



**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO MEIO AMBIENTE, HABITAÇÃO E URBANISMO – 1ª
PROMOTORA**

Idea nº 003.9.284359/2025

RECOMENDAÇÃO 01/2025

URGENTE

O **Ministério Público do Estado da Bahia**, pela 1ª Promotora de Justiça do Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo, **recomenda** ao Presidente da Câmara Municipal de Salvador, **Carlos Muniz**; ao Presidente da Comissão de Constituição e Justiça, **Sidney Carlos Mangabeira Campos Filho (Sidinho)**, e seus integrantes; ao Presidente da Comissão de Finanças, **Daniel Alves**, e seus integrantes; ao Presidente da Comissão de Planejamento Urbano e Meio Ambiente, **Paulo Magalhães**, e seus integrantes; que não apreciem o **Projeto de Lei 175/2024** que promove alteração do Plano Diretor de Salvador (PDDU) e Lei de Uso e Ordenamento do Solo (LOUOS) sem o efetivo planejamento, ante a inexistência de estudos técnicos e a efetiva participação popular, porquanto em curso o processo de atualização do PDDU e da LOUOS, com investimento de mais de R\$3.600.000,00 e contratação da consultoria da Fundação Getúlio Vargas – FGV, não havendo sentido ou urgência em antecipar essa revisão, com alterações pontuais, direcionada a privilegiar interesses específicos.

1. CONSIDERANDO que chegou ao conhecimento do Ministério Público, que no dia de hoje, 09/09/2025, comissões da Câmara de Vereadores iriam discutir o Projeto de Lei 175/2024, de autoria do Poder Executivo Municipal, que trata de alterações no PDDU



e na LOUOS, consistentes em:

(a) Regulamentação da APRN – Área de Proteção de Recursos Naturais, do Jaguaribe, estabelecendo a inclusão de um sistema viário dentro da poligonal do Parque Ecológico do Vale Encantado (art. 1º, §3º), comprometendo sua função ecológica e dessa forma alterando as previsões e diretrizes do Plano Diretor de Salvador;

(b) Substituição dos mapas da ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social e ZEPAM – Zona Especial de Proteção Ambiental, da LOUOS (art. 3º), tornando-os em desconformidade com os mapas que estão no PDDU de 2016 – essas alterações só são verificadas nos mapas, e não do texto do Projeto de Lei. Esta manobra é feita com alteração na LOUOS, que por sua vez altera o Plano Diretor, ficando, assim, “disfarçada” a alteração pretendida no Plano Diretor.

(c) Alteração da LOUOS com a criação de Zonas de Uso Especial (ZUE) do Iguatemi, Pituaçu e Rio Vermelho (art. 2º), em que o regime urbanístico estabelecido no PDDU e na LOUOS para a cidade passa a ser excepcionalizado.

(d) Proibição de determinadas atividades comerciais na Avenida Lafayette Coutinho, por transformá-la em via arterial 1 (art. 5º).

(e) Criação do polo logístico de Valéria (art. 4º).

2. CONSIDERANDO que a alteração pretendida ocorre justamente quando estamos em pleno processo de revisão e atualização do PDDU e da LOUOS, com investimento de cerca de R\$3.600.000,00 para contratação da FGV e com instituição de comissão multidisciplinar encarregada desta atualização, configura-se uma total contradição atropelar o processo de revisão em curso, com alterações e revisões pontuais, direcionadas a interesses privados específicos, esvaziando o conteúdo da revisão multicitada. Qual o motivo da urgência em proibir borracharias na Av. Lafayette



Coutinho? Permitir sistema viário dentro do Parque Ecológico do Parque Encantado? E criar novas situações excepcionais de ZUE? Por que essas alterações não podem aguardar a revisão do Plano Diretor em curso?

3. CONSIDERANDO que o anseio de alterar o Plano Diretor vigente – Lei 9.069/2016, e a LOUOS – Lei 9.148/2016, através do Projeto de Lei 175/2024 é tão assoldado, que foi solicitado um procedimento de urgência, previsto no art. 47 da LOM, com prazo de 75 dias, sendo que o PDDU estabelece no art. 351 que, **em nenhuma hipótese**, será utilizado expediente de urgência.

§9º O Poder Público Municipal, em nenhuma hipótese, poderá utilizar-se do expediente da urgência, previsto no art. 47 da Lei Orgânica do Município do Salvador, ao encaminhar a revisão e/ou modificações do Plano Diretor.

4. CONSIDERANDO que o próprio Plano Diretor (Lei nº 9.069/2016), dispõe sobre suas revisões e modificações e estabelece, no art. 351, de forma expressa, a necessidade de participação social, consulta pública e estudos técnicos:

Art. 351. A revisão do Plano Diretor, a que se refere o art. 6º desta Lei, será procedida em tempo hábil, de modo a atender ao prazo máximo legal para sua conclusão, cabendo ao órgão do planejamento urbano a coordenação de todos os órgãos e entidades da Administração, que serão corresponsáveis pela elaboração, implantação e avaliação dos resultados, assim como pelo fornecimento das informações requeridas para o controle pela sociedade.

§1º Com base em exposição de motivos preparada pelo órgão de planejamento urbano, o Plano Diretor poderá ser revisto ou modificado antecipadamente, com a **devida participação da sociedade, obedecendo, no processo legislativo, às normas da Constituição da República, da Constituição do Estado da Bahia e da Lei Orgânica do Município de Salvador.**

§2º Qualquer órgão ou entidade integrante do SMPG, bem como



qualquer entidade representativa dos segmentos sociais do Município, poderá encaminhar sugestões devidamente justificadas ao órgão de planejamento, visando à revisão ou modificação antecipada do Plano Diretor.

§3º O órgão de planejamento instruirá as sugestões apresentadas, emitindo parecer e encaminhando à apreciação e deliberação do Prefeito que, se for o caso, encaminhará projeto de lei à Câmara Municipal.

§4º Na revisão ou modificação do Plano Diretor, inclusive quando antecipadas, serão obedecidas todas as disposições quanto à iniciativa, processo de elaboração, discussão e aprovação exigidas no processo regular.

§5º Uma vez efetuada a revisão ou modificação do Plano Diretor, serão revistos e atualizados os planos e a legislação que tenham o seu conteúdo afetado pelas novas disposições.

§6º Quando da elaboração, revisão ou modificação do Plano Diretor, o órgão de planejamento, visando possibilitar a discussão pública em todas as fases do processo, providenciará:

I - a publicação, na medida em que forem sendo produzidos, de todos os estudos e análises que servirem de fundamentação às propostas, que deverão estar disponíveis, para fins de consulta, em locais de fácil acesso ao público;

II - a recepção de correspondência, pelos correios e via Internet, garantindo o direito de resposta, acatando o que for considerado pertinente e justificando o que for rejeitado;

III - a publicação das contribuições antes da realização das consultas e audiências públicas.

§7º A promoção de ações de sensibilização, mobilização e capacitação devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, os movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros agentes sociais.

§8º O Poder Público Municipal procurará articular as discussões regionalizadas e temáticas do Plano Diretor com as do Orçamento Participativo.

§9º O Poder Público Municipal, em nenhuma hipótese, poderá utilizar-se do expediente da urgência, previsto no art. 47 da Lei Orgânica do Município do Salvador, ao encaminhar a revisão e/ou modificações do Plano Diretor.



5. CONSIDERANDO que a proposta do Projeto de Lei 175/2024, além do regime de urgência ilegal a ser votada em 10/09/2025, não segue o trâmite previsto no artigo supracitado, transformando o processo legislativo em tela em um processo ilegal e arbitrário, por alterar o Plano Diretor e LOUOS sem o planejamento técnico e uma gestão democrática imprescindíveis. A tentativa de dissimular a alteração do Plano Diretor é frágil e não se sustenta; estamos diante de uma antecipação da revisão do Plano Diretor e LOUOS para atender interesses privados específicos.

6. CONSIDERANDO que para consagração do princípio da gestão democrática da cidade, impõe-se a obrigatoriedade da manifestação do Conselho Municipal de Salvador quando houver apreciação de matérias relativas ao planejamento e gestão do uso do solo, saneamento ambiental, mobilidade urbana e demais matérias que afetem o desenvolvimento urbano de Salvador. Este Conselho deve ser ouvido obrigatoriamente, por força do art. 355, III, do PDDU, quando houver projeto de lei de revisão ou modificação do Plano Diretor, e esse trâmite deve ocorrer antes mesmo do encaminhamento do Projeto de Lei ao Legislativo Municipal. O Conselho Municipal de Salvador não se manifestou quanto ao Projeto de Lei 175/2024, que altera o Plano Diretor de Salvador, com modificações inclusive dos mapas da ZEIS e ZEPAM.

Art. 355. O Conselho Municipal de Salvador apreciará as matérias relativas ao planejamento e gestão do uso do solo, habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana, bem como nas demais matérias que afetam o desenvolvimento urbano, competindo-lhe:

(...)

III - manifestar-se sobre a revisão ou modificação do Plano Diretor, em especial no que se refere aos instrumentos da Política Urbana, antes do encaminhamento de projeto de lei ao Legislativo Municipal;

7. CONSIDERANDO que o Tribunal de Justiça da Bahia, em Ação Direta de Inconstitucionalidade, proposta pelo Ministério Público, sob n 0303489-



40.2012.8.05.0000, julgou inconstitucional alterações introduzidas no PDDU e LOUOS, mediante emendas nos Plano Diretor e LOUOS, porquanto desprovidas de estudos técnicos e sem passar por debates e participação popular e porque também não tiveram transparência e tempo suficiente para análise dos próprios vereadores, com se repete no dia de hoje. Na ementa consignou-se que:

“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. (...)

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 Edivaldo 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)

8. CONSIDERANDO no caso em tela, do **Projeto de Lei 175/2024**, não há os estudos técnicos imprescindíveis, há mera menção na mensagem que encaminhou o projeto, que o projeto “está calçado no estudos técnicos e relatórios técnicos do PDDU/2008 e PDDU/2016”, o que é falacioso, porquanto a alteração pretendida exigiria estudos específicos que justificasse a alteração nesse momento.

9. CONSIDERANDO que as três audiências públicas realizadas, ocorreram sem tempo suficiente para conhecer o projeto e sem a necessária disponibilização de documentos, impondo um rito de urgência incompatível com alterações do Plano Diretor, e sem manifestação do Conselho Municipal de Salvador; e as atas 12/2022 e 04/2022 da Comissão Normativa da Legislação Urbanística – CNLU que teria apreciado o projeto, não estão disponíveis ao público, impedindo, assim, a verdadeira participação social com conhecimento do processo. Registre-se ainda a estranheza essas atas datarem de mais de dois anos.

10. CONSIDERANDO que é inconcebível que a Câmara de Vereadores, desrespeitando a decisão do Tribunal de Justiça da Bahia, repita os erros, promovendo:

a) Alteração de elementos substanciais do PDDU e da LOUOS sem que tenha havido participação popular verdadeira, uma vez que não foi disponibilizado os documentos relacionados às alterações pretendidas ao público, previamente. Registre-se que foi suprimida a participação do Conselho Municipal de Salvador, prevista expressamente em lei.



b) Alteração de elementos substanciais do PDDU e da LOUOS, sem que tenha sido apresentado os estudos técnicos imprescindíveis específicos, com a justificativa da atualização específica pretendida. Possíveis estudos genéricos e indiretos, do PDDU de 2008 e 2016, não podem embasá-la.

Ademais, cumpre ressaltar, pretende-se a alteração de elementos substanciais do PDDU (com tentativa desvelada de dissimulação) e da LOUOS, de forma antecipada, quando está em curso o procedimento administrativo de atualização do Plano Diretor, inclusive com a contratação da Fundação Getúlio Vargas e a formação de comissão interdisciplinar com essa finalidade específica. O PL 175/2024 trata de tentativa de revisão antecipada de PDDU e LOUOS.

11. CONSIDERANDO que o projeto não traz consigo mapas elaborados pela Fundação Mário Leal, refletindo as alterações que provocam no zoneamento de poligonais de áreas de proteção ambiental, e não podem ser aprovadas destituídas desses mapas oficiais, onde há a efetiva representação do que se pretende alterar. Inclusive as alterações pretendidas nas ZEIS e ZEPAM estão apenas nos mapas, que não se conhece a autoria e não foram elaborados pelo órgão oficial. Quem fez o mapas?

12. CONSIDERANDO que o processo legislativo para alteração do Plano Diretor, encontra embasamento na política urbana expressa na Constituição da Bahia, há descumprimento da mesma quanto aos art. 59, 60, 64, e 225, em razão dos descumprimentos da qualidade técnica, uma vez que não há estudos técnicos de planejamento urbano e que não houve participação dos órgãos de planejamento do próprio município, nem do Conselho da Cidade (art. 355, III), na proposta de emenda dos órgãos municipais de planejamento da proposta. Segue a transcrição dos artigos:

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.

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.

13. CONSIDERANDO que o Plano Diretor Municipal constitucionalizado e regulamentado pelo Estatuto da Cidade (após uma longa gestação de 13 anos) reflete um planejamento politizado, reconhecedor dos conflitos e dos múltiplos interesses que coabitam nas nossas complexas cidades, envoltas na onda das políticas neoliberais e em planejamentos estratégicos de corte empresarial. Configura uma contra-tendência, apta a avivar as cores do planejamento preocupado com a segregação espacial e desigualdades sociais, fazendo uma opção normativa e política pelo seu enfrentamento. Trata-se de um pacto socioterritorial que define o destino da cidade, afetando a todos os cidadãos, o que não é pouco! Pontue-se que não advém necessariamente do consenso, ante os interesses envolvidos, alguns inconciliáveis, na luta pela apropriação social da cidade. Seu processo de elaboração é uma arena de disputas entre os vários atores interessados na produção da cidade, beneficiários da regulação urbanística e da distribuição dos investimentos e serviços públicos e a proposta do Executivo do Projeto de Lei 175/2024 apaga toda essa história e retrocede ao período do planejamento ditatorial;

RESOLVE o Ministério Público do Estado da Bahia, através da 1ª Promotora de Justiça do Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo de Salvador, **a) observando o descumprimento da Constituição do Estado da Bahia, quando impõe aos Municípios que respeite o direito urbanístico, e o princípio da legalidade no âmbito da política urbana, incluindo o processo legislativo especial para projetos e planos**



urbanísticos, b) observando que o TJ da Bahia já rechaçou alterações do Plano Diretor e LOUOS, sem estudo técnico e participação da sociedade civil, em decisão emblemática sobre os plano diretor de 2012; c) que o próprio PDDU de 2016 prevê sua forma de alteração e exige estudo técnico e participação da sociedade civil, inclusive através do Conselho Municipal de Salvador; procede as seguintes **RECOMENDAÇÕES** ao Presidente da Câmara Municipal de Salvador, **Carlos Muniz**; Presidente da Comissão de Constituição e Justiça, **Sidney Carlos Mangabeira Campos Filho (Sidninho)**, e seus integrantes; Presidente da Comissão de Finanças, **Daniel Alves**, e seus integrantes; Presidente da Comissão de Planejamento Urbano, **Paulo Magalhães** e seus integrantes; que:

1. Que o Presidente da Câmara, Carlos Muniz, dentro de suas atribuições legais, não inclua na ordem do dia o Projeto de Lei 175/2024, porquanto sem estudos técnicos específicos, sem a participação do Conselho Municipal da Cidade, sem a divulgação dos documentos (atas da CNLU), sem mapas oficiais, ante a ausência do devido processo legislativo especialmente previsto na Constituição do Estado da Bahia e o estabelecimento do regime de urgência incompatível, também pelo desrespeito a Decisão do pleno do Tribunal de Justiça, em Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Ministério Público, nº 0303489-40.2012.8.05.0000, que anulou centenas de artigos do Plano Diretor de 2012, pois aprovados sem esses requisitos mínimos;

2. Que os Vereadores, a fim de salvaguardar a cidade de Salvador e suas funções sociais, não admita a alteração do PDDU e LOUOS, em revisão antecipada, quando em curso o processo de revisão do Plano Diretor, com a formação de comissão multidisciplinar e contratação da consultoria da FGV por R\$3.600.000,00, porque é uma contradição, havendo suspeição de privilegiar interesses privados, com esse “atropelamento” e antecipação da revisão do PDDU e LOUOS.



3. Que os Vereadores de Salvador respeitem o quanto previsto no art. 361 do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador, que disciplina a forma de revisão e modificação do mesmo, consagrando o planejamento técnico e gestão democrática da Cidade e não permita sequência a um processo legislativo que descumpra tal norma, do ordenamento urbanístico soteropolitano;

4. Que os Vereadores de Salvador não desrespeitem o art. 355 da Lei 9.069/2016, que estabelece em seu III, a necessidade de oitiva e participação do Conselho Municipal de Salvador em Projeto de Lei que vise revisão ou modificação do Plano Diretor. Tal medida deve ocorrer antes do encaminhamento do Projeto de Lei ao Legislativo Municipal.

5. Que os Vereadores de Salvador não permitam a revisão do Plano Diretor e LOUOS pretendida pelo projeto de Lei 175/2024, que altera a área de proteção ambiental do Jaguaripe, permitindo a destruição do Parque Ecológico do Vale Encantado, alteração de zonas de uso importantes da cidade, como Iguatemi, Rio Vermelho e Pituaçu, nem permita alteração das áreas de ZEIS, entre outras modificações nefastas, ilegais e pessoais.

Assinala-se, nos termos do art. 6º, inciso XX da Lei Complementar nº 75/93, o prazo de 10 (dez) dias para análise da Recomendação e resposta quanto à possibilidade de adoção das proposições aqui recomendadas.

Salvador, 09 de setembro de 2025.

Hortênsia Gomes Pinho

Promotora de Justiça