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); a **Lei nº 9.148/2016 – LOUOS,** bem como a **Lei nº 9.069/2016 – PDDU**, ainda que de forma indireta.

O art. 1º do PL cria o art. 18-A na Lei nº 8.164/2012, lei recepcionada como Lei Urbanística e reguladora do PDDU, que objetiva regulamentar a APRN do Jaguaribe, prevista no art.266, da Lei nº 9.069/2016 - PDDU, definindo sua constituição, seus limites geográficos através do Anexo I – Mapa da APNR do Jaguaribe, onde se destaca a implantação de um sistema viário urbano e linha de transmissão de energia na sua Zona de Manejo Especial - ZEM, o que atinge diretamente áreas sensíveis como o "Vale Encantado".

O art. 2º visa, exclusivamente, incluir novas Zonas de Uso Econômico (ZUE) no art. 32 da LOUOS, dispositivo normativo que reproduz o art. 187 do PDDU/2016. A inclusão de novas ZUEs pela LOUOS configura alteração reflexa do PDDU por via oblíqua.

O art. 3º altera mapas anexos da LOUOS (01-A e 02-C), modificando poligonais de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e de Proteção Ambiental (ZPAM), todas originárias do PDDU.

Já os arts. 4º e 5º dispõem sobre o Polo Logístico de Valéria e proíbem atividades específicas em áreas lindeiras à Av. Lafayette Coutinho.

Não há, entretanto, justificativa técnica suficiente para tais mudanças. Além disso, 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 e suas demais normas urbanísticas e seus instrumentos de participação, tais como Conselho Municipal de Salvador e a realização de debates, consultas e audiências públicas.

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 será assegurada, dentre outros, mediante os seguintes instrumentos:
> I - Conselho Municipal de Salvador;
> II - Conferência Municipal da Política Urbana;

III - outros conselhos, comissões e fóruns legalmente instituídos;

IV - debates, consultas e audiências públicas;

V - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento 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.

Logo, o todo o processo de alteração das referidas legislações urbanísticas está 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***, 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 origem**!

Como não bastasse o vício de legalidade ora apontado, outra ilegalidade gravíssima está presente no PLE 175/2024, nos seus artigos 1º, 2º e 3º, quando pretendem alterar o PDDU, em especial o seu art.187 e os Mapas da APRN do Jaguaripe, Mapas 01-A e 02-C.

O PDDU, enquanto lei matriz da política de desenvolvimento urbano, define diretrizes, categorias e zonas de uso do solo. A LOUOS, lei subordinada, apenas detalha sua aplicação.

O PL 175/2024, ao criar ZUEs não previstas no art.187 no PDDU e alterar seus mapas através da LOUOS e da Lei 8.164/2012, **usurpa competência exclusiva do PDDU**, configurando além de violação da hierarquia normativa, atropelo também ao processo de planejamento de desenvolvimento urbano, em especial ao processo de revisão e modificação do PDDU previstos nos arts. 351 e seguintes.

Trata-se de alteração da "Lei Mãe" pela "Lei Filha", vício material insanável. A aprovação do PL 175/2024 abre mais uma vez um precedente para alterações fragmentadas do PDDU sem observância do rito especial. Isso esvazia a função estruturante do Plano Diretor, transformando-o em letra morta e fragilizando a governança democrática da política urbana.

Mais uma vez o Poder Executivo, com o PLE 175/2024, tenta transformar a legislação urbanística e ambiental municipal em algo semelhante a um "Frankenstein", uma mistura desordenada e prejudicial de normas que vêm causando prejuízos concretos à Cidade, em especial ao meio ambiente.

Essas alterações afetam diretamente áreas de grande importância, como as poligonais de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e Zonas de Proteção Ambiental e de Uso Restrito (ZPAM), previstas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU).

Modificações e criações de zoneamentos permissivos em áreas especialmente protegidas, como o Jaguaribe (Vale Encantado), a Ilha de Bom Jesus dos

Passos, o Manguezal do Passa Vaca e a Ilha dos Frades, são feitas sem o devido processo de planejamento de desenvolvimento urbano previsto pelo PDDU, ou seja, sem a resguardar seus instrumentos de participação previstos no art.353, especial apreciação da matéria pelo Conselho Municipal de Salvador e a adequada participação da sociedade civil nos debates, consultas e audiências pública.

Essa prática viola princípios básicos do Estado de Direito, que garantem transparência e gestão democrática das cidades.

No Projeto de Lei 175/2024, por exemplo, observa-se uma nova investida do Poder Executivo Municipal na Área de Proteção e Recuperação Natural (APRN) de Jaguaribe, que, ***além de inconstitucional***, representa uma afronta às regras estabelecidas para a gestão do território e do meio ambiente.

Essa iniciativa, como detalhado neste documento, reforça a tentativa de alterar o ordenamento urbano e ambiental de forma ilegal e irregular, o que pode comprometer a sustentabilidade, a proteção dos recursos naturais e os direitos de viver bem na Cidade, que já enfrenta sérias consequências das mudanças climáticas.

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.

Outrossim, como o PL 175/2024 está alterando o PDDU-2016, quando seus dispositivos estão criando áreas de zoneamento não prevista plano diretor e alterando mapas deste, estar-se-a diante de uma proposta legislativa de modificação do PDDU reflexa.

Dessa forma, também se pode apontar a ilegalidade da aplicação do ***regime de urgência solicitada pelo Poder Executivo*** em mensagem enviada à Casa Legislativa, 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 sua conclusão, cabendo ao órgão do planejamento urbano a coordenação de todos os órgãos e entidades da Administração, que serão corresponsáveis pela elaboração implantação 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 do Salvador, 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.

Dessa forma, **a solicitação do Poder Executivo de adoção do rito urgência** também é mais uma ilegalidade perpetrada na tramitação do PLE 175/2024.

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.

Conforme já detalhado, o Art. 2º do PL 175/2024 propõe a criação de quatro novas Zonas de Uso Especial (ZUEs) que não estão previstas na Lei do PDDU de 2016. A competência para classificar e criar as diferentes espécies de zonas de uso é privativa do Plano Diretor, enquanto a LOUOS tem a função de regulamentar os parâmetros urbanísticos para as zonas já existentes.

Permitir que a LOUOS crie instrumentos urbanísticos previstos para o PDDU enfraquece o poder normativo da lei principal. Se a LOUOS pode criar zonas de uso, o PDDU deixa de ser a lei diretora e passa a ser uma mera peça burocrática, com sua função de ordenamento territorial comprometida.

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. A consequência é a abertura de precedentes para um zoneamento "casuístico", que reage a interesses imediatos, em detrimento de um ordenamento planejado e democrático.

Finalmente, importante registrar o atraso da revisão do PLANO DIRETOR-2016. O artigo 75 da Lei Orgânica do Município de Salvador estabelece que a atualização do PDDU se dará a cada 8 (oito) anos.

Na mesma direção, o artigo 7º da Lei 9.069/2016 determina que o Executivo deverá encaminhar à Câmara Municipal proposta de revisão deste PDDU até 8 (oito) anos da sua promulgação no Diário Oficial do Município, tendo esse prazo vencido em junho de 2024, senão vejamos os arts.74 e 75, da Lei 9069/2016 (PDDU) reproduzidos.

> Art. 74 A elaboração do Plano Diretor, bem como sua revisão, atualização, complementação e ajustamento são da iniciativa e atribuição do Executivo, por intermédio de seus órgãos de planejamento, e dele deverá constar, como conteúdo básico:
> I - análise e diagnóstico dos sistemas urbanos do município;
> II - projeções relativas à demanda real de equipamentos, infra-estrutura, serviços urbanos e atividades econômicas em geral para os horizontes estudados;
> III - diretrizes relativas à estrutura urbana, uso e ocupação do solo, zoneamento, áreas de interesse social e especial infra-estrutura urbana, além das diretrizes sócio-econômicas, financeiras e administrativas.

> Art. 75 O Executivo Municipal deverá promover a revisão e atualização do Plano Diretor a cada decurso de oito anos após a sua aprovação pela Câmara Municipal, podendo o mesmo sofrer complementações e ajustamentos antes do prazo estabelecido neste artigo, sem prejuízo da revisão e atualização prevista nesta lei.

Esse desrespeito do Poder Executivo quanto ao prazo de revisão demonstra a falta de compromisso com o planejamento ordenado e com a transparência pública. Ainda mais grave é o fato de que, enquanto o processo de revisão está atrasado, a Poder Executivo continua promovendo alterações no PDDU e na LOUOS, totalmente as aversas do processo de alteração e modificação previsto na PDDU-2016.

Há que se registrar abaixo algumas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs) propostas pela Procuradoria Geral de Justiça (PGJ) do Ministério Público do Estado da Bahia que tratam de leis oriundas de projetos de lei que tramitaram e foram aprovados pela Câmara Municipal de Salvador com os mesmos vícios aqui apontados sobre o PL 175/2014:

> - Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs) de nº 8029741-02.2021.8.05.0000, 8029739- 32.2021.8.05.0000 e 8029746-24.2021.8.05.0000, respectivamente, contra as Leis Municipais 9.509/2020, Complementar 074/2020 e 9.510/2020. Oriundas do Procedimento IDEA de nº 003.9.169054/2020 no Ministério Público do Estado da Bahia, as Leis Municipais 9.509/2020 ("Condomínio de Lotes"), Complementar 074/2020 ("Regularização Fundiária Urbana – REURB") e 9.510/2020 ("APRN do Cidade Jardim/Santa Maria)", foram objeto de Representação ofertada, em 2020, pelo GAMBÁ (Grupo Ambientalista da Bahia), IBDU-BA (Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico na Bahia), Fórum a Cidade Também é Nossa, IAB-BA (Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento da Bahia), Movimento Vozes de Salvador e por diversas comunidades quilombolas, pesqueiras, marisqueiras e/ou extrativistas da Baía de Todos os Santos.
>
> - Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) de nº 8023069-41.2022.8.05.0000: Emenda nº. 37/2021, à Lei Orgânica do Município de

Salvador (LOM), por violação formal ao art. 113 do ADCT, art. 5º, caput, e inciso XXIII, art. 29, caput, e inciso XII, art. 61, §1º, inciso II, alínea 'b', art. 150, caput, art. 170, incisos III e IV, art. 182, §§ 1º a 4º e art. 225, todos da Constituição Federal, normas de repetição obrigatória, e ao art. 3º, inciso IV, art. 4º, caput, art. 13, art. 60, caput, e inciso IV, art. 62, caput, art. 64, caput, incisos I e II, art. 70, incisos I, V, X, XII e art. 159 da Constituição do Estado da Bahia, além de vícios formais e materiais do art. 26 da Emenda nº. 37/2021, por ofensa ao art. 225 da Constituição Federal e aos artigos 59, VII e 199, caput, I, III a V, da Constituição do Estado da Bahia.

- Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) de nº 8065389-38.2024.8.05.0000 cujo objeto é a Lei Municipal 9.603/2021 que traz entre as suas disposições: Mudança nos limites de áreas destinadas a proteção ambiental –Parques Urbanos da Ilha de Bom Jesus dos Passos e na Área de Proteção aos Recursos Naturais do Jaguaribe; Flexibilização de zoneamento ambiental – APRN do Jaguaribe, APRN do Passa Vaca e das ilhas (Bom Jesus dos Passos, Santo Antônio, Coqueiros e Itapipuca); Mudança do zoneamento da Área de Proteção Ambiental da Baía de Todos os Santos; Facilita o desmatamento e dificulta a recuperação de APPs – Mudança na Política Municipal de Meio Ambiente: contrariando o código florestal, a lei passou a autorizar o desmatamento e desobrigar a recuperação de APPs em caso de "perda de função ambiental". Essa exceção não é prevista nas leis federais e estaduais; Diminui as exigências de compensação ambiental para desmatamento; Facilita a instalação de estabelecimentos não residenciais nas ilhas; Flexibilização do zoneamento na APRN de Pituaçu; Facilitação do licenciamento ambiental nas ilhas.

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 por lei.

Essas mudanças durante o processo de revisão comprometem a estabilidade do planejamento, gerando insegurança à sociedade em geral que depende de regras claras e previsíveis para o desenvolvimento da cidade.

Questiona-se, assim, o porquê da persistência do Poder Executivo em mover alterações inconstitucionais e ilegais no PDDU e LOUOS em meio aos seus processos de revisão.

Em mora com os prazos previstos, o Poder Executivo Municipal consolida seu papel de violador do planejamento urbano municipal na cidade de Salvador.

Por introduzir uma nova via urbana, a proposição interfere diretamente na circulação, no tráfego e no sistema viário municipal — **matérias tipicamente afetas à Comissão de Transporte, Trânsito e Serviços Municipais**, cuja competência abrange, entre outros pontos, 'circulação, tráfego e estacionamento' (art. 68, IV, do Regimento Interno).

Assim, à luz do art. 48 da Lei Orgânica do Município — que veda a submissão de projetos à discussão sem a audiência e o parecer da comissão competente — impõe-se a tramitação pela referida Comissão, sem prejuízo da Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final e, no que couber, da Comissão de Planejamento Urbano e Meio Ambiente (art. 68, V, c/c art. 74 do Regimento Interno).

3. VOTO

Diante de todos os vícios apontados – formais e materiais – voto pela **REJEIÇÃO AO PLE 175/2024**, por vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade insanáveis, S.M.J.

Sala das Comissões, 7 de setembro de 2025.

Vereadora Aladilce