VOTO EM SEPARADO

PROJETO DE LEI: Nº 422/2025.

AUTOR – Executivo Municipal.

EMENTA: Dispõe sobre a desapropriação de bens imóveis por hasta pública, no Município de Salvador.

1. RELATÓRIO

Trata-se do **Projeto de Lei nº 422/2025**, encaminhado pelo Poder Executivo Municipal de Salvador, que dispõe sobre a desapropriação de bens imóveis por hasta pública, no Município de Salvador.

O Setor de Análise e Pesquisa emitiu relatório, em 26 de setembro de 2025, esclarecendo que a proposição submetida a estudo está amparada no artigo 172, da Resolução nº 910/91 - Regimento Interno da Câmara Municipal de Salvador, bem como no inciso III do art. 44 e art. 46 da Lei Orgânica do Município e, em especial, o quanto previsto no inciso I do art. 21, I, "u" da mencionada legislação.

A proposta se fundamenta no **Decreto-Lei Federal nº 3.365/1941**, que regula as desapropriações por utilidade pública, e prevê que a execução da hasta pública será regulamentada por **ato do Poder Executivo**, cabendo ao mesmo definir as condições do edital e os requisitos do procedimento.

Além disso, a pesquisa em bancos de dados constatou a inexistência de proposição legislativa que verse especificamente sobre o tema aludido na epígrafe.

Em 30 de setembro de 2025 foi designado como Relator o Ilustre Vereador Sidininho, o qual apresentou parecer pela aprovação da matéria.

Nesta ocasião, foram concedidas vistas, oportunidade em que esta Edil apresenta **voto em separado**.

É o relatório.

2. PRELIMINARMENTE

O Projeto de Lei nº 422/2025, encaminhado pelo Executivo, trata de tema de alta complexidade técnica e sensibilidade urbanística, ao propor a criação de um novo instrumento de intervenção estatal sobre a propriedade privada. **Não houve solicitação formal de tramitação em regime de urgência pelo Poder Executivo**, conforme previsto no art. 47 da Lei Orgânica do Município.

Ainda assim, **a tramitação da matéria tem ocorrido de forma precipitada** e sem a devida previsibilidade institucional, tendo em vista que a convocação das comissões conjuntas foi publicada no Diário Oficial do Município na tarde do dia 13 de outubro de 2025, com reunião marcada para a manhã do dia seguinte, **menos de 24 horas de antecedência**.

Trata-se de matéria que exige debate técnico qualificado, estudo jurídico aprofundado e diálogo com as comissões temáticas competentes, especialmente as de Constituição e Justiça, Urbanismo, Meio Ambiente e Finanças, dada sua relevância e impacto estrutural sobre a política fundiária e patrimonial do Município.

A apreciação em bloco, sem justificativa técnica, sem pedido formal de urgência e sem garantia de análise prévia, compromete a transparência do processo legislativo e a própria legitimidade da deliberação parlamentar.

Diante disso, esta relatoria manifesta-se pela **suspensão da tramitação conjunta e pela devolução do projeto às comissões competentes**, a fim de que seja observado o **rito ordinário**, com a realização de audiências públicas, instrução técnica adequada e participação social antes de qualquer deliberação sobre a matéria.

3. ANÁLISE

A proposição do Executivo introduz no ordenamento municipal o instituto da "desapropriação por hasta pública", apresentado como uma medida de requalificação urbana e regularização fundiária. À primeira vista, a iniciativa parece inovadora e eficiente; entretanto, sob exame jurídico e urbanístico mais detido, o texto revela inconsistências

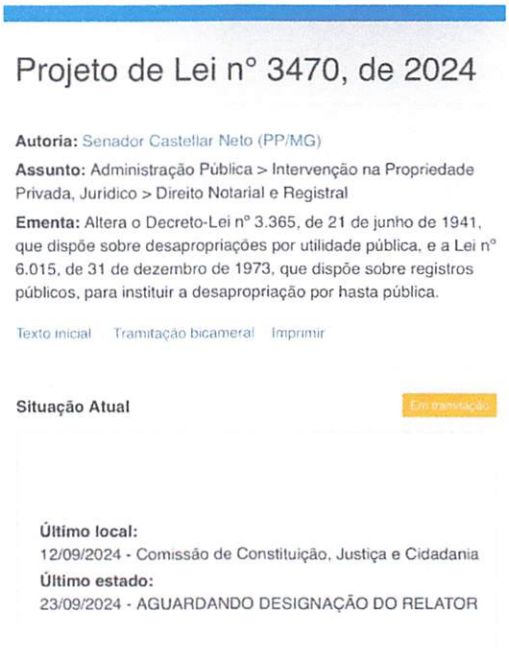
conceituais e insuperáveis fragilidades legais. O projeto em análise busca criar, em âmbito municipal, um mecanismo de desapropriação por hasta pública, conferindo ao Executivo a prerrogativa de formar uma "lista pública" de imóveis que poderão ser leiloados.

Todavia, não há qualquer previsão constitucional para esse tipo de desapropriação. O art. 5º, XXIV, da Constituição Federal é categórico ao estabelecer que a desapropriação somente pode ocorrer por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro.

A proposta de desapropriação por hasta pública, tal como apresentada, não se enquadra em nenhuma dessas hipóteses constitucionais, nem encontra respaldo em legislação infraconstitucional. O Decreto-Lei nº 3.365/1941, que **regula as desapropriações por utilidade pública**, não prevê a possibilidade de alienação do bem expropriado por leilão público antes da indenização e da transferência formal da propriedade.

Atualmente, **tramita no Senado Federal o Projeto de Lei nº 3.470/2024**, de autoria do Senador Castellar Neto (PP/MG), que propõe alterar o Decreto-Lei nº 3.365/1941 e a Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos) **justamente para instituir, em nível nacional, o instituto da desapropriação por hasta pública**.

Esse projeto, no entanto, ainda não foi aprovado e se encontra em tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), aguardando designação de relator. Ou seja, **a matéria sequer possui força normativa no ordenamento jurídico brasileiro**.



Projeto de Lei nº 3470, de 2024

Autoria: Senador Castellar Neto (PP/MG)

Assunto: Administração Pública > Intervenção na Propriedade Privada, Jurídico > Direito Notarial e Registral

Ementa: Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre registros públicos, para instituir a desapropriação por hasta pública.

Texto inicial Tramitação bicameral Imprimir

Situação Atual Em tramitação

Último local:
12/09/2024 - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
Último estado:
23/09/2024 - AGUARDANDO DESIGNAÇÃO DO RELATOR

A proposta federal **reconhece tratar-se de um instituto novo e sem tradição jurídica consolidada**, inspirado em modelos de "liquidação forçada" existentes na Espanha e em Portugal, onde há respaldo legal específico e controle judicial estruturado.

Contudo, no Brasil, a desapropriação por hasta pública não possui regulamentação nem segurança jurídica, sendo objeto de críticas doutrinárias e questionamentos sobre sua compatibilidade com o princípio da legalidade e com a garantia constitucional da justa indenização.

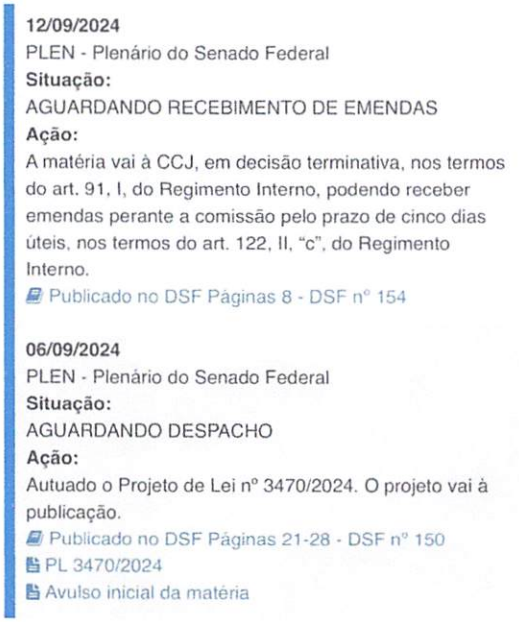
É importante destacar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já **declarou a inconstitucionalidade** parcial de dispositivo semelhante **incluído na legislação federal por meio da Lei nº 14.421/2022**, ao entender que a transferência antecipada da propriedade expropriada ao poder público, antes da definição do valor justo da indenização, viola a Constituição Federal e configura forma indireta de confisco de bens fora das hipóteses constitucionais permitidas (Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível nº 0011064-07.2023.8.26.0000).

Diante desse contexto, fica evidente que a tentativa do Município de Salvador de antecipar-se ao debate nacional e aplicar, por iniciativa própria, um instrumento que ainda não foi aprovado nem regulamentado em nível federal, incorre em vício material e formal, além de representar usurpação de competência legislativa da União.


20:33
CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
Ação:
Matéria sobre a Mesa desta Comissão aguardando recebimento de emendas.

12/09/2024
CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
Ação:
Matéria sobre a Mesa desta Comissão aguardando abertura de prazo para apresentação de emendas.

12/09/2024
CCJ - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
Ação:
Prazo: Apresentação de Emendas a projeto terminativo em Comissão (Art. 122, II, "c", do RISF). De 16/09/2024 a 20/09/2024. Perante a CCJ.


12/09/2024
PLEN - Plenário do Senado Federal
Situação:
AGUARDANDO RECEBIMENTO DE EMENDAS
Ação:
A matéria vai à CCJ, em decisão terminativa, nos termos do art. 91, I, do Regimento Interno, podendo receber emendas perante a comissão pelo prazo de cinco dias úteis, nos termos do art. 122, II, "c", do Regimento Interno.
Publicado no DSF Páginas 8 - DSF nº 154

06/09/2024
PLEN - Plenário do Senado Federal
Situação:
AGUARDANDO DESPACHO
Ação:
Autuado o Projeto de Lei nº 3470/2024. O projeto vai à publicação.
Publicado no DSF Páginas 21-28 - DSF nº 150
PL 3470/2024
Avulso inicial da matéria

Sob o ponto de vista político e administrativo, o projeto também abre espaço para arbitrariedades e abusos de poder, uma vez que autoriza o Executivo a selecionar unilateralmente os imóveis que integrarão a "lista pública", sem critérios objetivos, sem controle social e sem mecanismos de defesa prévia aos proprietários.

Em termos práticos, a hasta pública pode se converter em um instrumento de pressão ou especulação política/imobiliária, expondo imóveis de alto valor, casarões históricos e **áreas de interesse urbano a processos de desapropriação seletiva**, sem garantia de transparência ou de finalidade pública legítima.

Tal cenário revela **potencial abuso do poder** expropriatório por parte do poder executivo e ameaça o princípio da segurança jurídica e da proteção à propriedade privada.

Em síntese, o projeto carece de **fundamento constitucional**, amparo legal e legitimidade democrática. O Município não pode, sob o pretexto de modernizar sua política urbana, criar uma modalidade expropriatória inexistente no ordenamento jurídico nacional, sem debate público e sem respaldo técnico-jurídico.

Em primeiro lugar, a hasta pública não é instrumento previsto na Constituição Federal, no Decreto-Lei nº 3.365/1941, nem na Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), nem tampouco no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), norma que estabelece de forma exaustiva os instrumentos de política urbana.

Ao **criar um novo mecanismo de "Intervenção do Estado na Propriedade Privada"**, o projeto inova sem respaldo no ordenamento jurídico federal e **sem previsão no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU)**, cujo processo de revisão já se encontra expirado.

A Constituição Federal, em seu art. 182, determina que a política urbana deve ser executada conforme diretrizes gerais fixadas em lei — o que inclui, necessariamente, a compatibilidade com o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor. A tentativa de instituir uma modalidade de desapropriação autônoma, desvinculada desses instrumentos, configura **violação direta ao princípio da legalidade urbanística**.

Trata-se, ademais, de proposta materialmente inconstitucional, pois viola direitos

fundamentais assegurados pela Constituição Federal, invadindo **matéria de competência privativa da União**, uma vez que a intervenção na propriedade privada é tema **regulado de forma exclusiva pela própria Constituição**, que estabelece as hipóteses, os limites e as garantias do procedimento expropriatório.

Na doutrina especializada, já existem vozes expressivas que enxergam a proposição de "desapropriação por hasta pública" como um instituto novo e com pouca segurança jurídica.

Alguns juristas já afirmam que inovar com institutos expropriatórios não previstos no ordenamento constitucional só pode produzir efeitos imprevisíveis, descontinuidades normativas e questionamentos judiciais fundados, especialmente quando confrontado com os princípios constitucionais da legalidade, da segurança jurídica e da função social da propriedade.

Além disso, o projeto atribui ao Poder Executivo **competência para regulamentar integralmente o procedimento, inclusive quanto à definição dos critérios de escolha, valores e condições de arrematação**.

Trata-se de delegação normativa indevida e ilegal, que transfere ao Executivo poder para criar, por decreto, **regras de desapropriação e alienação de imóveis**, sem qualquer limitação substantiva definida em lei — o que afronta o art. 5º, II, da Constituição Federal, e o **princípio da reserva legal**.

Outro ponto de preocupação é a amplitude do conceito de "interesse público" utilizado na redação, que **permite enquadrar praticamente qualquer área como passível de desapropriação por hasta pública**. A ausência de delimitação territorial, de critérios de utilidade pública e de contrapartidas sociais abre espaço para intervenções discricionárias e potencialmente arbitrárias sobre a propriedade privada.

Além das críticas estruturais, é fundamental alertar: a adoção irrestrita do mecanismo de hasta pública, sem critérios rigorosos de limitação territorial e de "áreas passíveis", **abre precedentes perigosos**.

É possível prever que, sob essa lógica, o Poder Executivo venha a mirar não

apenas imóveis subutilizados ou degradados, mas terrenos em regiões valorizadas ou edificações de alto padrão (como o Centro Histórico), sob justificativas genéricas de "interesse público" ou "requalificação urbana".

Esse efeito potencializado equivale a uma autorização para desapropriações em massa e seletivas, o que revela risco concreto de abuso de poder, aumento de insegurança jurídica e litigiosidade futura. Proprietários privados de imóveis de alto valor poderiam ser compelidos à expropriação judicial com base nesse instituto, e o Município, munido de decreto regulatório amplo, poderia designar áreas "de oportunidade" para arrematação.

Se não houver mecanismos claros de delimitação, transparência participativa e fiscalização judicial acessível, a hasta pública pode funcionar como instrumento de **expropriação indireta ou de "aproveitamento especulativo público"** — o que contraria a própria função social da propriedade.

A proposta também ignora o fato de que Salvador enfrenta um **profundo déficit de regularização fundiária**, com milhares de imóveis sem matrícula, sem registro e sem titulação formal. Em vez de enfrentar esse problema histórico por meio da Reurb (Lei Federal nº 13.465/2017), o Município opta por um modelo de expropriação e revenda por leilão, que prioriza a transferência patrimonial em detrimento da justiça social.

Na prática, **o instituto aparenta funcionar como uma forma de burla à política de regularização fundiária urbana**, convertendo o **poder de desapropriar** em mecanismo para legitimar e **comercializar imóveis que deveriam ser objeto de programas de Reurb e de revisão do PDDU**, mediante participação popular e análise técnica.

Assim, o projeto desloca o foco da função social da propriedade — que deve ser instrumento de democratização da cidade — para uma lógica de mercantilização do solo urbano, sem garantias de transparência, controle social ou retorno coletivo.

4. VOTO

Diante de todo o exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 422/2025 é **material e formalmente inconstitucional**, por criar instrumento não previsto na legislação urbanística nacional, por apoiar-se em plano diretor vencido, e por delegar ao Executivo

competências típicas do Legislativo.

A matéria **deve ser retirada das comissões conjuntas** e devolvida para instrução adequada, com participação de especialistas, audiências públicas e análise técnica das secretarias competentes.

Por essas razões, voto pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 422/2025, por afronta aos princípios da legalidade, da função social da propriedade e da gestão democrática da cidade, e por vício procedimental decorrente da convocação intempestiva que comprometeu a lisura da tramitação legislativa.

Centro de Cultura, 14 de outubro de 2025.

Vereadora Aladilce (PC do B)