VOTO EM SEPARADO

PROJETO DE LEI:Nº 175/2024.

AUTOR –Executivo Municipal.

EMENTA: Dispõe sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se do **Projeto de Lei nº 175/2024**, encaminhado pelo Poder Executivo Municipal de Salvador, que na ementa consta que o PLE "dispõe sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador e dá outras providências".

Todavia, o projeto que contém seis artigos, na verdade, visa alterar as legislações urbanísticas sensíveis como a **Lei nº 8.164/2012**, que regulamenta as Áreas de Proteção de Recursos Naturais (APRN) de Pituaçu, Mata dos Oitis e Manguezal do Rio Passo Vaca, integrantes do Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural (SAVAM), além da **Lei nº 9.148/2016 – LOUOS,** bem como a **Lei nº 9.069/2016 – PDDU**, ainda que de forma indireta.

Essa edil já emitiu seu voto em separado pela rejeição do projeto de lei original, todavia, em razão de apresentação de duas emendas apresentadas após a votação do parecer pelas Comissões Conjuntas em 9 de setembro de 2025, nova convocação de reunião conjunta das Comissões de CCJ, Finanças e Orçamento, Planejamento Urbano e Meio Ambiente foi realizada para o dia 18 de setembro de 2025, às 11hs. Nesta oportunidade, usando das prerrogativas regimentais, novo pedido de vistas foi formalizado na referida reunião.

Entretanto, cotejando a movimentação processual do presente PLE nº175/2024, em 18 de **setembro** de 2025, não foi possível acessar nem o parecer do relator nem tampouco as emendas apresentadas pelos vereadores citadas no parecer do relator. Assim, fez-se necessário solicitar a apresentação das emendas, que só chegaram no dia 22 de setembro de 2025. Inclusive, fora solicitado devolução de prazo para emissão do voto em separado, porém até momento não o foi concedido.

em separado, porém até momento não o foi concedido.

Diante de tal situação, nesta oportunidade, há que se registrar a necessidade de juntada de qualquer documento apresentado perante as comissões aos autos dos respectivos processos legislativos, sob pena de nulidade da tramitação processual, pois o que não está nos autos, não está no mundo ("Quod non est in actis, non est in mundo").

O que essa frase significa? De forma simples, ela quer dizer que, em qualquer processo, apenas o que está documentado e formalmente incluído nos autos do processo pode ser considerado para a tomada de uma decisão e aprovação.

A formalidade é crucial em qualquer ato do Poder Executivo, Judicial e Legislativo! O sistema jurídico pátrio exige que as informações sejam apresentadas de forma organizada e protocolada. Não basta "saber" de algo, é preciso "provar" e registrar qualquer documento nos autos para que ele tenha peso legal. Em resumo, para o direito pátrio observar este procedimento legal reforça a **segurança jurídica** e a **igualdade processual**. Isso é reflexo do principio constitucional da publicidade dos atos administrativos e processuais que garante a todos o conhecimmento dos fatos e das evidências concretas que fundamentarão qualquer aprovação de projeto de lei ou tomada de decisão.

Outrossim, como ainda não houve a devolutiva do prazo, com vistas a resguardar o direito de voto separado, sob protesto, reitera-se que não há justificativa técnica suficiente para tais mudanças apresentadas pelo texto original e pelas emendas. Como dito também, reitera-se que não foi observado o devido processo participativo de planejamento de desenvolvimento urbano previsto no PDDU, notadamente o previsto nos art.351, 353 e 355, relativos aos procedimentos de modificação do PDDU, das suas demais normas urbanísticas e dos seus instrumentos de participação, tais como Conselho Municipal de Salvador e a realização de debates, consultas e audiências públicas. Assim, qualquer fruto advindo de uma árvore envenenada estará também envenenado pela sua origem.

É o relatório.

2. ANÁLISE

O PDDU/2016, em seu Título IX – Desenvolvimento Político-Institucional, dispõe no Capítulo II – Do Processo de Planejamento do Desenvolvimento Urbano.

Nesse capítulo, a Seção III – Dos Instrumentos de Participação no Planejamento prevê, entre outros mecanismos de participação no processo de planejamento urbano, o Conselho Municipal de Salvador, além de debates, consultas e audiências públicas, conforme estabelece o art. 353, incisos I e IV, cujo teor transcreve-se a seguir:

> Art. 353. A participação no processo de planejamento e de gestão seráassegurada, dentre outros, mediante os seguintes instrumentos:
> I - Conselho Municipal de Salvador;
> II - Conferência Municipal da Política Urbana;
> III - outros conselhos, comissões e fóruns legalmenteinstituídos;
> IV - debates, consultas e audiências públicas;
> V - iniciativa popular de projeto de lei e de planos,programas e projetosdedesenvolvimento urbano.

No art.355, I, do PDDU –2016 é previsto que o Conselho Municipal de Salvador tem a *atribuição de apreciar as matérias relativas ao planejamento e gestão do uso do solo, habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana, bem como nas demais matérias que afetam o desenvolvimento urbano*, competindo-lhe emitir orientações e recomendações sobre a implementação do PDDU e demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano.

Ocorre que o **Conselho Municipal de Salvador** sequer se encontra regularmente instalado. Além disso, não foram promovidas audiências públicas ou consultas populares no âmbito do Poder Executivo, como exige o art.353,IV, do PDDU – 2016, Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e o art. 182 da Constituição Federal.

Dessa forma, como dito inicialmente, **o presente PLE 175/2024 pretende realizar alterações em legislações urbanísticas sensíveis como a Lei nº 8.164/2012**, que regulamenta as Áreas de Proteção de Recursos Naturais (APRN) de Pituaçu, Mata dos Oitis e Manguezal do Rio Passo Vaca, integrantes do Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural (SAVAM); a Lei nº 9.148/2016 – LOUOS bem como a Lei nº 9.069/2016 – PDDU, sem observar os dispositivos legais do PDDU –2016.

As emendas ora apresentadas pretendem também alterar as legislações urbanísticas sensíveis como a Lei nº 8.164/2012 e a Lei nº 8.165/2012, ambas legislações regulamentadoras do PDDU/2008.

A Emenda nº 01/2025 pretende alterar a última lei que regulamenta as Àreas de Proteção Cultural e Paisagística - APCP, integrantes do Sistema de Áreas de Valor Ambiental e Cultural - SAVAM da Lei nº 7.400/2008 (PDDU) que indica e dá outras providências. Essa emenda está direcionada exclusivamente a modificar a Lei nº 8.165/2012 quanto a APCP de Nossa Senhora de Guadalupe, na Ilha dos Frades e APCP de Loreto, na Ilha dos Frades.

A Emenda nº 04/2025 que pretende alterar a Lei nº 8.164/2012, que já é igualmente objeto de alteração do projeto original, com vistas a acrescentar o art.18-B que regulamentou a APRN do Entorno Marítimo da Ilha dos Frades, agora objetivando acrescentar novas vedações às atividades permitidas nesta área, bem como propondo alteração do Mapa 2C, integrante do Anexo III da referida lei, sem apresentar qualquer mapa anexo à emenda ou a emenda que fora enviada ainda hoje.

Logo, o todo o processo de alteração das referidas legislações urbanísticas está também totalmente *eivado de nulidade e ilegalidade porquanto expressamente viola as normas legais previstas no PDDU –2016* quanto ao processo de planejamento do desenvolvimento urbano, em especial pela afronta aos seus dispositivos dos art.353, I e IV e do art.355, I.

Na verdade, diante dessas ilegalidades apontadas, o PLE 175/2024 não poderia estar tramitando nesta Casa Legislativa, porque ***todos seus dispositivos estão***

afetados por vícios de origem, em especialmente quanto a falta de apreciação pelo Conselho Municipal de Salvador, ressaltando que, nem as duas únicas audiências públicas convocadas pela Casa, não têm o condão de restabelecer a legalidade, **pois o vício de ilegalidade é de origem**!

Como dito acima, não adiantou essa Casa Legislativa realizar as duas audiências, pois o vício de inconstitucionalidade e ilegalidade está no trâmite realizado pelo Poder Executivo, ou seja, a não observação dos procedimentos previstos pelo PDDU para alteração das legislações urbanísticas.

No presente projeto de lei, há que afirmar que esta Casa Legislativa está diante da aplicação da "Teoria dos Frutos da Árvore Envenenada", tão em voga nos tribunais pátrios, em especial no STF e STJ.

A Teoria dos Frutos da Árvore Envenenada (do inglês, *fruits of the poisonous tree doctrine*) tem origem no direito norte-americano e foi adotada pela jurisprudência brasileira, principalmente pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), para tratar da questão das provas ilícitas, que argumenta que qualquer prova obtida a partir de uma prova original considerada ilícita (a "árvore envenenada") também é ilícita e, portanto, deve ser desconsiderada. Ou seja, um vício na origem da prova contamina todas as provas que dela se derivam.

A aplicação da "teoria dos frutos da árvore envenenada" ou também conhecida como "teoria do fruto podre de árvore podre" não se limita ao direito penal, também é amplamente reconhecida e estudada em diversas disciplinas acadêmicas sob diferentes nomes e estruturas. A metáfora é uma forma intuitiva de explicar a relação de causa e efeito entre a origem de um problema e o próprio problema.

A essência da metáfora é a de que a causa raiz de um problema está na sua origem, e não apenas no resultado visível. Corrigir o "fruto" não resolve o problema fundamental; é preciso tratar a "árvore" para que ela possa produzir frutos saudáveis no futuro.

Portanto, é fundamental que qualquer alteração na legislação urbanística e

ambiental seja feita *respeitando o devido processo previsto pelo PDDU*, com a participação social e os limites constitucionais.

Ainda, nesta oportunidade, reitera-se a ilegalidade da aplicação do ***regime de urgência solicitada pelo Poder Executivo*** em mensagem enviada à Casa Legislativa do PLE 175/2024, conforme prevê o art.351, §9º, do PDDU-2016, senão vejamos dispositivo legal ora transcrito:

> Art. 351. A revisão do Plano Diretor, a que se refere o art. 6º desta Lei, será procedida em tempo hábil, de modo a atender ao prazo máximo legal para suaconclusão, cabendo ao órgão do planejamento urbano a coordenação de todos os órgãos e entidades da Administração, que serão corresponsáveis pela elaboraçãoimplantação e avaliação dos resultados, assim como pelo fornecimento das informações requeridas para o controle pela sociedade.(...)
>
> §9º O Poder Público Municipal, **em nenhuma hipótese**, poderá utilizar-se do**expediente da urgência**, previsto no art. 47 da Lei Orgânica do Município doSalvador, ao encaminhar a revisão e/ou modificações do Plano Diretor.

Pelo PDDU-2016, o regime de urgência previsto no art.47, LOM é compatível com ampla e adequada participação da sociedade civil, pois impede a maturação das discussões, a elaboração de estudos técnicos aprofundados e a devida consulta a todos os setores da sociedade diretamente afetados pelas alterações propostas.

Tem sido sistemática aprovação de leis manifestamente inconstitucionais e ilegais, o que ocasionando a deterioração de todo o processo de planejamento urbano em Salvador. A utilização de um rito abreviado para uma matéria que exige deliberação ampla e qualificada é um forte indicativo de um **vício formal**.

O resultado não é apenas uma lei inconstitucional, mas a *desestabilização da segurança jurídica* e a submissão de um plano de longo prazo (o PDDU) a interesses

pontuais e de curto prazo.

Esta **quebra na lógica de planejamento e na hierarquia** das normas resulta em um **vício material e formal**, por contrariar o modelo de gestão urbana previsto na legislação municipal e no Estatuto da Cidade.

Essa prática é inaceitável e demonstra uma clara tentativa de manipular ou ajustar o planejamento urbano de forma ilegal e irregular, sem respeitar os prazos e procedimentos estabelecidos pelo ordenamento jurídico pátrio.

3. VOTO

Diante de todos os vícios ora apontados – voto pela **REJEIÇÃO DAS EMENDAS 01/2025 E 04/2025 AO PLE 175/2024**, por vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade insanáveis, S.M.J.

Sala das Comissões, 22 de setembro de 2025.

Vereadora Aladilce