasil, ao estabelecer a política de desenvolvimento urbano, nesta perspectiva da *função social* da propriedade imobiliária, outorga ao Município a sua execução, conforme as diretrizes gerais que ele fixar em lei, como a que se pretende mediante este Projeto, tendo como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das *funções sociais da cidade*, nos termos dos incisos XXII e XXIII do seu art.5º e do seu art.182 e parágrafos.

BENS VAGOS

O Código Civil segue neste passo constitucional, especialmente, ao disciplinar o *bem vago*.

Se os bens classificam-se, quanto à propriedade em públicos e privados, conforme os donos sejam, respectivamente, as pessoas jurídicas de direito público interno ou os particulares, então, de longe já a categoria dos bens públicos abrangia os bens da *Coroa* e os do Estado, também chamados de gerais ou de nacionais, para incluir entre estes os *bens vagos* cujos seguintes exemplos são sempre submetidos a uma lista variável no tempo, conforme as circunstâncias da vida moderna:

a) – os móveis e os *de raiz* a que não é achado senhorio certo;

b) – as heranças vacantes, ou sejam as que não têm sucessores, isto é, nem testamentários nem herdeiros legítimos;

c) – os bens do evento achados no município como gado e quaisquer outros animais achados sem se saber quem é o dono;

d) – os navios e seus carregamentos pertencentes ao inimigo ou a piratas naufragados nas costas do Brasil.

Os *bens de raiz* são os *vincta fixaque*: o solo ou aqueles que a ele se fixam de modo perpétuo porque dele não se podem mover sem que se pereçam ou se deteriorem. Portanto, neles não se incluem os imóveis por efeitos legais.

A ARRECADAÇÃO DOS BENS ABANDONADOS COMO VAGOS

A legislação pertinente, das Ordenações do Reino aos Regimentos e Alvarás, dispôs sobre esses bens, antes da codificação, atribuindo a *arrecadação*, no que coubesse, ao juiz de paz ou ao inspetor de quarteirão, ao juiz de órfãos, aos provedores de resíduos.

O texto codificado de 1916 revogou todos esses atos normativos e estabeleceu no seu art.589, *caput* e §2º, que se *arrecadaria* o imóvel *abandonado*, como *bem vago*, que passaria ao domínio do Estado federado, do Território ou do Distrito Federal se se achasse nas respectivas circunscrições, nessa *derrelição* por dez ou por três anos depois se fosse localizado, respectivamente, na zona urbana ou na zona rural.

O Município e a União estavam excluídos.

O texto de 2002 inova, seja porque exclui o Estado federado e o Território, substituindo-se pelo Município, seja porque estabelece uma *presunção absoluta* de *derrelição* por causa tributária; seja porque diminui o prazo para a *arrecadação*; seja porque o imóvel rural será *arrecadado* para a União, que estava fora do contexto.

O proprietário que *abandona* o imóvel *perde* o domínio e o *arrecadador* legítimo adquire-o.

É bom examinar a inteligência desse dispositivo codificado, em 2002, no sentido tomado, aqui, a qual pode ser tirada, também, dos Anais do Congresso, quando se discutiram, no Senado Federal[1], as emendas nºs 142 e 143 ao critério transformado na norma jurídica, sob comento, e se colhe que de argumentos como: "*a proposta deve ser rejeitada. As razões dessa necessária rejeição já estão explicitadas em diversos momentos desse documento. Em suma, a alegada 'garantia' não pode estar acima do princípio constitucional da função social*"; ou "*o projeto estabelece como presunção absoluta a intenção de abandono, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais. À luz do entender do proponente, essa disposição deve ser eliminada, porque a Fazenda Pública já tem à sua disposição todos os meios coercitivos para exigir o pagamento dos tributos, podendo inclusive, fazer incidir a execução sobre o próprio imóvel devedor*".

[1] - cf. O projeto de código civil no senado federal. Brasília: Senado Federal, 1998, 2v, p.317.

Assim, a inteligência do dispositivo, ora comentado, é esta, aqui, veiculada neste Projeto de Lei, porque seguiu vitoriosa a regra, sob a alegação de que a sua manutenção no texto do Código Civil representa "*uma* **sanção** *legítima ao proprietário absenteísta. Além disso, confere eficácia hoje inexistente à ausência de cumprimento das obrigações fiscais*".

Consequentemente, houve oportunidade no Congresso Nacional de rejeição da norma, por vários argumentos, mas, prevaleceu a forma *integrativa* do sistema de direito positivo, de modo a que as normas "*stricto sensu*", pela sua própria natureza, sobre a aquisição e a perda da propriedade do imóvel urbano têm guarida no estatuto civil que, em tais termos, legitima o Município para arrecadar o imóvel urbano localizado no seu respectivo território, seja qual for a obrigação tributária, dentre as citadas acima, na qual haja a inadimplência da respectiva prestação pecuniária compulsória e, se o titular do recebimento desta prestação for, pela competência tributária, a União ou o Estado federado, caber-lhes-á, respectivamente, a sua execução coativa, mediante a ação judicial própria.

Cabe a pergunta: e se o inadimplente vier a cumprir a dita prestação poderá entrar na sua posse, novamente?

A resposta implica, também, estudar a inteligência da norma. Procede-se, assim, aqui, para lembrar que clássicos como Bevilaqua[2] e Lafayette, para os quais o abandono da coisa imóvel não se presumiria e, portanto, teria de resultar de atos que o indicassem de modo positivo, por isso, o abandono somente estaria consumado no fim do tempo estipulado, porque no período o poder público teria, apenas, uma expectativa de direito e o proprietário teria um prazo para que se pudesse arrepender.

Indubitável que, tendo o §2º do art.1.276 feito a sua integração com o *caput*, somente para definir a intenção, então, não será necessário o prazo de três anos ali estipulado para que o imóvel de *abandono presumido* seja considerado *vago* e, por isso, havendo a inadimplência definitiva, portanto, irrecuperável, por força da existência dos elementos constitutivos desse tipo *abandono*, ele entrará para o domínio do poder público, porque esse dispositivo elegeu como pressuposto da *presunção*, tomado do *caput*, apenas, a *intenção* ali referida, qual seja a *intenção* de não mais conservar o imóvel em seu patrimônio.

Não haverá, desta forma, como entrar, novamente, na posse do bem tornado *vago*, ainda que cumpra a dita prestação, diante do fato de aqui se

tratar de uma *sanção*, assim, aplicada ao proprietário absenteísta. Esta *sanção* não se confunde com o efeito do não cumprimento da prestação pecuniária compulsória, o tributo, que não é *sanção* por ato ilícito tal como dispõe o Código. Tributário Nacional.

Por fim, reitere-se que essa inovação não se compadece com a opinião dos praxistas noticiada por Ribas[3] de que essa deserção de um prédio, entendida como abandono, somente teria lugar por termo judicial.

Esta afirmação, naquele tempo, poderia ter cabimento em face da lacuna legislativa, tanto que esse autor sugeria a colmatação mediante a utilização do Direito Romano. O abandono presumido, tal como se encontra nesse §2º, opera-se com a *auto-executoriedade* dos procedimentos administrativos e somente terá submissão à *função jurisdicional* se resultar em lesão ou em ameaça a direito subjetivo do proprietário, por inconformidade com os elementos constitutivos da categoria jurídica objeto deste estudo.

DESAPROPRIAÇÃO E TOMBAMENTO PROIBIDOS

O jornal A TARDE, na sua edição de 18 de agosto de 2009 publicou reportagem advertindo para o perigo dos imóveis *abandonados* e, em seguida, publicou, em 07 de junho de 2011, um artigo do autor deste Projeto de Lei no sentido de que basta o Município fazer uso da lei e tomar posse desses casarões, até para evitar, nesses casos, a *proibida* desapropriação, ou mesmo o tombamento feito pela União, disciplinado pelo Decreto-Lei nº25 de 30 de novembro de 1937.

Se a lei integrativa da Constituição estabelece os critérios para a execução da política constitucional de desenvolvimento urbano outorgada ao Município, este fica proibido de atuar por outra forma, por exemplo a da desapropriação que implica em gasto do dinheiro publico, assim, sem causa. O tombamento, também, por ser ato da União que não recebeu a referida outorga constitucional.

Àquela época, o Município vistoriou 405 imóveis identificando 221 cujos elementos de fachada possuíam risco de desabamento. Isto somente no Centro Antigo, enfrentando já decisão judicial atribuindo-lhe a responsabilidade pelos danos iminentes a pessoas e coisas. Danos, aliás, de

que não se podem eximir os proprietários, nos termos do art.1.280 do Código Civil e, por isso, impõe-se a providência a que se propõe este Projeto de Lei.

O EXEMPLO DE OUTROS MUNICÍPIOS

Por fim, lembre-se que o Município da Cidade do Salvador não inovará legislando sobre a matéria. Pelo contrário, está atrasado em relação a muitos outros que o fizeram, desde o ano de 2003 (Cuiabá, Capital do Estado do Mato Grosso, Lei nº4.280 de 17 de julho de 2003), como são exemplos, mais recentes: na Bahia (Feira de Santana Lei nº2.986/2009; Iragi, 2009); no Rio Grande do Sul (Porto Alegre, Santa Maria e Rio Grande); São Paulo (Guarulhos, Araraquara, Sorocaba, Bauru, Ribeirão Pires, Manguaguá); Minas Gerais (Juiz de Fora). Outros tantos encontram-se com projetos em tramitação: em Santa Catarina (Criciúma) e na Paraíba (Campina Grande)

Sala das Sessões, 09 de setembro de 2013
EDVALDO BRITO