



Número: **8023069-41.2022.8.05.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno**

Órgão julgador: **Des. Manuel Carneiro Bahia de Araújo Tribunal Pleno**

Última distribuição : **07/06/2022**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Inconstitucionalidade Material, Processo Legislativo, Efeitos da Declaração de Inconstitucionalidade**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DA BAHIA (AUTOR)			
CAMARA MUNICIPAL DE SALVADOR (REU)		MARCUS VINICIUS LEAL GONCALVES (ADVOGADO) MARCUS BRUNO ASSIS SILVA (ADVOGADO)	
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO (INTERVENIENTE)			
MUNICIPIO DE SALVADOR (INTERESSADO)			
ASSOCIACAO DE MORADORES, EMPRESARIOS E AMIGOS DA ORLA NORTE DE SALVADOR, STELLA4PRAIAS (AMICUS CURIAE)		CAIO PRYL OCKE (ADVOGADO) JULIANA DE CAIRES BONFIM (ADVOGADO)	
ASSOCIACAO DE DIRIGENTES DE EMP DO MERC IMOB DA BAHIA (AMICUS CURIAE)		GEORGES LOUIS HAGE HUMBERT (ADVOGADO) SYLVIO GARCEZ JUNIOR (ADVOGADO) BRUNO DE ALMEIDA MAIA (ADVOGADO)	
INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL DEPARTAMENTO DA BAHIA -IAB-BA (AMICUS CURIAE)		JULIANA DE CAIRES BONFIM (ADVOGADO) CAIO PRYL OCKE (ADVOGADO)	
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
45133 378	24/05/2023 13:22	Voto-vista	Voto-vista



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA
Tribunal Pleno

Processo: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE n. 8023069-41.2022.8.05.0000
Órgão Julgador: Tribunal Pleno
AUTOR: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DA BAHIA
Advogado(s):
REU: CAMARA MUNICIPAL DE SALVADOR
Advogado(s):

VOTO VISTA

Vistos, etc.

Adoto o relatório lançado aos autos pelo eminente Relator Des. Manuel Carneiro Bahia de Araújo, destacando que se trata de Ação Direta de Inconstitucionalidade, ajuizada pela **PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA** em face da Emenda nº 37/2021 à Lei Orgânica do Município de Salvador, por violação formal aos comandos dos artigos 113 do ADCT, 5º, *caput* e XXIII, 29, *caput* e XII, 61, §1º, II, b, 150, *caput*, 170, III e IV, 182, §§ 1º a 4º e 225, todos da Constituição Federal, normas de repetição obrigatória, e aos artigos 3º, IV, 4º, *caput*, 13, 60, *caput* e IV, 62, *caput*, 64, *caput*, I e II, 70, I, V, X, XII e 159 da Constituição do Estado da Bahia, além de vícios formais e materiais da referida Emenda, 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.



Levado o feito para julgamento do pedido liminar, em sessão de 29/03/2023, d este Tribunal Pleno, o eminente Des. Relator proferiu seu respeitável voto pela concessão parcial da tutela de urgência requerida, a fim de suspender a vigência dos artigos 2º, 3º, 11, 17, 21, 22, 23 e 24 da Emenda nº 37/2021 à LOM de Salvador, por ofensa ao art. 3º, IV, da Constituição do Estado da Bahia, e ao art. 113 do ADCT da Constituição Federal. Neste ponto, meu entendimento está em consonância com o posicionamento adotado pelo nobre Relator.

Ocorre que, em relação aos demais artigos da Emenda nº 37 à LOM de Salvador – que, frise-se, também foram objeto do pedido de medida cautelar –, foi indeferido o pleito da Procuradora-Geral de Justiça, restando consignado no voto condutor que *“a extensão e amplitude dos comandos constitucionais tidos por ofendidos, além da complexidade de alguns dos temas abordados na presente ADI, exigem o processamento da ação para fins de apreciação do seu mérito”*.

Nesta esteira, entendendo que, antes de proferir meu voto, deveria melhor me debruçar sobre os demais artigos da Emenda nº 37 que foram objeto do pedido liminar, optei por solicitar vista dos autos, a fim analisá-los, sob o ângulo deste Desembargador Vistor.

É o que importa relatar. Passo a emitir o voto vista.

Por oportuno, ressalto que me filio ao posicionamento do nobre Relator no que toca à necessidade de suspender, em caráter liminar, a vigência dos artigos 2º, 3º, 11, 17, 21, 22, 23 e 24 da Emenda nº 37/2021 à LOM de Salvador, por ofensa ao art. 3º, IV, da Constituição do Estado da Bahia, e ao art. 113 do ADCT da Constituição Federal.

Contudo, divirjo parcialmente do voto condutor, por entender que a concessão da medida cautelar deve ser integral, a fim de suspender a eficácia de todos os artigos da Emenda



nº 37/2021, que alterou significativamente a Lei Orgânica do Município de Salvador, pelos fundamentos a seguir expostos.

De início, vislumbra-se a existência de vício formal flagrante da Emenda nº 37/2021, porquanto o seu processo legislativo, *a priori*, não respeitou a exigência constitucional de interstício mínimo de dez dias entre o primeiro e o segundo turno de votação. Com efeito, conforme comprova a Ata da sessão legislativa do dia 14 de julho de 2020, a Emenda nº 37 foi discutida e votada, “*após dispensas de pauta, de publicação e de interstício aprovadas*” (ID **29870110**).

Conforme bem pontuou a douta Procuradoria de Justiça em seu parecer (ID **32654093**):

“Argumentou a Câmara Legislativa de Salvador, neste particular, que a ausência de publicidade e dispensa do interstício de 10 (dez) dias para alteração da L.O. Municipal teria se dado com base, respectivamente, em artigo do Regimento Interno (Câmara Municipal de Salvador) e por acordo de líderes, em ato supostamente *interna corporis*, não passível de controle jurisdicional.

Nesse ponto, já na inicial (id. 29870108, fl. 10, tópico a), deixou-se flagrantemente demonstrado que tais fundamentos não procedem e não podem ser acolhidos. Não há que se entender que previsões infralegais – no caso, regimentais – possam se sobrepor aos comandos constitucionais federal e estadual.

A obrigatoriedade de votação em dois turnos, observado o interstício de 10 (dez) dias, é de matriz constitucional e não pode ser modificada por qualquer orientação, entendimento ou previsão de hierarquia inferior, como pretende fazer entender a autoridade responsável pela edição do ato questionado.”



De fato, o artigo 29 da Constituição Federal tem redação expressa neste sentido:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, **votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias**, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...) (Grifos nossos).

Em simetria, a Constituição do Estado da Bahia, em seu art. 60, determina que a *“a Lei Orgânica (...) atenderá aos preceitos estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”*, de sorte que, neste âmbito, o conteúdo normativo da Constituição Estadual albergou as exigências previstas na Constituição Federal.

Sendo assim, pelo flagrante desrespeito ao art. 60 da Constituição do Estado da Bahia c/c o art. 29 da Constituição Federal – demonstrado, de plano, pela Ata da sessão legislativa do dia 14 de julho de 2020 (ID 29870110) –, necessário se faz o deferimento integral da medida cautelar, conforme pleiteado pela Procuradora-Geral de Justiça, a fim de suspender todas as modificações trazidas pela Emenda nº 37/2021 à Lei Orgânica do Município de Salvador.

Por oportuno, colaciona-se, a seguir, precedente deste Egrégio Tribunal de Justiça, no qual este Tribunal Pleno julgou formalmente inconstitucional emenda à Lei Orgânica do Município de Uauá/BA, porquanto oriunda de processo legislativo que infringiu a norma constitucional definidora de duas votações, com interstício mínimo de dez dias, situação que, a toda evidência, amolda-se ao caso em tela e demonstra, indubitavelmente, a plausibilidade das alegações incoativas da Procuradora-Geral de Justiça, veiculadas na exordial desta Ação Direta de Inconstitucionalidade. Veja-se:



TRIBUNAL PLENO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO DE DESISTÊNCIA. IMPOSSIBILIDADE. VEDAÇÃO ESTABELECIDADA PELO ART. 5º, DA LEI Nº 9.868/99. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ALTERAÇÃO DA LEI ORGÂNICA SEM OBSERVÂNCIA DO INTERSTÍCIO DE 10 DIAS ESTABELECIDO EM LEI. VERIFICAÇÃO.** INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. DISPOSITIVO LEGAL QUE SE ENCONTRA EM DESACORDO COM NORMA DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. (..) 1. Deve ser indeferido o pedido de desistência formulado pelo Autor da Ação através da petição de fl. 528, na medida em que o art. 5º, da Lei nº 9.868/99, veda, expressamente, a desistência de ação direta de inconstitucionalidade. 2. Conforme se infere dos autos, em especial do inteiro teor da ata de fls. 33/41, a segunda sessão de votação da Proposta de Emenda nº 01/2009 não ocorreu nos dez dias seguintes à primeira, mas sim em 08 (oito) dias, tendo os componentes da Câmara dispensado, sem qualquer fundamento ou motivo plausível, o interstício estabelecido em lei. 3. **No particular, estabelecia o art. 11, da Lei Orgânica do Município de Uauá, que qualquer proposta de emenda à referida lei deveria ser discutida e votada em dois turnos, com interstício mínimo de 10 (dez) dias, revelando-se plausível, assim, a alegação de inconstitucionalidade formal da lei modificadora, já que não se respeitou, como deveria ser, o prazo normativo indicado.** 4. **No sistema jurídico-constitucional pátrio vige o princípio da simetria ou paralelismo das formas, de modo que o disposto na Constituição Federal deve ser simétrico ao contido nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios.** 5. **Segundo estabelece o art. 60, da Constituição do Estado da Bahia, "a Lei Orgânica, a ser elaborada e promulgada pela Câmara Municipal, atenderá aos preceitos estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição", fazendo expressa remissão ao texto da Carta Magia, que, em seu art. 29,**



proclama que o processo legislativo das leis orgânicas, e suas respectivas emendas, exige dupla discussão e votação, com interstício mínimo de 10 dias entre uma e outra. 6. Eventuais alterações que desrespeitem as limitações implícitas ao Poder Reformador postas na Constituição, que impedem a alteração do processo legislativo estabelecido pelo Poder Originário para a votação de emendas, modificando o procedimento de emenda, mesmo que temporariamente, e as alterações perpetradas segundo este procedimento facilitado serão irremediavelmente inconstitucionais, a despeito da manta de legitimidade que procure se lhes dar. 7. De reconhecer-se, pois, a inconstitucionalidade das alterações legislativas levadas a termo pela Emenda nº 01/2009, que modificou o art. 11, caput e art. 37, §1º, ambos da Lei Orgânica do Município de Uauá. (...). 9. Pedido julgado parcialmente procedente, declarando-se a inconstitucionalidade do art. 11, caput e art. 37, §1º, ambos da Lei Orgânica do Município de Uauá, com a redação dada pela Emenda nº 01/2009, nos termos do Parecer da procuradoria de Justiça. (TJBA, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0007210-05.2014.8.05.0000, Tribunal Pleno, Relator: Des. LUIZ FERNANDO LIMA, publicado em: 02/09/2015). (Grifos nossos).

Frise-se que o mesmo entendimento é esposado por diversos Tribunais de Justiça pátrios, como se pode depreender dos seguintes julgados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL - VÍCIO FORMAL - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. Em relação à Emenda nº 001/2017, à Lei Orgânica Municipal de Nanuque, que altera a redação do artigo 99, da Lei Orgânica Municipal, constata-se que não observou o interstício mínimo de dez dias entre dos dois turnos de votação pela Câmara Municipal, padecendo de vício de inconstitucionalidade formal. Procedência do pedido é medida que se impõe. (TJMG, Ação Direta Inconstitucionalidade nº 10000190225920000, Relator: Des. ANTÔNIO CARLOS



CRUVINEL, julgado em: 30/04/2020, publicado em: 11/05/2020) (Grifos nossos).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **EMENDA À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO**. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, ART. 111. **VOTAÇÃO EM DOIS TURNOS COM INTERSTÍCIO MÍNIMO DE DEZ DIAS. INOBSERVÂNCIA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. Ofende tanto a Constituição Estadual quanto a Federal a Emenda à Lei Orgânica Municipal que, embora aprovada em dois turnos, não observa o interstício mínimo de 10 (dez) dias entre eles** (arts. 111 da CESC e 29 da CF). CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ART. 42, § 2º. RESPOSTA PELO EXECUTIVO A SOLICITAÇÕES DO LEGISLATIVO. PRAZO DE 30 (TRINTA) DIAS. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. MODIFICAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS DA SIMETRIA E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. (...) PROCEDÊNCIA DO PEDIDO INICIAL. (TJSC, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4023824-81.2017.8.24.0000, Órgão Especial, Relator: Des. RICARDO FONTES, julgado em: 04/07/2018). (Grifos nossos).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 03/2012. MUNICÍPIO DE TIJUCAS DO SUL. ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. UTILIZAÇÃO DE PARÂMETROS DE CONTROLE DIVERSOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. IMPOSSIBILIDADE. **PROJETO DE EMENDA VOTADO EM DOIS TURNOS SEM A OBSERVÂNCIA DO INTERSTÍCIO MÍNIMO DE 10 (DEZ) DIAS ENTRE AS VOTAÇÕES**. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ART. 16 CAPUT DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ. DISPOSITIVO QUE DEVE SER APLICADO TAMBÉM NO CASO DE EMENDAS À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. PRECEDENTE DESTE ÓRGÃO ESPECIAL. **VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDO**. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. **Norma municipal que altera a lei orgânica sem atender à exigência constitucional do lapso mínimo de dez dias entre os dois turnos de votação é formalmente inconstitucional**. (TJPR, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1098707-4, Órgão Especial, Relator: Des. ROBERTO DE VICENTE, julgado em: 21/07/2014) (Grifos nossos).



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BRAGANÇA. ART. 29, § 2º. EMENDA Nº 08/2002. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, ART. 103, § 2º. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. INOBSERVÂNCIA À VOTAÇÃO EM DOIS TURNOS DA PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. INEXISTÊNCIA DO INTERSTÍCIO MÍNIMO DE DEZ DIAS ENTRE A PRIMEIRA E A SEGUNDA VOTAÇÃO. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. VOTAÇÃO UNÂNIME. I - No caso concreto, não resta a menor dúvida que houve flagrante violação ao processo legislativo na confecção da norma municipal ora impugnada, haja vista que não se observou a votação em dois (02) turnos da proposta de Emenda à Lei Orgânica do Município de Bragança, nem muito menos houve o interstício mínimo de dez (10) dias entre a primeira e a segunda votação. II - O respeito ao processo legislativo na confecção de normas jurídicas, de maneira alguma, pode ser mitigado por eventuais acordos políticos na Casa Legislativa. O respeito ao processo legislativo é garantia constitucionalmente assegurada, não podendo o legislador tergiversar sobre o mesmo. III - Encontra-se assente na jurisprudência pátria o entendimento segundo o qual o processo legislativo, de alto a baixo do sistema federativo brasileiro, deve seguir o rigor e a primazia do princípio da simetria, de tal sorte que aos Estados e Municípios cumpre o dever de observar as regras ordinárias ditadas pela Constituição Federal sobre o tema, adequando o rito e suas espécies normativas ao paradigma fixado no texto da Lei Maior. IV Mostra-se irrelevante o argumento utilizado pela requerida de que a norma em questão não ofende materialmente a Constituição Estadual ou a Lei Orgânica do Município de Bragança. Ainda que, em princípio, a Emenda nº 08/2002 esteja substancialmente em conformidade com a Carta Política Estadual, isto não retira ou sana o vício existente na sua elaboração (inconstitucionalidade formal). (TJPA, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0001132-24.2006.8.14.0000, Tribunal Pleno, Relatora: Des.ª ELIANA RITA DAHER ABUFAIAD, julgado em: 22/08/2007, publicado em: 24/08/2007) (Grifos nossos).



Portanto, diante da plausibilidade da alegação da Procuradora-Geral de Justiça quanto à inconstitucionalidade formal da Emenda nº 37/2021, entendo que a medida cautelar deve ser concedida integralmente, e não apenas de forma parcial, como indicado pelo eminente Relator.

Para além do referido vício formal, entrevê-se ainda a inconstitucionalidade material dos artigos 6º, 7º, 8º e 9º da Emenda nº 37/2021, por violação ao princípio da gestão democrática das cidades e ao princípio do planejamento urbano, positivados pela Constituição do Estado da Bahia, em seus artigos 60, inciso IV, 64, *caput*, incisos I e II, e 225.

Logo, assiste razão à ilustre Procuradora-Geral de Justiça quando aduz, na petição inicial desta ADI, que houve *“cerceamento da participação da sociedade no planejamento urbano, com a extinção do Conselho de Desenvolvimento Urbano, a vedação de audiências públicas substanciais quando da elaboração do PDDU na fase de Câmara de Vereadores, bem como, em qualquer alteração deste mesmo diploma no lapso de oito anos de sua existência e a restrição do número de audiências públicas na fase de elaboração de projeto de lei pelo Executivo (apenas uma em cada subprefeitura)” (ID 29870108 – p. 5).*

Ainda de acordo com o exposto na exordial, *“ocorreu a institucionalização de um modelo de participação popular meramente formal e sem efetivo debate público da proposta”.*

Repise-se que, à luz do princípio da gestão democrática das cidades, a participação dos distintos segmentos sociais, dos diferentes atores, classes e grupos, inclusive das minorias, faz-se imprescindível para a gestão do processo de urbanização. Assim, todo e qualquer plano urbanístico, qualquer legislação urbanística municipal, deve ser objeto de consulta popular efetiva, substancial e direta, desde suas primeiras formulações, bem como durante a tramitação e até a ulterior aprovação (ou rejeição) na Câmara Municipal.



Trago à baila, neste âmbito, os ensinamentos da socióloga Ana Paula Soares Carvalho, sobre a participação popular nas decisões sobre os rumos da política urbana:

“A ideia que passou a pautar o movimento pela reforma urbana é a de que os cidadãos têm direito a fruir a cidade e participar ativamente da sua construção. Isso implica em garantir não só os direitos básicos à habitação, saneamento, transporte etc., mas também em criar condições de participação popular nas decisões sobre os rumos da política urbana. Tem-se em vista aí a construção de cidades menos desiguais, menos segregadas, em que haja espaços de encontro entre atores diversos e em que possam se debater coletivamente os seus rumos”. (CARVALHO, Ana Paula Soares. Estatuto da Cidade e Juridificação da Reforma Urbana no Brasil. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2016. p. 117).

Nesta esteira, vejamos os precitados artigos 60, inciso IV, e 64, da Constituição do Estado da Bahia, os quais determinam, de forma expressa, a participação popular no “*planejamento municipal e na iniciativa de projetos de lei de interesse específico do Município, nos termos da Constituição Federal*”:

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;

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.

Apesar da literalidade dos mencionados artigos da Constituição do Estado da Bahia, constata-se que a Emenda nº 37 à LOM de Salvador, através de seus artigos 6º, 7º, 8º, 9º, 15 e 25, reduz substancialmente a participação popular na gestão da cidade, suprimindo, de forma aparentemente inconstitucional, diversas garantias que eram previstas na redação anterior da Lei Orgânica do Município.

Com efeito, o art. 6º da referida Emenda altera o art. 71 da Lei Orgânica do Município, em seu inciso III, extirpando a participação popular durante a tramitação do Projeto de Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU na casa legislativa. Adiante, transcreve-se a redação anterior do art. 71 da LOM, e, em seguida, a atual, com a modificação realizada pelo art. 6º da Emenda nº 37. Confira-se:

Art. 71 da LOM (redação anterior):

O Município, atendendo às peculiaridades locais e às diretrizes estaduais e



federais, promoverá o desenvolvimento urbano através de um processo de planejamento, levado a efeito pelo sistema de planejamento municipal, visando aos seguintes objetivos:

III - estímulo e garantia de participação da comunidade em todas as fases do processo de planejamento, desenvolvimento e organização territorial e espacial do Município;

Art. 71 da LOM (redação com a alteração promovida pela Emenda nº 37):

(...)

III - estímulo e garantia da participação da sociedade civil no processo de planejamento, desenvolvimento e organização territorial e espacial do Município, **na fase anterior à consolidação das demandas para avaliação e aprovação da Câmara Municipal;**

A participação popular durante a formulação e também durante a tramitação do Projeto de Lei do PDDU é garantia de índole constitucional, corolário do princípio da gestão democrática das cidades, de sorte que não pode ser mutilada, como fez o art. 6º da Emenda nº 37.

Já o art. 7º da Emenda nº 37, por sua vez, em franca infringência ao princípio constitucional do planejamento urbano, suprimiu os incisos do art. 74 da LOM, que estabeleciam estudos técnicos para a elaboração do PDDU. Veja-se:

Art. 74 (Redação anterior à emenda): 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, infraestrutura, 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 infraestrutura urbana, além das diretrizes sócio-econômicas, financeiras e administrativas.

Art. 74 (Redação após a emenda): A elaboração do Plano Diretor é de iniciativa e atribuição do Poder Executivo, por intermédio de seu órgão de planejamento, a quem cabe a coordenação direta e indireta e, ainda, o controle de sua implementação e avaliação de seus resultados.

Ocorre que 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*” (SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. 2ª ed. São Paulo: RT, 1995, p. 93).



O 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, 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.

Outro artigo da Constituição do Estado da Bahia que positivou o princípio do planejamento urbano é o 225, *in verbis*:

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.

Com este dispositivo, 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.

Assim, de forma sistemática, a Constituição do Estado da Bahia determina que todo planejamento urbano municipal deve estar embasado por estudos técnicos, sendo inadmissível a alteração promovida pela Emenda nº 37 na Lei Orgânica de Salvador, que extinguiu todos os estudos técnicos anteriormente exigidos pelo seu art. 74.

Prosseguindo com as nítidas violações da Emenda nº 37 ao princípio constitucional da gestão democrática das cidades, afere-se que o seu art. 8º alterou o art. 77 da LOM de Salvador, para estabelecer, de forma drasticamente restritiva, a metodologia de participação da sociedade civil no processo legislativo do PDDU, com apenas uma audiência pública em cada subprefeitura do Município, e alijando a população dos debates sobre as modificações/emendas ao Projeto de Lei, quando este estiver na Câmara Municipal.

Art. 77 (Redação anterior à emenda): O Município elaborará as normas a serem observadas no planejamento urbano, no ordenamento do uso e da ocupação do solo, as quais deverão guardar harmonia com as diretrizes gerais previstas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e se constituirão no seu instrumento de operacionalização.

Art. 77 (Redação após a emenda): Quando da elaboração e/ou revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, o órgão de planejamento municipal, a cada 08 (oito) anos, deverá assegurar, durante sua formulação, **no período que antecede o seu envio à Câmara Municipal, 01 (uma) audiência pública com a sociedade civil, em cada subprefeitura do Município afetada pelo Plano, de acordo com regulamentação a ser**



estabelecida pelo referido órgão de planejamento, e quando já estiver em análise ou apreciação na Câmara Municipal qualquer alteração no Plano proposto pelas comissões permanentes, ou mesmo as realizadas em plenário, independerá de audiências públicas. (Grifos nossos)

É cristalina a dissonância entre as alterações promovidas na LOM de Salvador pelo art. 8º da Emenda nº 37, e o mandamento constitucional de participação popular efetiva e substancial durante a formulação e a tramitação do Projeto de Lei do PDDU, com a garantia lógica de que à sociedade civil organizada deve ser oportunizado, inclusive, o direito de se manifestar sobre as emendas e modificações ao PL propostas pelos vereadores.

Além disso, o art. 9º da Emenda nº 37 modificou o art. 80 da Lei Orgânica de Salvador, em mais um nítido e inadmissível ataque à participação popular, com o afastamento da comunidade quando houver edição de lei que altere o PDDU. Veja-se a redação anterior e a atual do art. 80 da Lei Orgânica de Salvador:

Art. 80 (Redação anterior à emenda): Quando da elaboração **e/ou atualização** do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e dos planos específicos, o órgão de planejamento municipal deverá assegurar, **durante todo o processo**, a participação da comunidade, pela Câmara Municipal, e dos setores públicos, que poderão se manifestar de acordo com a regulamentação a ser fixada, devendo ser representados: (...);

Art. 80 (Redação após a emenda): Durante o decurso de 08 (oito) anos, após sua última aprovação pela Câmara Municipal, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano poderá sofrer complementação e ajustamentos, tanto nas proposições do Poder Executivo Municipal como também dos



membros da Câmara de Vereadores, **não se aplicando, nesse caso, as audiências públicas previstas no art. 77, dependendo exclusivamente de aprovação do Poder Legislativo.**

Como se pode inteligir, o artigo 9º da Emenda nº 37 se consubstancia em mais uma flagrante ofensa aos artigos 60, inciso IV, e 64, da Constituição do Estado da Bahia. Com efeito, é garantido à população a participação direta no processo legislativo **de todo e qualquer projeto de lei que traga em seu bojo matéria afeta ao PDDU e à LOUOS**, porquanto estes são os instrumentos básicos de ordenação da expansão urbana, de controle e uso do solo.

Não é possível que uma modificação na Lei Orgânica limite substancialmente uma garantia constitucional, criando restrições que o legislador constituinte não previu. Destarte, a ordem constitucional assegura a participação popular durante a tramitação de leis que – fora do prazo revisional de oito anos – importem em modificações do PDDU. Isto porque qualquer decisão sobre a cidade, no âmbito da legislação municipal urbanística, só pode ser tomada após a oitiva de seus cidadãos.

Em julgado recente, da minha relatoria (ADI nº 8029746-24.2021.8.05.0000), este Tribunal Pleno foi instado a se manifestar, também em sede de medida cautelar, sobre a necessidade de estudos técnicos e participação popular durante o processo legislativo de lei municipal que altere o PDDU e/ou a LOUOS, tendo sido consignado no Acórdão que, “*à luz do art. 64 da Constituição Estadual, art. 1º, caput e parágrafo único, art. 29, inciso XII, e art. 182, § 1º, da Constituição Federal e art. 80 da Lei Orgânica do Município de Salvador, bem como dos princípios constitucionais da democracia participativa e da participação democrática nas políticas urbanas, impõe-se a ampla e efetiva participação popular no processo de elaboração e aprovação de leis que alterem o Plano Diretor dos Municípios*”.

Dada a semelhança com a presente demanda, vale transcrever a ementa do



referido precedente na íntegra:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. POSSIBILIDADE DE ADITAMENTO À PETIÇÃO INICIAL ANTES DA APRECIÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. MÉRITO. LEI Nº 9.510/2020, DO MUNICÍPIO DE SALVADOR, QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO E DELIMITAÇÃO DA ÁREA DE PROTEÇÃO DE RECURSOS NATURAIS - APRN DO CIDADE JARDIM/SANTA MARIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. ALEGAÇÃO DE INOBSERVÂNCIA DO PROCESSO LEGISLATIVO ESPECIAL PARA PROMOVER ALTERAÇÕES NO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA CIDADE DO SALVADOR (PDDU) E NA LEI DE ORDENAMENTO DO USO E DA OCUPAÇÃO DO SOLO DO MUNICÍPIO DE SALVADOR (LOUOS). EVIDENTE IMPACTO AMBIENTAL IMPLEMENTADO. AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS PRÉVIOS E PARTICIPAÇÃO POPULAR. SIGNIFICATIVA ALTERAÇÃO ENTRE A MATÉRIA CONSTANTE NO PROJETO DE LEI ORIGINÁRIO E SUA VERSÃO DEFINITIVA, QUE PASSOU A ABRANGER OUTRAS TRÊS LOCALIDADES. SUPERVENIÊNCIA DAS LEIS Nº 9.562/2021, Nº9.603/2021 E Nº 9.604/2021, QUE IGUALMENTE PROMOVERAM ALTERAÇÕES NA LEI DE POLÍTICA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE E AO PDDU SOTEROPOLITANO, SEM A PARTICIPAÇÃO POPULAR E OS ESTUDOS TÉCNICOS IMPRESCINDÍVEIS. VEROSSIMILHANÇA DAS ALEGAÇÕES INCOATIVAS. VÍCIO FORMAL VISLUMBRADO. APROFUNDAMENTO DA ANÁLISE PARA ALÉM DA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PREJUÍZOS AMBIENTAIS E SOCIAIS CONCRETOS. PROTEÇÃO AMBIENTAL FLEXIBILIZADA. ÍNDICES CONSTRUTIVOS MAIS PERMISSIVOS. ADENSAMENTO URBANO. MENOR PERMEABILIDADE DO SOLO. ÁREAS DELICADAS AMBIENTALMENTE E SOCIALMENTE. APRN DE PITUAÇU, APRN DO JAGUARIBE, APRN DO MANGUEZAL DO RIO PASSA VACA. CORREDOR VERDE DE SALVADOR. ENTORNO MARÍTIMO DA ILHA



DOS FRADES. LEI IMPUGNADA QUE REPERCUTE NAS ATIVIDADES DE SUBSISTÊNCIA DE COMUNIDADES PESQUEIRAS E MARISQUEIRAS, AO PASSO QUE PERMITE OUTRAS ATIVIDADES POTENCIALMENTE DANOSAS AO MEIO AMBIENTE. PREJUÍZOS AMBIENTAIS, URBANÍSTICOS E SOCIOAMBIENTAIS VISLUMBRADOS EM SEDE DE COGNIÇÃO SUMÁRIA. LEGISLAÇÃO QUE APARENTEMENTE DIMINUIU A PROTEÇÃO AMBIENTAL EM ÁREAS SENSÍVEIS DE SALVADOR (APRN'S). MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA PARA SUSPENDER, PROVISORIAMENTE, OS EFEITOS DAS NORMAS IMPUGNADAS, ATÉ O JULGAMENTO FINAL DA PRESENTE AÇÃO. I - Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Procuradora-Geral de Justiça, a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 9.510/2020, do Município de Salvador, por entender que viola os arts. 13, 60, incisos IV e V, 64, 167, 168 e 225 da Constituição do Estado da Bahia c/c o art. 29, caput e XII, 37, caput e art. 182, caput e §1º, da Constituição da República Federativa do Brasil. II - Possibilidade de aditamento à petição inicial antes da apreciação da medida cautelar para incluir as alterações realizadas pelos arts. 19 da Lei nº 9.562/2021, 5º, 6º, 8º e 9º da Lei nº 9.603/2021 e 22 da Lei nº 9.604/2021, diante da existência de normas do mesmo complexo normativo em que estão inseridas as normas objeto do pedido inicial, bem como do fundamento jurídico em comum. Além disso, não há qualquer prejuízo ao contraditório, pois fora possibilitada nova manifestação das autoridades requeridas após o aditamento da exordial. III - Alegação de inconstitucionalidades formais e materiais da Lei impugnada, tendo em vista que a Lei Orgânica Municipal e a Constituição Estadual impõem procedimento especial para modificação do Plano Diretor, com participação popular e estudo técnico prévio. IV - À luz do art. 64 da Constituição Estadual, art. 1º, caput e parágrafo único, art. 29, inciso XII, e art. 182, § 1º, da Constituição Federal e art. 80 da Lei Orgânica do Município de Salvador, bem como dos princípios constitucionais da



democracia participativa e da participação democrática nas políticas urbanas, impõe-se a ampla e efetiva participação popular no processo de elaboração e aprovação de leis que alterem o Plano Diretor dos Municípios. V - Muito embora o Município alegue que as alterações promovidas pela Lei nº 9.510/2020 tenham gerado maior proteção ambiental, as modificações realizadas – registre-se, sem a comprovação nos autos de quaisquer audiências públicas ou estudos técnicos prévios –, regulamentaram matérias atinentes à extração vegetal, construção de empreendimentos, escavações e terraplanagens, vias estruturantes do sistema viário e urbano, dentre várias outras questões. VI – De igual modo, as Leis nº 9.562/2021, nº 9.603/2021 e nº 9.604/2021 promoveram alterações da Lei de Política Municipal do Meio Ambiente e ao PDDU soteropolitano, tratando, dentre outras questões, do parcelamento, regulamentação e zoneamento das ilhas de Salvador, com alteração das ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), alterando o PDDU e a LOUOS, dando um tratamento diferenciado às ilhas de Salvador e chegando a estabelecer a densidade demográfica ali permitida, sem a participação popular e os estudos técnicos imprescindíveis. VII - Destarte, primo ictu oculi, observa-se que a Lei nº 9.510/2020 e as alterações realizadas pelas Leis nº 9.562/2021, nº 9.603/2021 e nº 9.604/2021 modificam o próprio conteúdo de legislações essenciais ao urbanismo local, revisando-o e disciplinando novos limites, mapas, permissões e vedações a práticas de atividades, nos termos em que promulgadas. VIII - Ocorre que o ordenamento jurídico constitucional estabelece requisitos adicionais ao processo legislativo para alterações em matéria de zoneamento urbano, de modo a possibilitar que os impactos sejam devidamente analisados, não apenas pelas autoridades públicas responsáveis pela edição da normativa, mas também pela sociedade como um todo, revelando-se imprescindível a efetiva participação popular na fase de discussão. IX - No caso em tela, revela-se presente a verossimilhança das alegações da Procuradoria-Geral de Justiça porquanto, a priori, a



necessária participação popular não fora garantida durante a tramitação dos respectivos Projetos de Lei, sendo violado rito constitucional indispensável. X - Some-se a isso o fato de que, durante a sua tramitação na Câmara Municipal, os Projetos de Lei que culminaram nas normas impugnadas sofreram emendas que neles introduziram outros assuntos em temas de sensibilidade ambiental, sendo utilizados para promover medidas sem pertinência temática com sua finalidade. XI - Para além da apontada inconstitucionalidade formal, vislumbra-se a inconstitucionalidade material da Lei impugnada, na medida em que foi alvo de emendas que nela introduziram outros assuntos, modificadores do PDDU e da LOUOS em pontos de altíssima sensibilidade ambiental – como, por exemplo, o zoneamento da APRN de Pituvaçu, da APRN do Jaguaribe e da APRN do Manguezal Passa-Vaca, áreas quase contíguas e conhecidas por compor o “corredor verde” da cidade de Salvador. As alterações, desprovidas de base técnica e de participação popular, nestes espaços territoriais especialmente protegidos, com flexibilização de índices construtivos, podem vir a resultar no adensamento populacional das APRN’s de Pituvaçu, do Jaguaribe e do Manguezal do Rio Passa Vaca (regiões de remanescentes de Mata Atlântica e de áreas verdes), com grande possibilidade de causar interferências negativas na permeabilidade do solo, no trânsito, na ventilação e no clima do local e da cidade como um todo. XII - Quanto ao entorno marítimo da Ilha dos Frades, é possível constatar que as normas proibitivas trazidas pelo art. 9º da Lei nº 9.510/2020 restringem apenas atividades típicas de comunidades tradicionais pesqueiras, marisqueiras e coletoras da Baía de Todos os Santos que possuem mar territorial pesqueiro no entorno da Ilha dos Frades, e que podem estar com suas atividades de subsistência cerceadas, sofrendo danos socioambientais, sem que sequer tenham sido ouvidas em processo participativo, e sem que tenha havido qualquer estudo técnico sobre esta delicada situação. XIII - Por outro lado, a Lei nº 9.510/2020, ao mesmo tempo em que proibiu, em



absoluto, as atividades tradicionais de pesca e de coleta de mariscos, permitiu outras atividades, em tese, mais danosas ao meio ambiente, como a supressão de manguezais em casos de construção de passarelas suspensas e a construção de barreiras nas praias. XIV - Não por outro motivo, a douta Procuradoria de Justiça, ao analisar a Lei nº 9.510/2020, consignou em seu parecer que “por mais que as autoridades locais afirmem que as alterações feitas visaram a promoção e preservação ambiental, em verdade, trata-se de legislação com amplo potencial de dano ambiental às localidades abrangidas, sobretudo porque admite e estipula inúmeras intervenções naqueles espaços, sem a prévia oitiva das pessoas diretamente afetadas, através de audiências públicas, e diante da inexistência de dados e fundamentos técnicos para balizar as intervenções realizadas”. XV - De forma atenta aos princípios da prevenção e da precaução, a douta Procuradoria de Justiça asseverou também que “verificam-se inúmeras atividades de impacto social, paisagístico e ambiental nas áreas ecologicamente a serem preservadas e que foram normatizadas sem qualquer estudo de impacto ou audiências públicas acerca das modificações que tais empreendimentos e intervenções humanas causariam e causarão naqueles habitats naturais.” XVI - Assim, verifica-se a plausibilidade das alegações incoativas quanto à suposta inconstitucionalidade das normas impugnadas. XVII - De outro giro, verifica-se também o periculum in mora, na medida em que, estando vigentes as aludidas normas, poderão ser consolidadas situações irreversíveis relativas à modificação no ordenamento urbano da Capital. XVIII – Destarte, o deferimento da tutela de urgência é medida que se impõe, com o fito de resguardar o meio ambiente equilibrado e sadio e a ordem urbanística da cidade de Salvador. Precedentes. XIX - Lado outro, não tendo sido aventados motivos relevantes para conceder efeito ex tunc à medida liminar, entendo que sua eficácia deve ser prospectiva. XX - Medida cautelar deferida para suspender, com efeito ex nunc, a eficácia da Lei nº 9.510/2020, do Município de



Salvador, incluídas as alterações realizadas pelos arts. 19 da Lei nº 9.562/2021, 5º, 6º, 8º e 9º da Lei nº 9.603/2021 e 22 da Lei nº 9.604/2021, até o julgamento final desta ação. (TJBA, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 8029746-24.2021.8.05.0000, Tribunal Pleno, Relator: Des. BALTAZAR MIRANDA SARAIVA, julgado em 01/02/23). (Grifos nossos).

Já o artigo 15 da Emenda nº 37 colide com o princípio da gestão democrática das cidades, ao revogar o art. 92 da LOM de Salvador, extinguindo a exigência de que os planos e projetos de desenvolvimento urbano sejam submetidos à apreciação do Conselho de Desenvolvimento Urbano de Salvador – cuja composição previa a participação da sociedade civil organizada. Desta forma, mais uma garantia de participação popular foi extirpada pela Emenda nº 37, em infringência às disposições constitucionais. Transcreve-se, adiante, a antiga redação do art. 92 da LOM de Salvador, que foi completamente revogado pela Emenda nº 37:

Art. 92 (Revogado pela emenda): Na elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, o Município, sem prejuízo de outras formas de participação, assegurará a participação da comunidade através do Conselho de Desenvolvimento Urbano - CONDURB, que será constituído com a representação de órgãos públicos, entidades profissionais, associações de classe e 1 (um) membro do Conselho de Meio Ambiente na forma da lei.

Parágrafo Único - O CONDURB contará na sua composição com dois representantes titulares e dois suplentes do Poder Legislativo, havendo substituição de titulares de seis em seis meses, sendo que a escolha dos mesmos será feita em plenário.



Portanto, vislumbra-se, neste momento de cognição sumária, que assiste razão à ilustre Procuradora-Geral de Justiça, quando esta aduz que, com “a *alteração estabelecida pelo art. 15 [da Emenda nº 37], que simplesmente revoga o art. 92, (...) extinguiu-se faticamente o Conselho, que perdeu a razão de sua existência, em mais uma limitação da participação popular.*” (ID 29870108, p. 50).

Neste âmbito, é pertinente colacionar trechos de elucidador julgado do Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais, que discorreu sobre a importância dos Conselhos para o exercício da democracia participativa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA. MEDIDA CAUTELAR. CODEMA. ÓRGÃO INTEGRANTE DE UM SISTEMA QUE NÃO DEVE SER FRATURADO. (...) **Os Conselhos constituem uma das formas de participação e controle social mais presentes hoje na Administração Pública e exercitam papel essencial na consolidação da democracia. Os Conselhos são, na verdade, um novo paradigma do Estado Democrático de Direito, a romper com a tradição autoritária e patrimonialista de desigualdade e exclusão sociais.** Tanto é assim que existem hoje milhares de Conselhos pelo Brasil afora, prestando enormes serviços à democracia e à participação popular. Os Conselhos não são organismos de governo, mas possuem finalidade vinculada a determinados órgãos públicos e composição e organização fixadas em legislação específica. E, para atender aos preceitos constitucionais, é fundamental garantir a autonomia política. Tais entidades constituem, como enfatiza a doutrina, órgãos especiais ou "espaços públicos institucionais". Inovam e devem ser prestigiados, não tolhidos na sua atuação. (...). (TJMG, ADI 10000190650432000 MG, Relator: Des. ANTÔNIO CARLOS CRUVINEL, Data de Julgamento: 21/05/2020). (Grifos nossos).

Prosseguindo com a análise das aventadas inconstitucionalidades materiais da legislação inquinada, denota-se que o artigo 25 da Emenda nº 37 também afronta o princípio constitucional da gestão democrática das cidades, porquanto alterou o art. 220, §2º, da LOM de



Salvador, restringindo, de forma indevida, a participação popular nas decisões relacionadas ao meio ambiente. Isto porque, com a indigitada alteração promovida pela Emenda, a participação popular que antes era garantida pela LOM de Salvador em “*todas as decisões relacionadas ao meio ambiente*”, passou a ser norma de eficácia limitada, dependente de lei posterior que regulamente e possibilite o seu exercício. Destarte, é possível entrever que tal alteração restringe, limita, de forma inconstitucional, a garantia de participação popular nas decisões sobre a cidade e o seu meio ambiente equilibrado e sadio.

Veja-se:

Art. 220, §2º (Redação anterior à emenda): § 2º É assegurada a participação popular em todas as decisões relacionadas ao meio ambiente e o direito à informação sobre essa matéria através de entidades ligadas a questão ambiental, na forma da lei.

Art. 220, §2º (Redação após a emenda): A participação popular nas decisões relacionadas ao meio ambiente e direito à informação desta matéria será regulada na forma da lei.

Imprescindível ressaltar que, para além do já explanado *fumus boni iuris*, revela-se evidente, na hipótese em comento, o *periculum in mora*, porquanto estamos diante de ofensas a princípios basilares da nossa ordem constitucional: gestão democrática das cidades e planejamento urbano.

A população de Salvador está flagrantemente cerceada em seu direito de participar dos rumos da cidade, de sorte que, a qualquer momento, pode ser aprovada lei pela Câmara Municipal, modificando o PDDU, sem ouvir a sociedade civil e sem estudos técnicos,



com consequentes intervenções urbanísticas ilegítimas em nossa cidade. O risco de danos imensuráveis é de fácil visualização.

Ademais, a última atualização do PDDU de Salvador ocorreu em 2016, de sorte que, neste ano de 2023, esgota-se o prazo previsto em lei para que seja realizada outra atualização.

As modificações trazidas pela Emenda nº 37 desconfiguraram o processo legislativo do PDDU e, se não forem suspensas, de forma imediata, possuem o condão de causar sérios danos à atualização do PDDU que está por vir, uma vez que, de acordo com as alterações promovidas pela Emenda, o PDDU teria rito legislativo carente de participação popular efetiva e substancial, e ficaria desprovido de base técnica.

Portanto, o deferimento da medida cautelar, a fim de suspender também os artigos 6º, 7º, 8º e 9º, 15º e 25º da Emenda nº 37, é imprescindível para resguardar a ordem urbanística de Salvador e a sua gestão democrática, evitando que leis sobre a expansão urbana da cidade sejam formuladas e aprovadas sem a participação da população, e sem o elementar respaldo técnico.

É de se destacar ainda, neste momento de cognição sumária, que o art. 10 da Emenda n.º 37 está em dissonância com os princípios constitucionais da função social da cidade e da função social da propriedade urbana, pois inseriu, no art. 81, 'f', da LOM de Salvador, *“desconto especial pelo prazo de 10 anos de todos os impostos e taxas incidentes sobre imóveis não edificadas, desde que parcelados, loteados ou urbanizados”*.

Ocorre que a normativa constitucional é no sentido contrário à alteração promovida pelo art. 10 da Emenda, uma vez que o art. 182, §4º, da CF, orienta ao Poder Público



Municipal que este atue para exigir que o proprietário de solo urbano não edificado promova o seu adequado aproveitamento, prevendo, inclusive, meios de coerção para tanto, quais sejam: os instrumentos de direito urbanístico denominados de “parcelamento ou edificação compulsórios”, “IPTU progressivo no tempo”, “desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais”. Veja-se:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de



emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Denota-se então que, enquanto a Constituição Federal e a Constituição Estadual (que, por força do art. 60, no âmbito da ordem urbanística, densificou a sua força normativa albergando o conteúdo da CF) definiram institutos para compelir que o proprietário de solo urbano não edificado promova o seu adequado aproveitamento, a Emenda n.º 37, em nítida contrariedade, estabeleceu “*descontos especiais, pelo prazo de dez anos*” para o proprietário que **não** promova o adequado aproveitamento do seu imóvel. Trata-se, portanto, de estímulo à especulação imobiliária, em descompasso com os princípios da função social da cidade e da propriedade urbana, ambos de índole constitucional.

Vislumbra-se aqui o robustecimento do *periculum in mora* necessário ao deferimento da cautelar almejada, uma vez que a alteração promovida pelo art. 10 da Emenda n.º 37 tem o condão de estimular a especulação imobiliária e a manutenção de imóveis sem o adequado aproveitamento, com nítidos prejuízos às funções sociais da cidade de Salvador.

Por fim, em relação aos efeitos da medida cautelar, cumpre destacar que o art. 11, § 1º, da Lei nº 9.868/99 estabelece que “*A medida cautelar, dotada de eficácia contra todos, será concedida com efeito ex nunc, salvo se o Tribunal entender que deva conceder-lhe eficácia retroativa.*”. Assim, não tendo sido aventados motivos relevantes para conceder efeito *ex tunc* à medida liminar, entendo que sua eficácia deve ser prospectiva.

Ante o exposto, divirjo em parte do entendimento esposado pelo eminente Relator e **VOTO** no sentido de **CONCEDER INTEGRALMENTE A MEDIDA LIMINAR**, a fim de suspender , com efeito *ex nunc*, a eficácia da Emenda nº 37/2021, até o julgamento final desta ação.



É como voto.

Sala das Sessões do Tribunal Pleno do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da
Bahia, 24 de maio de 2023.

DESEMBARGADOR BALTAZAR MIRANDA SARAIVA

VISTOR

BMS06

