

**DOUTA PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA, MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA**

**URGENTE**

**INCONSTITUCIONALIDADE FLAGRANTE DA LEI MUNICIPAL 9.603/21 DE SALVADOR, APROVADA PELA CÂMARA MUNICIPAL E MODIFICADORA DO PDDU E DA LOUOS. AUSÊNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO ESPECIAL PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO DA BAHIA. DESRESPEITO EXPLÍCITO AOS ARTIGOS 59, INCISOS II, III, VII, 60, INCISOS IV e V, 64, 167, 225 e OUTROS DA CE/BA. MODIFICAÇÃO DE PDDU E DE LOUOS SEM EFETIVO PLANEJAMENTO. AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. DANOS AMBIENTAIS E URBANÍSTICOS. DESRESPEITO À DECISÃO DO PLENO DO TJ-BA NA ADIN Nº 0303489-40.2012.8.05.0000. SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA REPRESENTA PARA QUE A PGJ INGRESSE COM ADIN REQUERENDO TUTELA DE URGÊNCIA PARA SUSPENDER A APLICAÇÃO DA EXPLICITAMENTE INCONSTITUCIONAL LEI MUNICIPAL 9.603/21, A FIM DE SALVAGUARDAR A CIDADE DE SALVADOR E SUAS FUNÇÕES SOCIAIS. INADMISSÍVEL ALTERAÇÃO DE POLIGONAIS/MAPAS DE PARQUES URBANOS E DE ÁREAS DE PROTEÇÃO DE RECURSOS NATURAIS (APRNs) PREVISTAS NO PDDU. PREJUÍZOS AMBIENTAIS/URBANÍSTICOS ESPECÍFICOS AO RIO JAGUARIBE, AO MANGUEZAL DO PASSA VACA, À ILHA DOS FRADES, À ILHA DE BOM JESUS DOS PASSOS E A OUTROS LOCAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS DO MUNICÍPIO DE SALVADOR. MODIFICAÇÃO DA ESTRUTURA DA COMISSÃO NORMATIVA DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DE SALVADOR (CNLU), SEM PREVISÃO DE QUALQUER REPRESENTATIVIDADE DA SOCIEDADE CIVIL EM SUA COMPOSIÇÃO. PRINCÍPIOS DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES E DO PLANEJAMENTO RASGADOS EM MIGALHAS.**

**Referência: IDEA de nº 003.9.169054/2020 e ADINs em trâmite no TJ-BA de nº 8029739-32.2021.8.05.0000, 8029746-24.2021.8.05.0000 e 8029741-02.2021.8.05.0000**

## SUMÁRIO

<b>1. SÍNTESE DA INCONSTITUCIONALIDADE FLAGRANTE DA LEI 9.603/2021 DO MUNICÍPIO DE SALVADOR – ALTEROU O PDDU E A LOUOS SEM QUE TENHAM HAVIDO PARTICIPAÇÃO POPULAR E ESTUDOS TÉCNICOS SOBRE TAIS MODIFICAÇÕES NESTAS LEIS DE PROCESSO LEGISLATIVO ESPECIAL .....</b>	<b>3</b>
<b>2. DAS PROTEÇÕES EXPRESSAMENTE CONFERIDAS PELA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA À ORDEM URBANÍSTICA DE SEUS MUNICÍPIOS.....</b>	<b>6</b>
<b>3. O ART. 167 DA CE/BA: IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL DE QUE O MUNICÍPIO RESPEITE TAMBÉM OUTRAS REGRAS DE DIREITO URBANÍSTICO PREVISTAS EM LEI – MAGNITUDE ESPECIAL DO PRINCÍPIO DA <i>LEGALIDADE</i> NO ÂMBITO DA POLÍTICA URBANA.....</b>	<b>7</b>
<b>4. OS ARTS. 59, 60 e 64 DA CE/BA: <i>PROCESSO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA PLANOS/PROJETOS URBANÍSTICOS</i> E ELABORAÇÃO/MODIFICAÇÃO DE PDDU E DE LOUOS (<i>ESTUDOS TÉCNICOS + PARTICIPAÇÃO POPULAR, DURANTE ELABORAÇÃO E TRAMITAÇÃO</i>).....</b>	<b>10</b>
<b>5. O ART. 225 DA CE/BA E SEU PARÁGRAFO ÚNICO: IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL DE RESPEITO A PADRÕES DE QUALIDADE AMBIENTAL, A TAXAS MÁXIMAS DE OCUPAÇÃO E MÍNIMAS DE ÁREAS VERDES .....</b>	<b>14</b>
<b>6. DO JULGAMENTO DA ADIN 0303489-40.2012.8.05.0000 PELO TJ-BA: PRECEDENTE QUE SE APLICA NA ÍNTEGRA À LEI MUNICIPAL 9.603/2021 .....</b>	<b>15</b>
<b>7. DA INCONSTITUCIONALIDADE FLAGRANTE DA LEI 9.603/2021 .....</b>	<b>17</b>
<b>8. CONCLUSÃO.....</b>	<b>20</b>
<b>9. DOS PEDIDOS .....</b>	<b>21</b>

## **1. SÍNTESE DA INCONSTITUCIONALIDADE FLAGRANTE DA LEI 9.603/2021 DO MUNICÍPIO DE SALVADOR – ALTEROU O PDDU E A LOUOS SEM QUE TENHAM HAVIDO PARTICIPAÇÃO POPULAR E ESTUDOS TÉCNICOS SOBRE TAIS MODIFICAÇÕES NESTAS LEIS DE PROCESSO LEGISLATIVO ESPECIAL**

Em 2012, a Câmara Municipal de Salvador tentou alterar conteúdo do Plano Diretor de Desenvolvimento de Salvador e de sua Lei de Ordenamento do Uso e do Solo, sem realizar estudos técnicos sobre os assuntos e sem possibilitar a efetiva participação popular, rasgando em migalhas as disposições expressas de nossa Constituição Estadual da Bahia que exigem *planejamento técnico, ordenamento e gestão democrática* das cidades via democracia direta. Para disfarçar o vilipêndio à CE/BA, as Leis receberam outras denominações por parte dos edis.

Contudo, em defesa da Ordem Urbanística de Salvador, a PGJ do MPE ingressou com ADIn, tendo o TJ-BA julgado pela inconstitucionalidade das alterações provocadas no PDDU e na LOUOS. Na ementa, consignou-se que:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS MUNICIPAIS 8.167/2012, 8.378/2012 e 8379/2012. ALTERAÇÃO DE PLANO DIRETOR. MUNICÍPIO DE SALVADOR. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. AFRONTA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. (...)

1. A ampla e efetiva participação popular deve ser garantida para a elaboração de norma que implique em alteração do plano diretor do desenvolvimento urbano da cidade (PDDU), sob pena de violação ao disposto no art. 64 da Constituição Estadual.

2. Identificada a afronta à exigência de integração popular no processo legislativo das leis 8.167/2012, 8.378/2012 e 8.379/2012 do município de Salvador, imperioso o reconhecimento de sua inconstitucionalidade.

3. A singela participação do povo através de audiências, com publicização em antecedência reduzida e sem os meios adequado de acessos aos estudos técnicos necessários, não é bastante para assegurar o cumprimento daquela exigência.

(TJ-BA, ADIN de nº 0303489-40.2012.8.05.0000, Desembargador Relator José Eivaldo Rocha Rotondano, publicado Diário de Justiça Eletrônico nº 1.142, 20 de fevereiro de 2014)

No inteiro teor do Acórdão, constata-se ter sido registrado nas razões de decidir que, independente da nomenclatura dada ao Projeto de Lei, se por qualquer motivo nele for introduzido assunto atinente a conteúdo de Plano Diretor/LOUOS, imprescindíveis se fazem a participação popular e estudos técnicos:

***“Não custa lembrar que a regra contida na Constituição Estadual determina que, para que se realizem alterações no PDDU,***

***deverá ser garantida a ampla e efetiva participação popular, de modo que pouco importa o título que se dê à norma que realiza tal alteração, sendo relevante apenas o seu conteúdo material.***” (Trecho do Inteiro Teor do Acórdão proferido na ADIn 0303489-40.2012.8.05.0000)

Relembramos também que boa parte do conteúdo julgado inconstitucional na ADIN 0303489-40.2012.8.05.0000 foi introduzido naquelas Leis de 2012 através de emendas, apresentadas às vésperas da votação, desprovidas de estudos Técnicos, sem passarem por debates de participação popular, e sem sequer serem apresentadas com transparência e tempo suficiente para análise dos próprios vereadores.

Fatos muito semelhantes aos que ocorreram em 2019 e 2020 em relação às 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”), as quais compuseram o objeto de *Representação* ofertada, ainda no ano de 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. Aquela *Representação* datada de 2020 gerou o procedimento IDEA de nº 003.9.169054/2020 no Ministério Público do Estado da Bahia e, em outubro de 2021, a Duta Procuradoria Geral de Justiça a acatou na íntegra, ingressando com as 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.

As leis municipais citadas no parágrafo anterior, embora versassem sobre política urbana, não tiveram participação popular e estudos técnicos durante a formulação do PL por parte do Executivo. A REURB, quando chegou na Câmara, passou rapidamente por poucas audiências, de participação popular insuficientes, não tendo havido inclusão alguma significativa na Lei de proposições colocadas pela sociedade civil organizada. A Lei de “Condomínio de Lotes”, nem isso: nenhuma audiência pública, nenhum estudo técnico, seja durante sua formulação, seja durante sua tramitação. O mesmo se diz da Lei do “APRN do Cidade Jardim/Santa Maria”, promulgada sem qualquer estudo técnico ou participação popular subsidiando/legitimando as proposições ali contidas. Estas circunstâncias fizeram com que estas três Leis Municipais de Salvador fossem alvo de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, em trâmite no TJ-BA e pendentes de julgamento. Foi possível constatar que os interesses escusos que “movimentaram” a formulação, tramitação e aprovação daquelas três Leis tinham foco nas especialmente protegidas áreas de Ilha dos Frades, Rio Jaguaribe, Ilha de Bom Jesus dos Passos e Manguezal Passa Vaca.

**Ocorre que, no final de 2020 e ao longo de 2021, outras Leis Municipais alteradoras do PDDU e da LOUOS, sem estudos técnicos e participação popular,**

**foram novamente aprovadas pela Câmara Municipal de Salvador. E, mais uma vez, o foco foi, especialmente, as áreas de Ilha dos Frades, Rio Jaguaribe, Ilha de Bom Jesus dos Passos e Manguezal Passa Vaca, que sofreram novas e inconstitucionais mudanças em suas áreas de proteção. Ao que parece, interesses privados sobre estas áreas estão sendo, casuisticamente, aprovados pelas Prefeitura e Câmara Municipal, transformando o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e a Lei de Ordenamento do Uso e do Solo de Salvador em colchas de retalho, recosturadas, a todo instante, conforme interesses privados.**

**Assim, o foco da presente Representação é Lei Municipal nº 9.603/2021, a qual se consubstancia em mais uma dessas leis que, de forma absurda e explicitamente inconstitucional, modificou as poligonais de áreas de proteção na Ilha dos Frades, no Rio Jaguaribe, no Manguezal Passa Vaca e na Ilha de Bom Jesus dos Passos, bem como transmutou índices construtivos e zoneamentos, alterando o PDDU e a LOUOS sem qualquer estudo técnico ou participação popular durante sua formulação e tramitação.**

**Em resumo, a Lei Municipal 9.603/2021, trouxe inadmissível:**

- 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.

## **2. DAS PROTEÇÕES EXPRESSAMENTE CONFERIDAS PELA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA À ORDEM URBANÍSTICA DE SEUS MUNICÍPIOS.**

A Constituição do Estado da Bahia foi promulgada em 1989, um ano após a Assembleia Constituinte Nacional ter finalizado a Constituição Federal de 1988. Aquele foi, indiscutivelmente, um momento histórico brasileiro de afirmação e positivação de direitos coletivos e difusos, em especial de Direitos que impuseram a Ordem Urbanística. A defesa do Direito à Cidade, a promoção das Funções Sociais da Cidade – urbanizações planejadas, territorialmente ordenadas, ambientalmente confortáveis, sustentáveis, geridas democraticamente e participativamente, com justa distribuição dos ônus e melhorias decorrentes das intervenções públicas, realizadoras da justiça socioterritorial –, ideias já há tantas décadas desenvolvidas pelo mundo e reivindicadas pelo Movimento de Reforma Urbana e por tantos outros atores sociais foram densamente inseridas nos textos Constitucionais pátrios, tanto nos Estaduais (a exemplo da Bahia) como no Federal.

Assim, a Bahia densificou, então, em seu corpo de normas de magnitude constitucional, o Direito à Cidade, fazendo com que a atividade legislativa dos municípios baianos, quando tratem de *política urbana/ordenamento do solo* – regulamentando índices construtivos e os usos do solo, estabelecendo zoneamentos, definindo poligonais de áreas de proteção ambiental –, submeta-se ao influxo das normas urbanísticas previstas na Constituição Estadual, tendo, por conseguinte, de respeitar certas balizas. Quando o processo legislativo municipal nas respeitas estas balizas e pressupostos de validade que a Constituição Estadual trouxe (protegendo, especificamente, o Direito Difuso à Ordem Urbanística), a Lei Municipal fruto de tal processo padece de inconstitucionalidade insanável, devendo a comunidade se socorrer de Ação Direta de Constitucionalidade, a ser ingressada, por quem tenha legitimidade para tanto, no Tribunal de Justiça da Bahia – que a julgará através de seu Pleno.

No arcabouço dessa proteção constitucional estadual, há como núcleo a necessidade de que Municípios com mais do que 20.000 habitantes elaborem uma lei de processo legislativo especial, denominada de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), revisando-o periodicamente também através de um processo legislativo especial. Conforme imposição expressa da Constituição do Estado da Bahia, o PDDU, a LOUOS, suas revisões/alterações e emendas, mesmo que pontuais, devem ser fruto, sempre, de processo legislativo especial caracterizado por participação popular efetiva e estudos técnicos embaixadores da medida urbanística durante a formulação do ato normativo e sua tramitação na Câmara Municipal, garantindo assim que aquele esteja sempre voltado para a promoção do *adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano* (art. 59, inciso III da CE/BA).

Estas e outras principais balizas e requisitos deste processo legislativo especial de elaboração de leis que alterem o Plano Diretor estão previstos expressamente na Constituição do Estado da Bahia (com destaque também para os arts. 60, 64, 225 e outros). Demonstraremos, ao longo desta *Representação*, que a Lei 9.603/2021 albergou conteúdo modificador do Plano Diretor de Salvador e da Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo – sendo categorizada, portanto, como *plano/projeto urbanístico*. Ao trazer tal conteúdo em seu bojo, esta Lei, para ser *constitucional*, precisaria ter preenchido, durante sua formulação/tramitação, os requisitos expressamente elencados ao longo de nossa Constituição Estadual: *participação popular + estudos técnicos + obediência aos padrões de qualidade ambiental + explicitação de estarem voltados para a persecução das funções sociais da cidade*. Todavia, nada disto fora respeitado pela Câmara Municipal quando esta aprovou a Lei 9.603/2021 – que padece, portanto, de *inconstitucionalidade*, dada a flagrante ofensa a disposições expressas da CE/BA, tanto de ordem formal como material. Ademais, a ofensa frontal à Constituição do Estado da Bahia é de tal magnitude que pode ser ainda explicitada pelos inúmeros desrespeitos e violações que a formulação, tramitação e conteúdo do mencionads PL incorreu e incorre no que toca às disposições normativas da Lei Orgânica Municipal, da Lei Federal Estatuto da Cidade, da Constituição Federal e do próprio PDDU de Salvador.

Com efeito, a Constituição do Estado da Bahia – da mesma forma que a Constituição Federal – reservou um de seus capítulos somente para prescrever normas obrigatórias aos Municípios no que se refere à “Política Urbana”, positivando em seu próprio texto, de forma expressa e direta, os princípios da *função social da cidade*, da *função social da propriedade urbana*, do *planejamento urbanístico* e da *gestão democrática das cidades*. A nossa Constituição Estadual estabeleceu, então, princípios e regras expressas e impositivas aos Municípios quando estes forem legislar sobre expansão urbana, sobre a ocupação territorial dos seus espaços. Parte desses princípios e regras é imposta de forma direta, autônoma e extensa pela redação da Constituição baiana, enquanto outras tantas são integradas ao corpo normativo de nossa Carta Magna Estadual mediante a técnica legislativa constituinte da *remissão expressa* e/ou em virtude de a especial atenção que expressa e categoricamente a Constituição da Bahia dá ao princípio da *legalidade* no âmbito da Política Urbana – em seu artigo 167 determina que os Municípios executarão a política urbana conforme as *diretrizes fixadas em lei*.

### **3. O ART. 167 DA CE/BA: IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL DE QUE O MUNICÍPIO RESPEITE TAMBÉM OUTRAS REGRAS DE DIREITO URBANÍSTICO PREVISTAS EM LEI – MAGNITUDE ESPECIAL DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE NO ÂMBITO DA POLÍTICA URBANA.**

Mediante a técnica da *remissão expressa*, o legislador constituinte baiano fez referência expressa e voluntariamente ao conteúdo normativo de *Direito Urbanístico* contido em outros diplomas legais, como a Constituição Federal, a Lei Orgânica e o Estatuto da Cidade – lei nacional de observância obrigatória por todos os entes federados

(respeito ao pacto federativo) que também fixa *diretrizes legais* ao Município no que o toca o planejamento de seu crescimento. Dessa forma, foi possível abelgar no âmbito da proteção Constitucional Estadual uma série de normas legais/jurídicas, dotadas de total coercitividade, previstas no Estatuto das Cidades, na CF e na Lei Orgânica de Salvador e tecedoras de mais contornos/requisitos deste processo legislativo especial dos *planos e projetos urbanísticos* - e/ou de qualquer ato normativo que, independentemente da nomenclatura que lhe seja designada, modifique o PDDU, a LOUOS ou discipline, de alguma forma, assuntos a essas Leis relacionados.

Devem, portanto, tanto o Poder Legislativo como o Executivo Municipal, por imposição Constitucional baiana, respeitar o dito *Direito Urbanístico*, que (no entendimento de doutrinadores como Hely Lopes Meireles<sup>1</sup> e George Hage Humbert) consubstancia-se como ramo autônomo do Direito Público<sup>2</sup> com princípios e linguagens próprios, sistematicidade, elementos e institutos jurídicos específicos<sup>3</sup> - o que não lhe retira em nada, frise-se, sua multidisciplinaridade intrínseca e originária, tanto interna como externamente ao mundo jurídico. Tem por objeto o conjunto de normas jurídicas que disciplina a organização das cidades, que rege seus espaços habitáveis, que regulamenta e impõe o ordenamento urbano, com vistas à plena consecução das funções sociais da cidade – habitação, trabalho, lazer, saúde, seguridade, circulação, confortabilidade ambiental, infraestrutura urbana adequada e acessível a todos

Vejamos, nesse exato sentido, trechos do Capítulo II (“Da Política Urbana”) do Título VI (“Da Ordem Econômica e Social”) da Constituição Estadual baiana, com grifos nossos:

TÍTULO VI  
DA ORDEM ECONÔMICA E SOCIAL  
(...)

CAPÍTULO II  
DA POLÍTICA URBANA

**Art. 167 - Caberá ao Estado, na forma da Constituição Federal e desta Constituição, legislar sobre direito urbanístico, e aos Municípios executar a política urbana, conforme diretrizes fixadas em lei, objetivando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.**

---

<sup>1</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: RT, 1977, p. 589

<sup>2</sup>“Não obstante, subjuga-se, no que é geral e compatível, à égide do Direito Público, guiando-se a partir da supremacia e indisponibilidade do interesse público, bem como da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade, razoabilidade, proporcionalidade.” HUMBERT, George Louis Hage. Curso de Direito Urbanístico e das Cidades. - 1. ed. - Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2017. p. 17)

<sup>3</sup>São institutos jurídicos específicos do Direito Urbanístico: solo criado; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; plano diretor de desenvolvimento urbano; desapropriação sanção; transferência do direito de construir; outorga onerosa do direito de construir; operações urbanas consorciadas.



Art. 168 - As ações de órgãos estaduais nos Municípios deverão estar de acordo com as diretrizes definidas pelos respectivos planos diretores.

(...)

Art. 170 - O Poder Público dará apoio à criação de cooperativas e outras formas de organização da população que tenham por objetivo a realização de programas de habitação popular, colaborando na assistência técnica e financeira necessária ao desenvolvimento dos programas de construção e reforma de casas populares.

Parágrafo único - Os programas de construção de moradias populares deverão incluir a implantação de equipamentos básicos.

Este Capítulo positivou, expressamente, na Constituição de nosso Estado-Membro a exigência de que os Municípios obedeçam as *diretrizes fixadas nas Leis* (tanto as de ordem nacional, como o Estatuto da Cidade, como as estaduais e municipais) quando forem tratar sobre suas políticas urbanas, seus planos e projetos urbanísticos. Positivou ainda expressamente o princípio da função *social da cidade* com toda a sua amplitude e seus corolários princípios do *planejamento urbanístico* e da *gestão democrática das cidades*. Outrossim, insculpiu em nossa ordem jurídica estadual o princípio da *função social da propriedade urbana* (art. 169, § 2º e 3º, por exemplo).

Vale tecer, em apertada síntese, alguns comentários sobre o princípio da *função social da cidade*, já que o nosso constituinte estadual determinou que os Municípios, ao tratarem de sua política urbana, objetivem, sempre, a persecução do “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade”. Por este princípio, deve o Poder Público atuar de forma constante e incessante pela promoção de moradia digna para todos, de trabalho, de meios de circulação que confirmam mobilidade, de espaços de lazer nas diferentes áreas da cidade, de direitos da seguridade e da saúde, de justa distribuição de infraestrutura, de oferta de equipamentos públicos e de serviços para todos. Deve o Poder Público conter o potencial danoso da especulação imobiliária ilimitada e as investidas segregadoras dos interesses econômicos privados hegemônicos, **garantir a participação popular na gestão do espaço urbano**, tudo de forma a concretizar a cidade inclusiva, a cidade de todos e para todos, no caminho da sustentabilidade e da confortabilidade ambiental. São, então, constituídos deveres-poderes ao Estado, de prestações positivas e relativas aos direitos sociais dos munícipes, dos turistas, dos trabalhadores, dos cidadãos em geral que se relacionam de alguma forma com aquele espaço urbano.

Imprescindível pontuar também, desde já, que o art. 167 da Constituição do Estado da Bahia, ao prescrever que os Municípios devem “executar a política urbana” “na forma da Constituição Federal” “objetivando o pleno desenvolvimento das funções sociais

da cidade”, albergou, no corpo normativo da Constituição Estadual, todas as exigências já positivadas pela Constituição Federal ao tratar da Política Urbana e prescrever regras de observância obrigatória aos Municípios nos seus artigos 29 (inciso XII), 30 (inciso VIII), 182 e 183. Conforme já explanado, o Constituinte Estadual valeu-se da técnica da *remissão expressa e específica* para, de forma voluntária, densificar o parâmetro de controle das normas municipais, mediante a integração expressa de normas protetivas da Constituição Federal na Constituição Estadual (sem ter que repeti-las em sua extensão, mas introduzindo-as por completo em seu conteúdo normativo).

#### **4. OS ARTS. 59, 60 e 64 DA CE/BA: PROCESSO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA PLANOS/PROJETOS URBANÍSTICOS E ELABORAÇÃO/MODIFICAÇÃO DE PDDU E DE LOUOS (ESTUDOS TÉCNICOS + PARTICIPAÇÃO POPULAR, DURANTE ELABORAÇÃO E TRAMITAÇÃO).**

Além de todo um capítulo para tratar da Política Urbana, a Constituição da Bahia trouxe também, ao longo do restante de seus títulos, diversas outras exigências para os Poderes Executivo e Legislativo Municipais no âmbito do Direito à Ordem Urbanística, consagrando um *processo legislativo especial* tanto para a elaboração/revisão/modificação do *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano* e da *LOUOS*, como para qualquer outro ato normativo que de alguma forma tenha conteúdo urbanístico e/ou regulamente assunto tratado de forma mais geral no PDDU/LOUOS. Nessa esteira, no Capítulo III (“Dos Municípios) do Título III (Da Organização dos Estados e dos Municípios”), ressaltamos os artigos 59 e 60:

Art. 59 - **Cabe ao Município, além das competências previstas na Constituição Federal:**

I - elaborar e promulgar sua Lei Orgânica;

II - **elaborar e executar a política de desenvolvimento urbano e seu plano diretor, que será aprovado, exclusivamente, por lei municipal;**

III - **promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano;**

(...)

VII - **garantir a proteção do patrimônio ambiental** e histórico-cultural local, **observada a legislação federal** e estadual;

(...)

Art. 60 - A Lei Orgânica, a ser elaborada e promulgada pela Câmara Municipal, atenderá aos preceitos estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição, definindo:

(...)

**IV - cooperação de associações representativas no planejamento municipal;**

**V - âmbito, conteúdo, periodicidade de revisão, condição de aprovação e implicações do plano diretor municipal, bem como a competência dos órgãos municipais e regionalizados de planejamento para sua elaboração e controle;**

(...)

#### Seção V

##### Da Participação Popular na Administração Municipal

**Art. 64 - 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.

Mais uma vez, a Constituição Estadual protege a Ordem Urbanística trazendo regras e determinações diretas aos Municípios, como o inciso III do art. 59, segundo o qual estes devem "*promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano*". Este mandamento constitucional, ao utilizar expressões como "adequado ordenamento territorial" e "planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano", positiva o princípio do *planejamento urbano*, corolário do princípio da função social da cidade e verdadeiro pressuposto da Ordem Urbanística.

Segundo o renomado José Afonso da Silva, o "planejamento é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos

previamente estabelecidos – noção que se aplica ao planejamento em geral, e, portanto, também ao planejamento urbanístico.<sup>4</sup>

Este princípio em comento preconiza a existência de coesão dinâmica e técnica das normas jurídicas que versem sobre política urbana, com planos urbanísticos municipais hierarquicamente vinculados, sendo os superiores caracterizados por normas gerais, diretrizes, disciplinamentos e zoneamentos mais amplos, bem como pela regulamentação dos instrumentos de direito urbanístico, tornando-os efetivamente aplicáveis na cidade. Já os planos inferiores, por sua vez, mais específicos e pontuais, alinhados e conformados com os superiores, valem-se racionalmente dos instrumentos urbanísticos já anteriormente regulamentados para dar concreção ainda maior às transformações, avanços e melhorias que se pretende operar na cidade. É indispensável que estejam todos coesos e coerentes entre si, acomodados, interligados e embasados por estudos técnicos que lhes deem unidade, sistematicidade e efetividade prática na consecução das funções sociais da cidade e das propriedades urbanas. Ocorre que, em nítido desrespeito a este princípio, a Lei 9.603/2021 foi aprovada sem qualquer estudo técnico, sem nada que demonstre, minimamente, sua consonância técnica com o PDDU e a LOUOS.

No segundo semestre de 2018, quando provocado a se manifestar sobre a necessidade de modificação/alteração em Plano Diretor, mesmo que pontual, ter que obedecer ao processo legislativo especial previsto na CE/BA em seus artigos 60 e 64, o pleno do TJ/BA asseverou:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL, DIREITO PROCESSUAL CIVIL. CONTROLE DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDADE. NA HIPÓTESE DOS AUTOS, EMBORA NÃO HAJA VÍCIO DE INICIATIVA NA **ELABORAÇÃO DA LEI MUNICIPAL Nº 1.064/2014, QUE DISPÕE SOBRE ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR E DESENVOLVIMENTO URBANO DE BARREIRAS**, PARA A CRIAÇÃO DE ÁREA ESPECIAL AEROPORTUÁRIA, DO MESMO MUNICÍPIO, NÃO FORA RESPEITADO O DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO, QUANTO A INDISPENSÁVEL PARTICIPAÇÃO SOCIAL. **A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NO PROCESSO LEGISLATIVO QUE VISA A MODIFICAÇÃO OU APROVAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO ‘PDDU’ É CONDIÇÃO INDISPENSÁVEL À VALIDADE CONSTITUCIONAL. PORTANTO, A LEI MUNICIPAL Nº 1.064/2014, QUE ALTEROU O PDDU DE BARREIRAS, DEVE SER DECLARADA INCONSTITUCIONAL, POR VIOLAÇÃO FRONTAL AOS ARTS. 60, IV E 64, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. (...).”****

(TJ-BA, Classe: Direta de Inconstitucionalidade ,Número do Processo: 0003286-49.2015.8.05.0000,Relator(a): JOÃO AUGUSTO ALVES DE OLIVEIRA PINTO, Publicado em: 17/09/2018 )

---

<sup>4</sup>SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. 2.ed. São Paulo: RT, 1995, p. 93.

**Com efeito, nossa Constituição Estadual exige, como decorrência inexorável do princípio do planejamento urbano nela positivado expressamente, especial dimensão técnica e multidisciplinar como requisito qualificado dos atos legislativos municipais sobre política urbana.**

Vejamos o que diz, sobre o Princípio do *Planejamento Urbano*, George Hage Humbert, relacionando com outro princípio de envergadura constitucional, o da *Eficiência*:

**“Objetiva-se, por este princípio, que as normas, instrumentos e a atividade urbanística não se deem de forma aleatória, mas ordenada, planejada, ordenada, para que cada zona, cada localidade tenha tratamento específico e adequado às suas necessidades reais, tendo-se em mente os diversos aspectos da vida na cidade: moradia, produção industrial, lazer, trabalho, administração da cidade etc.**

(...)

Com base nesse princípio rechaça-se a administração, a atividade urbanística improvisada, garantindo uma atuação proativa do Estado, em consonância ao próprio princípio constitucional da eficiência.”<sup>5</sup>  
(grifos nossos)

Neste contexto, o planejamento urbano exigido pela Constituição Estadual da Bahia traz normas próprias determinando ainda que os governantes devem ter especial atenção à questão do meio ambiente urbano, da preservação da confortabilidade ambiental dos cidadãos, do clima urbano, da poluição do ar, da ventilação da cidade, de se evitar as ilhas de calor e os microclimas com temperaturas mais elevadas, da preservação de suas áreas verdes, seus cursos d’água, seu saneamento ambiental. Com efeito, de forma sistemática, nossa Constituição da Bahia determina expressamente que todo planejamento urbano municipal deve estar embasado por estudos técnicos, e que os mesmos devem, no mínimo, ter aptidão para demonstrar/garantir que as medidas tomadas não afetarão negativamente os *padrões de qualidade ambiental* e o *bem-estar de seus habitantes*. No mínimo. Pois, no mundo ideal, poder-se-ia exigir até mesmo que os estudos norteassem o planejamento urbano para uma efetiva melhora dos *padrões de qualidade ambiental* e do *bem-estar de seus habitantes*.

Contudo, a realidade nos mostra, em especial neste caso da Lei 9.603/2021, que os Poderes Executivo e Legislativo Municipal promoveram alterações significativas do ponto de vista da preservação ambiental e da confortabilidade térmica de nossa metrópole, com nítido e flagrante potencial de dano coletivo/difuso aos *padrões de qualidade ambiental* e ao *bem-estar de seus habitantes*, sem sequer apresentar qualquer estudo técnico sobre tais medidas.

---

<sup>5</sup>HUMBERT, George Louis Hage. Curso de Direito Urbanístico e das Cidades. - 1. ed. - Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2017. p. 53

## **5. O ART. 225 DA CE/BA E SEU PARÁGRAFO ÚNICO: IMPOSIÇÃO CONSTITUCIONAL DE RESPEITO A PADRÕES DE QUALIDADE AMBIENTAL, A TAXAS MÁXIMAS DE OCUPAÇÃO E MÍNIMAS DE ÁREAS VERDES**

Vejamos, nesse ponto específico, a literalidade da Constituição do Estado da Bahia, que embora categórica em seu art. 225 ao promover diretamente a proteção do meio ambiente urbano, não foi respeitada, conforme explicitaremos mais à frente, pelas Leis nº 9.509/2020, 9.510/2020 e Complementar 074/2020, as quais versaram sobre conteúdo de PDDU e de LOUOS, trazendo (inconstitucionais) mudanças para nossa cidade. Trazemos o artigo 225:

**“Art. 225 – Os planos e projetos urbanísticos deverão ser elaborados e implementados de acordo com os padrões de qualidade ambiental, orientando-se no sentido da melhoria da qualidade de vida da população e considerando, em particular, taxas máximas de ocupação e mínimas de áreas verdes.**

Parágrafo único – Os índices urbanísticos contemplados nos planos e projetos dependem privativamente da aprovação da Câmara Municipal e **devem objetivar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar dos seus habitantes.**

Portanto, como se depreende da simples leitura, aqui, a exigência constitucional de estudos técnicos (ordenamento/planejamento) atrela-se diretamente ao conforto ambiental da cidade, aos padrões de qualidade ambiental, à preservação de espaços verdes mínimos, de sorte que toda intervenção urbanística municipal deve estar alicerçada por base técnica garantidora de que a qualidade ambiental da cidade não será deteriorada. Nessa esteira, previsões legais municipais de expansão urbana e de ocupação do território, com potencial de ofender a qualidade ambiental, sem o amparo de estudos técnicos em sentido contrário, devem ser entendidas como inconstitucionais.

**Sobre as violações ao art. 225 da CE/BA que constituem o objeto desta Representação, ressaltamos, desde já, que a Lei 9.603/2021 alterou o Zoneamento das Áreas de Proteção de Recursos Naturais do Jaguaribe e do Manguezal do Rio Passa Vaca, aumentando *taxas de ocupação* e diminuindo *áreas verdes*, o que causará - com os prédios altos que agora lá foram permitidos construir -, prejuízos à *qualidade de vida da população, às funções sociais da cidade e ao bem-estar de seus habitantes*. A Lei 9.603/2021 é um *plano/projeto urbanístico* elaborado e implementado sem estudos técnicos, sem participação popular, e em nítido *desacordo com os padrões de qualidade ambiental*. Rasgado em migalhas o artigo 225 da Carta Magna Baiana.**

E isto é reforçado em outra previsão expressa da Constituição do Estado da Bahia, pois, segundo determina o inciso VII do art. 59 da Constituição Estadual, o planejamento urbano do município deve ser pautado por base técnica capaz de garantir “a proteção do patrimônio ambiental e histórico-cultural local”. Dessa forma, é inconteste que a nossa Carta Magna estadual impede que a expansão urbana de um município acarrete a diminuição/lesão do patrimônio ambiental nele existente e/ou diminuição de sua confortabilidade térmica, devendo qualquer norma municipal que verse sobre política urbana atender para isso, sob pena de inconstitucionalidade. Imprescindível pontuar ainda que o inciso VII do art. 59 da CE/BA densifica seu parâmetro de controle sobre as normas municipais, ao se valer também em sua última parte da sobredita técnica legislativa da *remissão expressa*, determinando seja “observada a legislação federal” pelo Município.

## **6. DO JULGAMENTO DA ADIN 0303489-40.2012.8.05.0000 PELO TJ-BA: PRECEDENTE QUE SE APLICA NA ÍNTEGRA À LEI MUNICIPAL 9.603/2021**

Além de toda esta proteção expressa prevista na Constituição da Bahia e elencada nos tópicos anteriores, o Pleno do TJ-BA, quando instado a se manifestar sobre o assunto em 2014 (ADIN de nº 0303489-40.2012.8.05.0000, proposta pela Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público), reafirmou a força normativa das disposições de Direito Urbanístico previstas em nossa Constituição Estadual, declarando inconstitucionais artigos das Leis Municipais 3.378/2012, 8.379/2012 e 8.167/2012 - uma vez que os mesmos traziam em seus conteúdos assuntos atinentes ao PDDU e à LOUOS, sem que aquelas precitadas leis tivessem cumprido os requisitos de participação popular e de estudos técnicos que as embasassem.

Trazemos aqui trechos da decisão, uma vez que a ADIn nº 0303489-40.2012.8.05.0000 é um precedente que se aplica na íntegra à Lei Municipal 9.603/2021. Vejamos:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS MUNICIPAIS 8.167/2012, 8.378/2012 e 8.379/2012. ALTERAÇÃO DE PLANO DIRETOR. MUNICÍPIO DE SALVADOR. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. AFRONTA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. EFEITOS. MODULAÇÃO. POSSIBILIDADE. ART. 27 DA LEI N. 9.868/99. PRESERVAÇÃO DO INTERESSE DA COLETIVIDADE. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

**1. A ampla e efetiva participação popular deve ser garantida para a elaboração de norma que implique em alteração do plano diretor do desenvolvimento urbano da cidade (PDDU), sob pena de violação ao disposto no art. 64 da Constituição Estadual.**

**2. Identificada a afronta à exigência de integração popular no processo legislativo das leis 8.167/2012, 8.378/2012 e 8.379/2012 do município de Salvador, imperioso o reconhecimento de sua inconstitucionalidade.**

**3. A singela participação do povo através de audiências, com publicização em antecedência reduzida e sem os meios adequado de acessos aos estudos técnicos necessários, não é bastante para assegurar o cumprimento daquela exigência.**

4. Descumprido parâmetro constitucional nos termos apresentados, forçosa a declaração de inconstitucionalidade dos arts.4º (...) 160 e 161 da Lei Municipal n. 8.167/2012, bem assim, em sua integralidade, as Leis n. 8.378/12 e n. 8.379/12.

5. Em decorrência do reconhecimento da inconstitucionalidade das leis, não há produção de efeitos desde sua origem, coma invalidação de todos os atos dela derivados e o impedimento de que outros sejam praticados segundo o seu teor.

6. Entretanto, excepcionalmente, o art. 27 da Lei n. 9.868/99 autoriza que o Tribunal proceda à modulação dos efeitos da decisão (...) (Desembargador Relator José Edivaldo Rocha Rotondano, publicado Diário de Justiça Eletrôniconº 1.142, 20 de fevereiro de 2014)

Por ser um precedente que se aplica ao caso desta Representação, entendemos ser pertinente trazer trechos do inteiro teor:

*"... já que o Plano Diretor assume contorno de instrumento fundamental para a realização do direito à cidade. Sem hesitação, construído de forma democrática e participativa é ele que irá trazer para a realidade os anseios e desejos das diferentes regiões e classes da urbe."*

Ressaltamos que o Tribunal albergou expressamente a tese de que a determinação constitucional de processo legislativo especial dedicado aos planos diretores não se presta apenas a informar a Lei que leve este título, mas toda e qualquer que altere materialmente seu conteúdo:

***"Não custa lembrar que a regra contida na Constituição Estadual determina que, para que se realizem alterações no PDDU, deverá ser garantida a ampla e efetiva participação popular, de modo que pouco importa o título que se dê à norma que realiza tal alteração, sendo relevante apenas o seu conteúdo material."*** (Trecho do Inteiro Teor do Acórdão proferido na ADIn 0303489-40.2012.8.05.0000)

Relembramos também que boa parte do conteúdo julgado inconstitucional na ADIN 0303489-40.2012.8.05.0000 foi introduzido naquelas Leis de 2012 através de emendas, apresentadas às vésperas da votação, desprovidas de estudos técnicos, sem passarem por debates de participação popular, e sem sequer serem apresentadas com transparência e tempo suficiente para análise dos próprios vereadores.



## 7. DA INCONSTITUCIONALIDADE FLAGRANTE DA LEI 9.603/2021

Explicitaremos, neste tópico, mediante a transcrição de artigos da Lei 9.603/2021, as modificações que este ato normativo acarretou, inconstitucionalmente, no PDDU e na LOUOS de Salvador.

Logo em seu preâmbulo, há a informação de que ela: "*Retifica as poligonais das áreas que indica e dá outras providências*", omitindo que as retificações se darão em áreas especialmente protegidas pelo PDDU e pela LOUOS.

Em seu artigo primeiro, a Lei 9.603/2021 altera as poligonais dos Parques Urbanos de Ilha de Bom Jesus dos Passos:

**Art. 1º** Ficam retificadas as poligonais 01 e 02 das áreas dos Parques Urbanos da Ilha de Bom Jesus dos Passos, representadas na Planta 01, Anexo II, da Lei Complementar nº 74, de 5 de março de 2020, de acordo com a Planta 01, com suas respectivas coordenadas, integrante do Anexo I desta Lei.

Relembramos que a Lei Complementar nº 74/2020 já é alvo de ADIn proposta pelo Ministério Público, justamente por ter modificado PDDU e LOUOS sem respeitar a Constituição do Estado da Bahia. E a Planta 01, Anexo II da Lei Complementar nº 74/2020, por sua vez, trata dos Parques Urbanos conceituados na Lei 9.609/16, o PDDU de Salvador. Portanto, aclarado está que a Lei 9.603/2021 acarretou modificação do PDDU de Salvador. Conforme já expusemos nesta Representação, estão fazendo uma colcha de retalhos das normas urbanísticas de Salvador, mediante alteração inconstitucional em cima de alteração inconstitucional. Um ciclo vicioso e perigoso.

Seguimos agora com o artigo quinto da Lei 9.603/2021 (os artigos segundo, terceiro e quarto foram vetados):

**Art. 5º** Fica alterado o art. 7º da Lei nº 9.510, de 4 de março de 2020, de acordo com o Mapa "Área de Proteção de Recursos Naturais do Jaguaribe", integrante do Anexo II desta Lei, que passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 7º Ficam alterados os limites da Área de Proteção de Recursos Naturais do Jaguaribe, constante do Mapa 02-A da Lei nº 9.148, de 8 de setembro de 2016, de acordo com o Mapa "Área de Proteção de Recursos Naturais do Jaguaribe", integrante desta Lei, em substituição ao anteriormente publicado na Lei nº 9.510, de 4 de março de 2020.'

Ressaltamos que a Lei Municipal nº 9.510/2020 já é alvo de ADIn proposta pelo Ministério Público, justamente por ter modificado PDDU e LOUOS sem respeitar a Constituição do Estado da Bahia. Já a Lei 9.148/2016 é a LOUOS de Salvador. Assim,

aclarado está que o art. 5º da Lei 9.603/2021 modificou a LOUOS de Salvador, sem que tenha havido qualquer estudo técnico que embase as alterações, e sem que tenha ocorrido qualquer participação popular que legitime as mudanças feitas na LOUOS.

Os artigos seguintes da Lei 9.603/2021 seguem modificando o zoneamento previsto para a APRN do Rio Jaguaribe, com consequente alteração dos índices construtivos previstos para tal local especialmente protegido pelo PDDU e pela LOUOS, tornando-os mais flexíveis e propiciando um adensamento da região, em nítida tentativa de se dar vazão aos interesses da especulação imobiliária, em detrimento da preservação dos recursos naturais de Salvador. Vejamos:

**Art. 6º** Fica alterado o § 1º do art. 8º da Lei nº 9.510, de 4 de março de 2020, conforme o Mapa "Área de Proteção de Recursos Naturais do Jaguaribe", integrante do Anexo II desta Lei, passando a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 8º ...

§ 1º O zoneamento da APRN do Jaguaribe se constitui de Área de Proteção Rigorosa - APR, Zona de Uso Institucional - ZUI, Zona Especial de Interesse Social - ZEIS, Zona de Uso Diversificado - ZUD, Zona de Ocupação Controlada

01 - ZOC 01, Zona de Ocupação Controlada 02 - ZOC 02 e Zona de Manejo Especial - ZME, conforme Mapa "Área de Proteção de Recursos Naturais do Jaguaribe", integrante desta Lei, em substituição ao anteriormente publicado na Lei nº 9.510, de 4 de março de 2020.' (NR)

Outro local sensível ao meio ambiente equilibrado e sadio de Salvador que foi vilipendiado pela Lei 9.603/2021 foi a Área de Proteção dos Recursos Naturais do Manguezal do Rio Passa Vaca, que também teve sua poligonal e zoneamento alterados inconstitucionalmente, em desrespeito ao processo legislativo especial que se exige para modificação do PDDU e da LOUOS. Observem:

**Art. 7º** Fica alterado o caput do art. 13 da Lei nº 8.164, de 16 de janeiro de 2012, nos termos do Mapa "APRN do Manguezal do Rio Passa Vaca", integrante do Anexo II desta Lei, que passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 13. A Área de Proteção de Recursos Naturais - APRN do Manguezal do Rio Passa Vaca se constitui de uma Área de Proteção Rigorosa - APR, conforme indicado no Mapa "APRN do Manguezal do Rio Passa Vaca", integrante deste Lei, em substituição ao anteriormente publicado em 16 de janeiro de 2012.'

Prosseguindo com as inconstitucionalidades flagrantes da Lei 9.603/2021, trazemos agora o seu artigo 13 e seguintes, que alteraram a LOUOS, modificando a estrutura da Comissão Normativa da Legislação Urbanística – CNLU para que nela não haja representação alguma da sociedade civil. Vejamos:

**Art. 13.** Fica alterado o caput do art. 181 da Lei nº 9.148, de 8 de setembro de 2016, e acrescentados o §1º, o § 2º com incisos de I a VII, e o §3º, que passam a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 181. A Comissão Normativa da Legislação Urbanística - CNLU, será constituída por 05 (cinco) membros titulares, profissionais arquitetos, engenheiros ou advogados, do quadro de servidores municipais e 03 (três) suplentes, com a mesma qualificação profissionais. (NR)

§ 1º A nomeação dos membros da CNLU será através de Ato do Chefe do Poder Executivo e terá a duração de 02 (dois) anos, podendo ser renovada.

§ 2º Dentre as atribuições especificadas no art. 389 do PDDU, competirá à CNLU:

I - analisar os casos omissos e aqueles que não se enquadram nas disposições desta Lei, relacionados com parcelamento e urbanização, uso ou ocupação do solo no Município de Salvador;

II - referendar Estudo de Impacto de Vizinhança/Relatório de Impacto de Vizinhança (EIV/RIV), conforme as disposições desta Lei;

III - aprovar as propostas de participação dos interessados nas operações urbanas consorciadas, quando assim dispuser a lei específica;

IV - acompanhar a aplicação do PDDU;

V - responder consulta e emitir parecer para os fins previstos na legislação municipal;

VI - apoiar tecnicamente o Conselho Municipal de Salvador, no que se refere às questões urbanísticas;

VII - elaborar seu regimento interno com as disposições deste artigo.’

Ora, a Constituição Federal, a Constituição da Bahia, a Lei Orgânica de Salvador e o PDDU de Salvador exigem participação popular no acompanhamento da execução do PDDU, na formulação e elaboração das normas urbanísticas, de sorte que, em hipótese alguma, o nosso ordenamento jurídico permitiria que a Comissão Normativa da Legislação Urbanística de Salvador não tivesse sequer um único representante da sociedade civil (o

pleonasma aqui nos parece necessário para enfatizar o quão absurda é essa situação). O que se constata é que a Lei 9.603/2021 é portadora de inconstitucionalidades tanto formais, quanto materiais, uma vez que, por prisma algum, ela respeitou o princípio da gestão democrática das cidades.

Finalizando a explicitação das inconstitucionalidades da Lei 9.603/2021, reproduzimos a seguir seus artigos 14 e 20, através dos quais, respectivamente, modificou-se a LOUOS, trazendo normas mais flexíveis, e se criou uma hipótese não prevista na legislação federal para intervenções em áreas de preservação permanente:

Art. 14. Fica acrescida a Nota ao rodapé do Quadro 11-A do Anexo I da Lei nº 9.148, de 8 de setembro de 2016, com a seguinte redação:

‘Nota: Os usos não residenciais poderão se instalar em qualquer tipo de via quando situados na ZUSI e na ZPAM das Ilhas, desde que permitidos para essas zonas, respeitadas as demais restrições zonais e não zonais previstas nesta Lei e nas regulamentações específicas.’

(...)

Art. 20. Fica alterado o caput e acrescido o parágrafo único ao art. 91 da Lei nº 8.915, de 26 de setembro de 2015, que passam a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 91. A supressão de vegetação em Áreas de Preservação Permanente - APP bem como a ocupação total ou parcial ou qualquer tipo de interferência antrópica só serão permitidas no caso de implantação de empreendimentos de utilidade pública, interesse social e atividades de baixo impacto, ou quando comprovada a perda das funções ambientais, nas condições estabelecidas na legislação federal pertinente.

Parágrafo único. A caracterização da perda das funções ambientais e suas condições naturais originais, prejudicadas nos atributos das suas funções essenciais, será objeto de regulamentação pelo Órgão Licenciador.’

Destarte, o que se constata de uma análise pormenorizada da Lei 9.603/2021 é sua total inconstitucionalidade, tanto formalmente como materialmente. Este ato normativo está inserido na sequência de leis inconstitucionais que a Prefeitura e a Câmara de Salvador vêm formulando/aprovando, com o intuito entregar áreas sensíveis de Salvador a interesses privados relacionados à especulação imobiliária.

## **8. CONCLUSÃO**

Diante do exposto, demonstrado está que a Lei 9.603/2021 modificou, de forma inconstitucional, em menos de um ano, a Lei Municipal 9.510/2020, a Complementar

74/2020 e a 9.562/2021, também inconstitucionais (e objetos de ADINs já propostas por esta Douta PGJ), retalhando ainda mais a legislação urbanística/ambiental municipal, com prejuízos concretos advindos das modificações de zoneamentos/índices construtivos em áreas especialmente protegidas, como o Rio Jaguaribe, a Ilha de Bom Jesus dos Passos, o Manguezal do Passa Vaca e a sempre perseguida Ilha dos Frades.

Ressaltamos que as ausências de quaisquer estudos técnicos e de quaisquer formas de participação popular durante a formulação, tramitação e aprovação da Lei. 9.603/2021 evidenciam que o corpo de normas que disciplinam o uso do solo, o seu potencial construtivo e o desenvolvimento urbano de Salvador estão sendo pautadas conforme interesses privados de especuladores imobiliários, distanciando-se, por completo, das funções sociais que as metrópoles devem ter.

Neste caso, a lesão insanável aos princípios da gestão democrática das cidades e do planejamento urbano explicita a prevalência dos interesses privados provenientes da especulação imobiliária, em detrimento do interesse de bem desenvolver as funções sociais das cidades, preservando seus recursos naturais. Imprescindível se faz, então, que a Douta Procuradoria de Justiça do Ministério Público Estadual da Bahia ingresse com Ação Declaratória de Inconstitucionalidade contra a Lei 9.603/2021, extirpando-a de nosso ordenamento jurídico, dada sua flagrante inconstitucionalidade formal e material.

## **9. DOS PEDIDOS**

Sendo assim, diante de tudo o quanto exposto nesta Representação, solicita-se, respeitosamente, ao Ministério Público, QUE:

- 1. Ingresse, urgentemente, com ADIn contra a Lei Municipal 9.603/2021 de Salvador, requerendo, em tutela de urgência, a imediata suspensão de seus efeitos;**
- 2. Distribua este feito para as promotorias de meio ambiente de Salvador, para que instaurem procedimentos investigativos sobre os prejuízos que vêm sendo causados ao Rio Jaguaribe, ao Manguezal do Passa Vaca, à Ilha dos Frades, à Ilha de Bom Jesus dos Passos e às suas comunidades tradicionais, em decorrência dos efeitos da Lei 9.603/2021.**

## **Assinam esta representação:**

- 1. Associação dos Remanescentes de Quilombo de São Braz**  
CNPJ: 12.165.964/0001-79  
Representante: Jerônimo Passos Santana

CPF: 033.892.485-01

**2. Associação Stella4Praias**

CNPJ: 29.099.351/0001-83

Representante: Clarice Bagrichevsky

CPF: 699.257.478-72

**3. Cajaverde - Organização Ambiental e Cultural de Cajazeiras**

CNPJ: 07.784.264/0001-22

Representante: Kilson Santana de Melo

CPF: 346.188.565-72

**4. Coletivo Guardiões da Natureza (APA Bacia do Cobre/São Bartolomeu)**

Representante: Débora Carol Luz da Porciuncula

CPF: 951.222.145-49

**5. Confederação Nacional Das Associações De Moradores**

CNPJ: 05797574000156

Representante: João Pereira Oliveira Junior

CPF: 220.014.255-20

**6. Conselho de Moradores da Fazenda Grande 2**

CNPJ: 73.431.983/0001-94

Representante: Kilson Santana de Melo

CPF: 346.188.565-72

**7. Conselho Pastoral dos Pescadores**

CNPJ: 12.859.864/0006-57

Representante: Maria José Honorato Pacheco

CPF: 649.184.325-49

**8. FABS - Federação de Associações de Bairro de Salvador**

CNPJ: 13.169.208/0001-09

Representante: Kilson Santana de Melo

CPF: 346.188.565-72

**9. FACTEN - Fórum A Cidade Também É Nossa**

**Representante:** Clarice Bagrichevsky

**CPF:** 699.257.478-72

**10. Gambá - Grupo Ambientalista da Bahia**

**CNPJ:** 13.324.371/0001-83

**Representante:** Renato Pêgas Paes da Cunha

**CPF:** 180.278.907-30

**11. Imaterra - Instituto Mãos da Terra de Responsabilidade Socioambiental e Cultural**

**CNPJ:** 22.892.861/0001-64

**Representante:** Margareth Peixoto Maia

**CPF:** 488.022.985-72

**12. Instituto dos Arquitetos do Brasil - Departamento Bahia**

**CNPJ:** 14527063/0001-05

**Representante:** Luiz Antonio de Souza

**CPF:** 072.421.585-91

**13. Movimento Canteiros Coletivos**

**Representante:** Débora Didonê

**CPF:** 005.975.939-90

**14. Movimento Salve o Rio Jaguaribe**

**Representante:** Maíra Menezes de Azevedo

**CPF:** 650.073.285-53

**15. Movimento Viva o Parque de Pituáçu**

**Representante:** Paulo César Pereira Canário

**CPF:** 239.217.735-04

**16. Núcleo de Desenvolvimento Cultural Espaço Quilombo**

**CNPJ:** 10.355.982/0001-98

**Representante:** José Salvador da Paz Barros

**CPF:** 035.550.895-87

**17. Pituáçu em Rede Afetiva**

vo

**Representante:** Samile Patriarcha Leal

**CPF:** 823.583.975-04

**18. Rede de ONGs da Mata Atlântica**

**CNPJ:** 54.354.549/0001-08

**Representante:** João de Deus Medeiros

**CPF:** 416.490.529-87

**19. SOS Vale Encantado**

**Representante:** Renata de Loyola Prata

**CPF:** 862.467.915-06

**20. Terreiro Ilê Axé Omi Obá Ayrá**

**Representante:** Kilson Santana de Melo

**CPF:** 346.188.565-72

**Contato para respostas e mais informações:**



---

**RENATO CUNHA – COORDENADOR EXECUTIVO DO GAMBÁ**

**Email:** [renato@gamba.org.br](mailto:renato@gamba.org.br) **Telefone:** 71 99983-2871

**SALVADOR, 21 de junho de 2022**



