

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº /2025

ALTERA A LEI COMPLEMENTAR N º 208, DE 07 DE MARÇO DE 2022, PARA INCLUIR O PROCEDIMENTO DE DESAPROPRIAÇÃO POR HASTA PÚBLICA NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE NATAL

O PREFEITO MUNICIPAL DE NATAL,

Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º A Lei Complementar Nº 208, de 07 de março de 2022, (Plano Diretor de Natal), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 75.
.....

q) Desapropriação por Hasta Pública.

Parágrafo único.”

**“Seção XI
Desapropriação por Hasta Pública**

Art. 135-A O Poder Público Municipal poderá promover a desapropriação de imóveis urbanos por hasta pública, uma vez declarados de interesse público.

§ 1º A desapropriação por hasta pública somente será possível com a deflagração de procedimento administrativo que reconheça o interesse público.

§ 2º A necessidade e utilidade pública da desapropriação por hasta pública deverão ser expressas no ato normativo de implantação, apontando-se, fundamentadamente, as razões administrativas e elementos que demonstrem a adequação da modalidade aos fins de interesse público pretendidos.

§ 3º A desapropriação por hasta pública será implementada pelo Poder Público na forma prevista nesta seção e na legislação pertinente, sendo regulamentada através de ato específico.

§ 4º Ato do Poder Executivo regulamentará as condições e requisitos mínimos do edital da hasta pública para arrematação do imóvel.

Art. 135-B A desapropriação por hasta pública somente será possível após a averbação da notificação do proprietário do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis.

Art. 135-C A carta de arrematação expedida em favor do arrematante pela entidade pública expropriante constituirá título hábil para o registro imobiliário da alienação e da hipoteca, na forma do art. 167, I, 26, da Lei Federal nº 6.015, de 1973.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Natal/RN, 15 de agosto de 2025.



Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa
Vereador do Município do Natal

JUSTIFICATIVA

I. INTRODUÇÃO

A presente proposta legislativa tem como objetivo **incluir a modalidade de desapropriação por hasta pública no rol de instrumentos urbanísticos previstos no Plano Diretor de Natal**. Trata-se de medida inovadora que confere maior efetividade à política urbana municipal, permitindo que o Município atue de forma mais ágil, transparente e eficiente na requalificação de áreas e na destinação socialmente adequada da propriedade urbana.

Sob o prisma jurídico, a proposta encontra amparo na Constituição Federal, que em seu artigo 5º, inciso XXIII, estabelece que a propriedade deve cumprir sua função social. Ademais, o artigo 182, §2º, determina que essa função social se realiza de acordo com as diretrizes fixadas no plano diretor. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) reforça a possibilidade de os municípios adotarem instrumentos modernos de política urbana para assegurar o uso adequado do solo urbano. Soma-se a isso o disposto na Lei de Registros Públicos (Lei nº 6.015/1973), que reconhece a carta de arrematação como título hábil para registro imobiliário, conferindo segurança jurídica ao procedimento. Dessa forma, a inclusão da desapropriação por hasta pública no ordenamento municipal se mostra plenamente compatível com o arcabouço jurídico nacional.

II. EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

Do ponto de vista administrativo, a modalidade em questão oferece uma alternativa racional e eficiente à gestão patrimonial. **Em vez de concentrar em seus órgãos a posse de imóveis desapropriados, o Município poderá destiná-los de imediato à iniciativa privada, mediante procedimento competitivo e regulado por edital público. Isso reduz custos de manutenção e garante que os bens retornem ao circuito produtivo da cidade com maior celeridade.**

A experiência recente do Município do Rio de Janeiro¹, no caso de uma grande área no município, ilustra a viabilidade da medida. Ao declarar o imóvel de utilidade pública

¹ <https://www.conjur.com.br/2024-jul-16/a-desapropriacao-por-hasta-publica-e-o-estadio-de-futebol-do-flamengo/>

e submetê-lo a hasta pública, a Prefeitura estabeleceu obrigações urbanísticas claras ao arrematante e promoveu a destinação estratégica de uma área de quase 90 mil m², assegurando eficiência e transparência no processo.

III. PROCEDIMENTO DA DESAPROPRIAÇÃO POR HASTA PÚBLICA

É importante destacar como se estruturou o procedimento no Rio de Janeiro, servindo de referência para Natal. Inicialmente, o legislador carioca não definiu se a desapropriação sucederia diretamente pela hasta pública ou se o Município deveria adquirir provisoriamente o imóvel para, em seguida, aliená-lo em leilão. A questão foi resolvida pelo Decreto nº 54.234, de 8 de abril de 2024, que optou pela **via indireta**: a aquisição por hasta pública ocorre sob condição suspensiva de que o Município adquira a propriedade do bem em processo administrativo ou judicial de desapropriação, nos termos do Decreto-Lei nº 3.365/1941.

Em rigor técnico, trata-se de uma **desapropriação ordinária (urbanística) seguida de hasta pública**, modalidade licitatória para alienação de bens imóveis inservíveis, conforme a Lei nº 14.133/2021. Assim, **a desapropriação é forma originária de aquisição da propriedade, enquanto a arrematação em leilão configura forma derivada, realizada por escritura definitiva de compra e venda celebrada com o Município**. Essa solução afasta questionamentos quanto à competência legislativa, já que a desapropriação em si se processa de acordo com a lei federal, enquanto o leilão se insere no âmbito da competência municipal sobre licitação.

O que se pretende implantar em Natal segue essa mesma lógica. **A desapropriação se realizará pelo rito ordinário previsto no Decreto-Lei nº 3.365/1941, assegurando a legalidade do procedimento. Paralelamente, dentro do mesmo contexto, será realizado leilão público para alienação do imóvel, com requisitos definidos em decreto regulamentar do Poder Executivo.**

IV. VIABILIDADE JURÍDICA DA INICIATIVA PARLAMENTAR E CONSTITUCIONALIDADE

Preliminarmente, para fins de esclarecimento, impõe-se a análise das atribuições do Poder Legislativo, razão pela qual se destaca a lição de Hely Lopes Meirelles, que com propriedade discorre acerca dessas funções:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito².

Isto posto acerca das atribuições do Parlamento, no que concerne à iniciativa legislativa, faz-se necessário esclarecer, para fins didáticos, os limites da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, à luz do art. 61, §1º, da Constituição Federal, e dos arts. 21 e 39, § 1º, da Lei Orgânica Municipal.

Defenderemos que a jurisprudência consolidada e a doutrina de direito municipal confirmam que a Câmara Municipal pode deflagrar o processo legislativo em temas de uso, parcelamento e ocupação do solo, salvo quando se trate de normas que interfiram diretamente na estrutura administrativa ou de cargos e funções, matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Nesse sentido, decisões de tribunais estaduais têm reconhecido que **alterações legislativas no Plano Diretor podem ter iniciativa parlamentar, desde que respeitado o caráter normativo, geral e abstrato da lei.**

O ponto central da questão, portanto, consiste em aferir se o projeto repercute sobre a criação de cargos, empregos e funções na Administração, ou sobre a estruturação e atribuições de seus órgãos. A Constituição, ao consagrar o princípio da separação dos Poderes, veda ao Legislativo qualquer ingerência direta na organização e no funcionamento da Administração, a fim de preservar a autonomia do Executivo e evitar sobreposição de competências.

² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 16ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2008. Pág. 617/618.

Nesse contexto, compete ao Prefeito a condução da gestão municipal e a execução das políticas públicas, não sendo admissível que o Vereador, por meio de lei de caráter concreto, imponha medidas administrativas ou discipline situações específicas da máquina pública. Tal conduta configuraria ingerência indevida no âmbito reservado ao Executivo. **Todavia, no caso em apreço, verifica-se que a proposição não invade essa esfera, uma vez que se limita a tratar de matéria urbanística de interesse geral, sem interferir na estrutura organizacional ou funcional da Administração.**

Quanto à iniciativa legislativa, é importante destacar que, embora a matéria esteja vinculada ao Estatuto da Cidade e ao Plano Diretor, **a própria legislação atribui tratamento por meio do processo legislativo ordinário e de forma autônoma.** Nesse cenário, é possível que alguém defenda que a prerrogativa de deflagrar tal processo seria exclusiva do Chefe do Poder Executivo, sob o argumento de que o tema se insere no campo das políticas públicas urbanísticas, cuja condução é primariamente administrativa.

De fato, a elaboração e a alteração do Plano Diretor possuem características singulares, exigindo, em diversos casos, a atuação de equipes técnicas e multidisciplinares, especialmente pela complexidade dos impactos urbanísticos, sociais, econômicos e ambientais que a matéria envolve. Tal peculiaridade tem sido utilizada como justificativa para sustentar que a iniciativa caberia exclusivamente ao Executivo. **Todavia, a análise da questão sob a ótica constitucional e jurisprudencial conduz à conclusão diversa. O entendimento atual dos tribunais tem reconhecido que a iniciativa parlamentar é legítima, afastando a tese da exclusividade do Prefeito nesse campo:**

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS MUNICIPAIS Nº 109/2020, Nº 111/2020, Nº 112/2020, Nº 113/2020 E Nº 114/2020, DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA. **ALTERAÇÃO DA LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO E DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO, E NÃO, PRIVATIVAMENTE, DO CHEFE DO EXECUTIVO.** IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO INICIAL. - O Prefeito de Juiz de Fora/MG busca obter a declaração de inconstitucionalidade, por vício formal, das Leis Municipais nº 109/2020, nº 111/2020, nº 112/2020, nº 113/2020 e nº 114/2020, que alteraram a Lei n. 6910, que dispõe sobre o ordenamento do uso e ocupação do solo no Município de Juiz de Fora; e a LC 82/2018, que inclui o Plano Diretor participativo do Município - Entretanto não se vislumbra a existência do alegado vício (formal), uma vez que **a matéria relacionada a assuntos de interesse local, notadamente em relação ao uso e ocupação do solo urbano, é de competência legislativa do Município, e não, privativamente, do Prefeito,** tudo

conforme dispõe o art. 66, III, da CEMG - O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911/RJ, reconheceu a repercussão geral da matéria constitucional aqui em debate, e, no mérito, reafirmou a jurisprudência daquela Corte no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal)- As eventuais ilegalidades reflexas ou indiretas poderão, evidentemente, por estarem excluídas do âmbito desta ação, ser examinadas nos casos concretos. E fica ressalvada, ainda, a possibilidade de, em controle difuso, as questões aqui tratadas serem examinadas caso a caso, a fim de verificar a ocorrência ou não de alguma inconstitucionalidade de ordem material (entre outras), fora do foco desta decisão. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000205089907000 MG, Relator: Wander Marotta, Data de Julgamento: 25/11/2020, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 04/12/2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE LAJEADO. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR. INICIATIVA CONCORRENTE DO PODER EXECUTIVO E DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAIS. EXIGÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO. ART. 177, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AUSÊNCIA DE DISCIPLINA CONSTITUCIONAL ACERCA DA FORMA DA PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS ANTES DA APROVAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI QUE PROPORCIONARAM RAZOÁVEL DISCUSSÃO DA MATÉRIA PELA POPULAÇÃO LOCAL. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CONFIGURADA. LEI MUNICIPAL QUE NÃO ASSEGUROU QUALQUER FORMA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. INCONSTITUCIONALIDADE CONFIGURADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE EM PARTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70041761388, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 22/08/2011).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA A PROPOSITURA DE LEIS RELATIVAS AO PLANO DIRETOR, ORDENAMENTO, PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO. AUSÊNCIA DE EXPRESSA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. As competências privativas são exceções estabelecidas à competência natural do poder legislativo e, como tais, não podem ser expressas. A ausência de expressa competência privativa do chefe do poder executivo em relação à matéria elencada na norma impugnada, autoriza a iniciativa do projeto de Lei pelo poder legislativo, por conta da vocação natural inerente à natureza desse poder de representação popular, máxime se não há, na Lei, reflexo na estrutura de pessoal ou financeira do município. (TJMT; DI96872/2014; Capital; Rel. Des. Guiomar Teodoro Borges; Julg. 23/04/2015; DJMT 20/05/2015; Pág. 13).

A adoção de posição diversa implicaria grave limitação da função legislativa, esvaziando a competência fiscalizadora e propositiva do Parlamento. Negar ao Vereador a possibilidade de propor alterações no Plano Diretor seria restringir sobremaneira sua atuação política e representativa, justamente em um dos instrumentos mais relevantes de ordenação e desenvolvimento do Município. A reserva absoluta da iniciativa ao Executivo, além de comprometer a dinâmica democrática, vulneraria a separação de Poderes, pois inviabilizaria a contribuição legislativa em tema de evidente interesse público.

Não se pode olvidar, contudo, que a alteração de normas urbanísticas deve observar requisitos formais e materiais indispensáveis à sua legitimidade. Entre eles, destacam-se a **necessidade de participação popular**, garantida por meio da realização de audiências públicas (que é objeto de requerimento do parlamentar proponente), e a **consulta aos órgãos competentes** (também objeto de ofício do parlamentar proponente). Esses órgãos, dotados de equipes multidisciplinares, exercem papel essencial na análise da viabilidade da proposição, fornecendo subsídios técnicos que asseguram a adequação das medidas ao interesse público e ao planejamento urbano sustentável.

Adicionalmente, embora não se trate no contexto da revisão periódica obrigatória do Plano Diretor, a alteração por lei complementar é juridicamente admissível, desde que observados os requisitos procedimentais já delineados.

Em suma, **a iniciativa parlamentar em matéria de Plano Diretor é juridicamente possível e encontra respaldo jurisprudencial, desde que respeitados os mecanismos de participação social e de consulta técnica que conferem legitimidade e eficácia às alterações propostas.** Essa compreensão preserva o equilíbrio entre os Poderes, assegura o protagonismo democrático do Legislativo e reforça a natureza participativa do processo de planejamento urbano.

Portanto, a constitucionalidade da iniciativa legislativa para alterar o Plano Diretor depende da conjugação de dois fatores: (i) respeito à competência normativa do Legislativo para disciplinar matéria urbanística, que não está reservada exclusivamente ao Executivo, e (ii) observância do devido processo legislativo urbanístico, que exige participação popular, estudos técnicos e consulta a órgãos municipais. Seguindo essas

balizas, a presente proposição encontra fundamento jurídico legítimo, não havendo impedimento para que seja apreciada e deliberada pelo Poder Legislativo.

V. CONCLUSÃO

Em síntese, a inclusão da desapropriação por hasta pública como instrumento urbanístico representa avanço jurídico, administrativo e social. A medida moderniza o ordenamento municipal, confere maior eficiência às políticas públicas de ordenamento territorial e inspira-se em experiências recentes que demonstraram sua viabilidade prática e sua adequação ao interesse público. Diante disso, submete-se a presente proposição à apreciação dos nobres vereadores, certos de que sua aprovação trará benefícios concretos para o desenvolvimento equilibrado e inclusivo da cidade de Natal.

Natal/RN, 15 de agosto de 2025.



Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa
Vereador do Município do Natal