COMISSÃO DE FINANÇAS, ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO
VOTO EM SEPARADO AO PROJETO DE LEI Nº 424/2025

Autor: Executivo Municipal
Ementa: Altera dispositivos das Leis nº 9.281, de 28 de agosto de 2017, e nº 9.148, de 08 de setembro de 2016, na forma que indica.

Projeto de Lei. Altera dispositivos das Leis nº 9.281, de 28 de agosto de 2017, e nº 9.148, de 08 de setembro de 2016, na forma que indica. **Alterações que permitem a dispensa de estudos de sombreamento para empreendimentos com mais de 75m de altura**. Revisão premente do Plano Diretor e Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo.

Relatório.

Trata-se de projeto de lei de autoria do Executivo Municipal que propõe alterações ao Uso e da Ocupação do solo do Município de Salvador e dá outras providências.

O Setor de Análise e Pesquisa constatou conformidade com as normas regimentais e da técnica legislativa e que a matéria há amparo no Regimento Interno da Câmara Municipal de Salvador e Lei Orgânica do Município.

No uso das suas competências como membra da Comissão de Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização, esta edil apresenta voto em separado, como se indicará a seguir.

Esse é o breve relatório. Passo a opinar.

Em sua mensagem, o chefe do Poder Executivo apresenta um breve resumo do projeto de lei apresentado, indicando tratar-se de alterações em 02(duas) Leis Municipais: **(i) Lei 9281/2017** – Código de Obras; e **(ii) Lei 9.148/2016** – LOUOS, Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo do Município de Salvador.

A alteração legislativa proposta em relação ao Código de Obras se justificaria para garantir viabilidade técnica e financeira para projetos de requalificação de prédios degradados no Centro Histórico de Salvador, que possuam mais de 11 metros de altura e que, pela regra geral do Código de Obras, necessitariam da previsão de instalação de elevadores.

Já em relação às alterações da Lei de Ordenamento, Uso e Ocupação do Solo, utiliza-se de forma genérica, da justificativa de "*atualizar (...) para que seja melhor aplicado como estímulo à implantação de empreendimentos que gerem emprego e renda aos munícipes*" – deixando de citar o mais importante impacto da alteração, que é permitir a construção de edificações com até 112 metros de altura na Orla Atlântica de Salvador, sem estudo de sombreamento das praias (o equivalente a 23 andares).

É importante ter nitidez sobre todos os pontos do projeto, que revelam mudanças que na forma e no conteúdo são potencialmente prejudiciais à população.

Com um texto extremamente técnico, sem nenhuma participação popular, nem mesmo na Câmara de Vereadores de Salvador como aconteceu em relação à última alteração da LOUOS, e sem a apresentação de estudos de impacto, o PLE-424/2025 propõe-se a alterações em matéria urbanística que logo mais deverão ser novamente discutidas com as revisões do Plano Diretor LOUOS.

Apesar de extremamente sintético, possuindo 05(cinco) artigos, o PLE-424/2025 possui diversas inconstitucionalidades e irregularidades, sendo didático tratar-lhes em capítulos, como passa a fazer

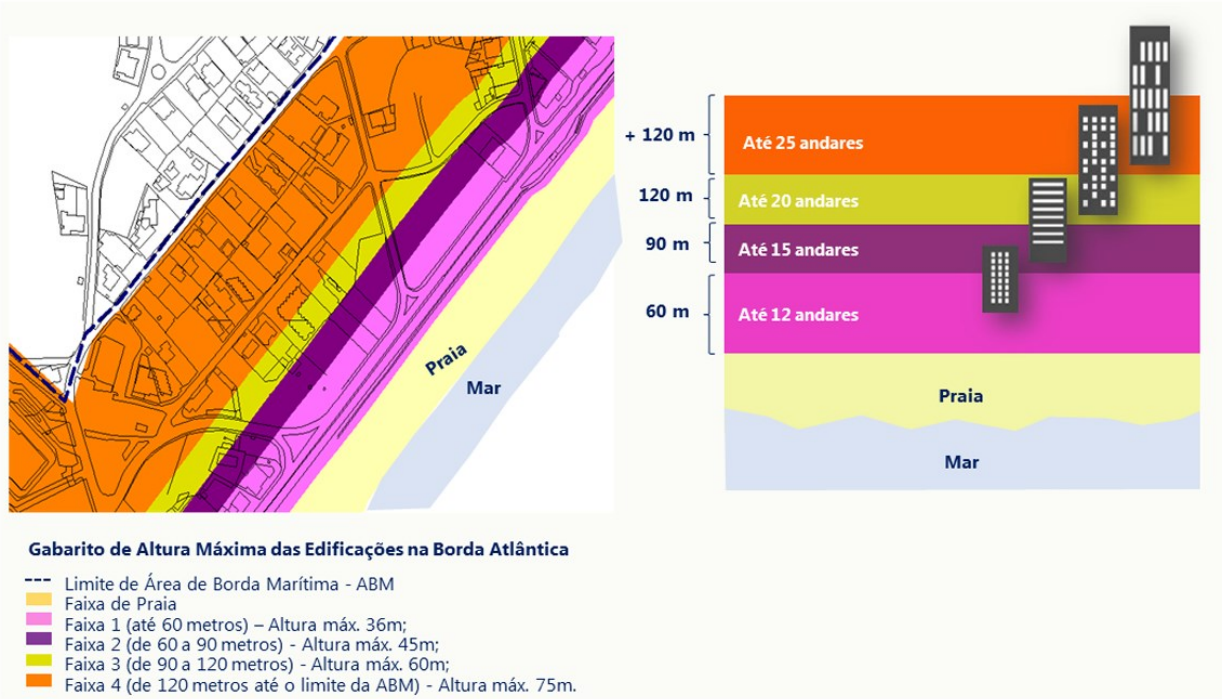
1. DO DESCORTINAMENTO DO TEXTO TÉCNICO PARA COMPREENSÃO DO ALCANCE DA PROPOSTA EM RELAÇÃO À ALTERAÇÃO DA LOUOS.

Em primeiro plano, não se pode deixar de iniciar esse voto em separado chamando a atenção para os demais vereadores e para os anais desta Casa Legislativa, sobre a exata dimensão do PLE-424/2025, tendo em vista que a redação da proposição encontra-se descontextualizada.

Atualmente, a sistemática do gabarito da ABM (Orla Atlântica: Farol da Barra – Praia de Ipitanga) possui 02(dois) regimes possíveis de urbanização: **(i) REGRA PADRÃO:** que incide sobre terrenos vazios e em substituição a edificações não-degradadas; **(ii) REGRA FLEXIBILIZADA:** em substituição a edificações degradadas, popularmente designadas como "ruínas".

Na **REGRA PADRÃO**, o empreendedor que quiser construir um prédio novo terá que fazer, obrigatoriamente, o estudo de sombreamento e obedecer aos limites de gabarito previstos no art. 102 da LOUOS, que são:

a) **FAIXA 1:** contando a partir da faixa de areia, os primeiros 60m podem edificar até 36m de altura (aprox. 12 andares)
b) **FAIXA 2:** de 60m a 90m de distância da faixa de areia pode edificar até 45m (aprox. 9 andares)
c) **FAIXA 3:** de 90m a 120m de distância da faixa de areia pode edificar até 60m (aprox. 12 andares)
d) **FAIXA 4:** de 120m de distância da faixa de areia em diante, pode edificar até 75m (aprox. 15 andares)



Na **REGRA FLEXIBILIZADA**, o empreendedor que quiser construir um prédio novo em substituição à uma construção em ruínas, terá as regras urbanísticas flexibilizadas, tendo sido essa uma proposta criada pela LOUOS para incentivar que os empreendimentos na ABM (Orla Atlântica) fossem feitas nesses terrenos que já possuem ruínas, requalificando o entorno. É como já definem os textos atuais dos arts. 103 e 111 da LOUOS

Com a flexibilização (art. 111 e 103), os gabaritos podem ser ampliados em até 50% do limite original e o estudo de sombreamento passa a ser dispensado.

Em contrapartida, o art. 104, fixou uma "trava": O limite máximo, ainda que com a flexibilização, jamais poderia exceder 75m de altura. Ou seja, as Faixas 1 e 2 ganham um acréscimo de gabarito real de 50%; a Faixa 3 ganha um aumento de gabarito em até 25% e a Faixa 4 não tem ganho nenhum de gabarito, de modo que o benefício pra esses imóveis é apenas a dispensa do estudo de sombreamento.

Com a flexibilização nos moldes atuais, as edificações novas em substituição aos imóveis em ruína passam a obedecer os seguintes gabaritos, sempre dispensando o estudo de sombreamento:

a) FAIXA 1: contando a partir da faixa de areia, os primeiros 60m podem edificar até 54m de altura (aprox. 18 andares)
b) FAIXA 2: de 60m a 90m de distância da faixa de areia pode edificar até 67,5m (aprox. 23 andares)
c) FAIXA 3: de 90m a 120m de distância da faixa de areia pode edificar até 75m (aprox. 25 andares)
d) FAIXA 4: de 120m de distância da faixa de areia em diante, pode edificar até 75m (aprox. 25 andares)

Neste ponto, não se pode esquecer que a aprovação dessa regra, como se encontra na legislação, teria sido objeto de estudo técnico e participação popular em 2016, quando da elaboração da LOUOS atual, sendo um ponto central de discussão e divergência técnica até mesmo após a sua aprovação.

Rememora-se aqui reportagens jornalísticas da época, que destacavam que a questão do gabarito na orla era uma polêmica e que a "defesa" dada pelo Executivo Municipal e a base de apoio do prefeito era a de que a flexibilização possuía uma "trava" (referindo-se ao art. 104 na sua redação original) (grifos nossos):

> **ENTENDA PRINCIPAIS PONTOS DA LOUOS APROVADA NA CÂMARA DE SALVADOR**
>
> *Questão mais polêmica debatida por vereadores é altura dos prédios da orla. Lei foi aprovada na segunda-feira (8) e segue para sanção do prefeito*.
>
> (...)

A polêmica na votação da Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo (Louos), aprovada na segunda-feira (8), na Câmara Municipal, divide os vereadores de Salvador desde a forma que tramitou na Casa até o próprio conteúdo da lei.

A principal polêmica estabelecida na norma envolve os limites para altura dos prédios da orla de Salvador. Os representantes da oposição criticam a possibilidade de sombreamento da praia, o que é negado pelos vereadores governistas.

(...)

O líder da situação, Joceval Rodrigues, defende que a Louos não permitirá sombreamento na praia e em nenhuma região da cidade, nem ao ponto de impactar na ventilação. "Porque na Louos existem mecanismos de trava. Ao mesmo tempo que libera o gabarito para subir, não pode ocupar toda a área do empreendimento. Nós travamos o sombreamento da orla. Onde o sol nasce em Salvador ajuda para que não ocorra isso. Estabelecemos distância de 120 e 150 metros da praia. Fizemos estudo de sombreamento de toda orla marítima de Salvador", defende.

O presidente da Câmara, Paulo Câmara, também defende que a lei não causa riscos de sombreamento na orla marítima. "Nós temos pontos na orla marítima que são permitidos até 12 pavimentos, ou seja, 36 metros, mas a depender da inclinação do sol e da hora que for medido, não haverá 12. Poderá ser sete a nove pavimentos. Só poderá ser licenciado se não houver sombreamento na praia, está bem claro na lei, também obedecendo aos corredores de ventilação e impacto de vizinhança", afirma.

https://g1.globo.com/bahia/noticia/2016/08/entenda-principais-pontos-da-louos-aprovada-na-camara-de-salvador.html Acesso em 2025.out.04

Do mesmo modo, está nos anais desta Casa, no Relatório da 2ª Audiência Pública sobre a LOUOS, realizada em 14/07/2016 de que o Executivo Municipal defendia as regras previstas nos arts. 103, 104 e 111 da proposição em razão da existência da "trava" aos 75m e da obrigatoriedade do estudo de incidência solar. Foi como consignou a então assessora especial da Secretaria Municipal de Urbanismo de Salvador (à época, SUCOM), Sra. Juliana Paes:

> "(...) *A senhora Juliana Paes explicou que empreendimentos na Borda Litorânea dependiam de estudo de sombreamento e que cada local teria uma altura máxima. Explicou ainda a flexibilização no gabarito, de 50%, como estímulo a novas construções em lugar de construções deterioradas, sob limites como o de 75 metros na Orla.*" (página 48 do Relatório da 2ª Audiência Pública da LOUOS/2016) Disponível em https://www.cms.ba.gov.br/uploads/rel002.pdf Acesso em 2025.out.04

Ora, se à época da elaboração da LOUOS foi realizado um estudo de sombreamento de toda a Orla Marítima de Salvador como defendia o Executivo, e esse estudo apontou para a necessidade de garantia da trava de 75m e a obrigatoriedade do estudo de sombreamento para cada projeto a ser licenciado, pergunta-se: O que permite à Municipalidade, 9 anos depois, alterar a regra? Qual o estudo técnico realizado para tal objetivo? Qual a escuta popular foi realizada para dar legitimidade à alteração proposta?

A resposta parece ser negativa a todos esses questionamentos, já que o PLE-424/2025 não apresenta NENHUM ÚNICO estudo, NENHUMA ÚNICA audiência pública ou QUALQUER JUSTIFICATIVA plausível.

É inadmissível que todas as recentes alterações e flexibilizações em matéria urbanística que estão sendo propostas a esta Casa Legislativa possuam como única justificativa a "geração de emprego e renda", cantilena repetida em todas as

mensagens do Executivo. É inadmissível que o Executivo Municipal não seja capaz de produzir outras formas de geração de emprego e renda que não estejam às custas da proteção ambiental, conforto térmico, e garantia de um meio ambiente saudável e equilibrado para as atuais e futuras gerações.
Apesar da Mensagem do Executivo ao PLE-424/2025 afirmar que o modelo "*já colheu importantes frutos desde que entrou em vigor*", a realidade é que a proposta de flexibilização prevista nos arts. 103 e 111 da LOUOS acabou produzindo ainda mais ruínas pela cidade. E não só na Borda Atlântica.

Na prática, imóveis em ruína acabam sendo valorizados, não pelo seu potencial de requalificação, mas pela possibilidade de ao serem demolidos permitir a construção de edificações maiores, com prioridade no licenciamento e sem estudos de sombreamento. Para as construtoras isso significa menos custo na construção e maior lucratividade. Para os especuladores de imóveis isso significa maior valor na venda do terreno/ruína.

E para a cidade isso significa a perda de circulação de ar, elevação da temperatura, diminuição da permeabilidade do solo, maior congestionamentos de veículos, maior produção de resíduos, e sombreamento das praias.

Na Orla, há o caso evidente dos imóveis da Rua Barro Vermelho (Buracão), que a partir do ano de 2016 tiveram o seu processo de degradação acelerado, com vistas a atrair construtoras que pudessem se beneficiar da regras flexibilizadas. Na região mais continental, fora da ABM, a mesma lógica já se verifica nas casas do Caminho das Árvores, que estão sendo abandonadas para atrair construtoras.

Ao alterar o art. 104, §1º e o art. 111, o Executivo Municipal amplia a flexibilização em 02(dois) pontos, sendo eles:

1) Pela nova redação do art. 111, ao incluir a expressão os terrenos vazios passam a ser incluídos na regra de flexibilização, que antes só alcançava os imóveis em ruína.

2) Pela nova redação do §4º do art. 104, desaparece a "*trava*" que existia para impedir que nada acima de 75m fosse erguido na Orla Atlântica (ABM) nas hipótese de flexibilização. Assim, as Faixas 3 e 4 passam a ter um ganho real de 50% cada uma.

Com a flexibilização prevista no PLE-424/2025, as edificações novas em substituição aos imóveis em ruína passam a obedecer os seguintes gabaritos, sempre dispensando o estudo de sombreamento:

a) **FAIXA 1:** contando a partir da faixa de areia, os primeiros 60m podem edificar até 54m de altura (aprox. 18 andares)
b) **FAIXA 2:** de 60m a 90m de distância da faixa de areia pode edificar até 67,5m (aprox. 23 andares)
c) **FAIXA 3:** de 90m a 120m de distância da faixa de areia pode edificar até 90m (aprox. 30 andares)
d) **FAIXA 4:** de 120m de distância da faixa de areia em diante, pode edificar até 112,5m (aprox. 38 andares)

No que tange à alteração da LOUOS, é disso que se trata o PLE-424/2025: permitir que edificações de 75-120m sejam erguidas próximas às praias de Salvador em toda a Borda Atlântica sem estudo de sombreamento, ampliando a abrangência da regra de flexibilização não só para as inúmeras ruínas que já existem (e continuam a ser produzidas) mas também para terrenos não edificados, que são produto direto da especulação imobiliária.

2. DA REVISÃO DA LOUOS SEM A OBEDIÊNCIA DO RITO LEGAL

Conforme visto, a alteração proposta pelo PLE-424/2024 à LOUOS é significativa e abrangem grande porção continental do Município de Salvador e a justificativa dada pelo Executivo em sua mensagem foi a necessidade de "*atualizar (...) para que seja melhor aplicado como estímulo à implantação de empreendimentos que gerem emprego e renda aos munícipes*" – registre-se, expressão genérica e comezinha às Mensagens do Executivo para encaminhamento de alterações em matéria urbanística.

A mensagem é contraditória em relação à postura do Executivo Municipal em relação à revisão do PDDU e da LOUOS, seja por uma exigência legal, seja pela real necessidade de serem revisitados os objetivos, diretrizes, prioridades, incentivos e desestímulos em relação ao desenvolvimento urbano.

O prazo para encaminhamento do projeto de lei para a revisão destes diplomas legais já foi ultrapassado e o Executivo Municipal ainda não anunciou nenhuma atividade prática de início dos trabalhos para tal objetivo – a não ser a contratação da Fundação Getúlio Vargas, por dispensa de licitação – cenário que demonstra o completo descaso com a necessidade urgente de revisão do plano diretor diante da alteração das condições materiais da cidade.

Senão vejamos:

A obrigatoriedade da revisão do PDDU em Salvador está prevista no art. 75 da Lei Orgânica do Município de Salvador e no art. 7º da Lei Municipal 9.069/2016 – o atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Salvador, que conjuntamente determinam como cronograma de procedimento, que no prazo de 08 (oito) anos o Executivo Municipal deverá encaminhar à Câmara Municipal a proposta de revisão, tendo como referência o Plano Salvador 500 e estudos complementares necessários a sua atualização:

> **Art. 75, LOM.** *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.

Art. 7, PDDU/2016. *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 como referência o Plano Salvador 500 e estudos complementares necessários a sua atualização*

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano atual tramitou na Câmara Municipal de Salvador sob o número de protocolo PLE-396/2015, tendo sido aprovado na Sessão Plenária Ordinária do dia 13 de junho de 2016, e encaminhado ao Executivo Municipal para promulgação, foi sancionado e publicado no Diário Oficial do Município n. 6620, de 30 de junho de 2016.

É dizer: até o prazo máximo de **30 de junho de 2024** o Executivo Municipal deveria ter encaminhado à Câmara Municipal o projeto de lei de revisão do Plano Diretor de Salvador, como resultado do procedimento previsto no Estatuto da Cidade, de ampla participação popular e realização de estudos técnicos.

E a despeito da determinação legal imposta pela LOM e pela Lei Municipal 9.069/2016, o chefe do Executivo Municipal não o fez no prazo.

O prefeito de Salvador ignora a literalidade da lei que afirma, categoricamente, que o Executivo Municipal "**deverá encaminhar**" – conjugação do verbo "dever" no futuro do presente do indicativo, definindo o sentido de obrigação, regra e imposição de encaminhar à Câmara Municipal o projeto de revisão, jamais possuindo a conotação de mera sugestão ou recomendação, como tem afirmado à imprensa.

O PLE-424/2025, ao promover tantas alterações de forma açodada, sem efetiva participação popular (de forma prévia à elaboração do projeto de lei) e sem a apresentação e discussão de estudos técnicos promove uma verdadeira revisão da normativa urbanística sem seguir o rito especial previsto no Estatuto da Cidade.

Neste ponto o PLE-424/2025, viola a garantia de participação popular, permitindo que se promova alterações na política urbana sem dialogar efetivamente com a população, tudo em desconformidade com o Estatuto da Cidade, que a exige na forma do seu art. 2º, incisos I, II e XII.

A falta de participação popular também é uma violação à Constituição do Estado da Bahia, que protege a Ordem Urbanística trazendo regras e determinações diretas aos Municípios, sendo útil citar, na íntegra, o artigo 64, onde se lê (grifos nossos):

> **Art. 64, Constituição do Estado da Bahia**. Será garantida a participação da comunidade, através de suas associações representativas, no planejamento municipal e na iniciativa de projetos de lei de interesse específico do Município, nos termos da Constituição Federal, desta Constituição e da Lei Orgânica municipal.
>
> **Parágrafo único**. A participação referida neste artigo dar-se-á, dentre outras formas, por: I - mecanismos de exercício da soberania popular; II - mecanismos de participação na administração municipal e de controle dos seus atos.

Não se pode deixar de notar a enorme responsabilidade da Câmara de Vereadores, enquanto instituição pública independente, em pautar e votar um Projeto de Lei do Executivo que afronta diretamente tais princípios, sendo reincidente na prática já rechaçada pelo Poder Judiciário em ADINs promovidas

pelo Ministérios Público e que, acertadamente, tem obtido êxito na suspensão das normativas

Diante de todo o narrado, com o devido respeito, o PLE-424/2025 apresenta flagrante inconstitucionalidade, além de violações expressas a princípios urbanístico, produzem alterações cujos impactos não são sabidos e/ou que não são divulgados por estudos técnicos, representam um risco iminente de judicialização e também um desprestígio às instituições de participação popular e democrática da cidade.

DITO ISSO, CONCLUI-SE.

Entendo, assim, que a proposição não atende aos aspectos constitucionais, legais e regimentais necessários ao seu regular trâmite. **VOTO PELA SUA REPROVAÇÃO**.

É o parecer.

Salvador, 04 de outubro de 2025

MARTA RODRIGUES
VEREADORA