

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA 1.^a
VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE SANTOS - SP**

“A luz do Sol é considerada o melhor desinfetante; a luz elétrica, o melhor policial”.
Louis Brandeis (1856-1941), juiz da Suprema Corte norte-americana, sobre a importância da publicidade e transparência na prevenção da injustiça.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO, por meio dos Promotores de Justiça que esta subscrevem, vem respeitosamente a presença de Vossa Excelência promover a presente **Ação Civil Pública com Pedido de Cautelar e Tutela Antecipada**, pelos fatos e fundamentos a seguir descritos, em face de:

- a) **MUNICÍPIO DE SANTOS**, pessoa jurídica de direito público interno, CNPJ 58.200.015/0001-83, sediado à Praça Visconde de Mauá, s/n, Centro, Santos, SP, CEP 11010-900;
- b) **GM20 PARTICIPAÇÕES LTDA**, CNPJ 24.624.647/0001-52, sediada à Av. Francisco Glicério, 206, sala 34, Gonzaga, Santos, SP, CEP 11065-400;
- c) **ALVAMAR PARTICIPAÇÕES E GESTÃO DE BENS PRÓPRIOS LTDA**, CNPJ 07.153.499/0001-16, sediada à Av. Francisco Glicério, 206 A, Gonzaga, Santos, SP, CEP 11065-400;

- d) **PAULO ALEXANDRE PEREIRA BARBOSA**, Prefeito Municipal, portador do RG 32.675.531-7, CPF 259.283.698-59, domiciliado à Praça Visconde de Mauá, s/n.º, Centro, Santos, CEP 11010-900;
- e) **JULIO EDUARDO DOS SANTOS**, Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, CPF 427.848.168-34, domiciliado à Rua Dom Pedro II, nº 25, 6º andar, Centro, Santos, CEP nº 11010-080; CPF ° 108.436.928-12, domiciliado à Praça Visconde de Mauá, s/nº, Centro, Santos, CEP nº 11010-900;
- f) **ROGÉRIO PEREIRA DOS SANTOS**, Secretário Municipal de Governo, CPF 108.436.928-12, domiciliado à Praça Visconde de Mauá, s/nº, Centro, Santos, CEP nº 11010-900;
- g) **ÂNGELO JOSÉ DA COSTA FILHO**, Secretário Municipal de Infraestrutura e Edificações, CPF 047.663.998-03, domiciliado à Praça Visconde de Mauá, s/nº, Centro, Santos, CEP nº 11010-900; e
- h) **ADILSON DOS SANTOS JÚNIOR**, Vereador, portador do RG 25.637.798-4, CPF 284.546.218-22, domiciliado à Praça Tenente Mauro Batista de Miranda, nº 1, Vila Nova, Santos, CEP nº 11013-360.

SUMÁRIO

PRELIMINARMENTE.....	4
MÉRITO.....	5
1. Introdução.....	5
2. Do histórico de favorecimento público ao GRUPO MENDES.....	11
a) Favorecimento na área do <i>shopping center</i> “Praiamar”.....	11
b) Favorecimento na área da Estação Sorocabana.....	14
c) Favorecimento na área dos Clubes.....	19
d) Favorecimento no caso da passarela sobre via pública.....	22
e) Favorecimento no caso do VLT.....	27
3. Da ofensa aos artigos 29 e 42, II, do Estatuto da Cidade.....	32
4. Da ofensa ao artigo 30 do Estatuto da Cidade.....	37
5. Da ofensa à diretriz do artigo 2.º, IX, do Estatuto da Cidade.....	38
6. Da ofensa aos princípios da publicidade e participação social.....	39
a) No processo de elaboração dos atuais Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo.....	40

b)	Na definição das contrapartidas urbanísticas	47
c)	Na aprovação do EIV sem análise das contribuições da população	50
7.	Da ofensa ao princípio da transparência: vagueza e imprecisão da contrapartida prevista no art. 123	51
8.	Da precariedade do Estudo de Impacto de Vizinhança	55
a)	Inocuidade do processo de avaliação do EIV pela COMAIV	55
b)	Insuficiência da análise de alternativa técnica e locacional	57
c)	Inexistência de justificativa e insuficiência na definição da AID - Área de influência Direta	57
d)	Insuficiência do levantamento do uso e ocupação do solo	58
e)	Precariedade e contradição no diagnóstico sobre mobilidade urbana	60
f)	Inexistência de descrição dos impactos de operação do CAT e do novo Mercado de Peixe e eventuais medidas mitigatórias e/ou compensatórias	62
g)	Um capítulo à parte: o Terminal Público Pesqueiro de Santos	64
9.	Da ofensa ao artigo 95 do Plano Diretor	66
10.	Da inobservância das prioridades do Plano Diretor	69
11.	Da ofensa ao princípio da impessoalidade	70
a)	Relação vintenária de favorecimento indevido ao GRUPO MENDES	71
b)	Concentração das <i>outorgas onerosas de alteração de uso - OOAU</i> em porções ínfimas do território, onde predominam os interesses econômicos do GRUPO MENDES	71
c)	O que mudou na legislação a favor do GRUPO MENDES	75
d)	Do prazo exíguo em que o GRUPO MENDES manifestou interesse nas contrapartidas e do contexto de insegurança jurídica	80
e)	Condução do processo de revisão legislativa de modo a reduzir a transparência	81
f)	Definição das contrapartidas em favor do próprio GRUPO MENDES	82
g)	Impedimento à fiscalização da COMAIV por membros do Legislativo	82
12.	Da ofensa aos princípios da moralidade, eficiência, finalidade e interesse públicos	83
a)	Inexistência de análise da viabilidade econômico-financeira do novo centro de convenções e pavilhão de exposições	84
b)	Provisoriedade da contrapartida: insegurança jurídica, ofensa ao interesse público municipal e violação dos arts. 31, 26 e 2.º, IX, do Estatuto da Cidade	87
c)	Inexistência de concessão do terreno destinado ao novo Mercado de Peixes (insegurança jurídica) e inexistência de análise de viabilidade econômica financeira desse empreendimento	88
13.	Da Responsabilidade Civil	89
a)	Dos danos à Ordem Urbanística	90
b)	Dos danos à Democracia	93
c)	Do risco de danos ao erário e ao meio ambiente	96
d)	Das condutas e dos nexos causais	96

14.	Conclusão	104
15.	Dos Pedidos.....	107
a)	Da Tutela Antecipada.....	107
b)	Da Tutela Cautelar.....	111
c)	Dos Pedidos Finais.....	113

PRELIMINARMENTE

O autor da presente ação ajuizou em 13.03.2019 uma ação de civil pública com tutela antecipada requerida em caráter antecedente (art. 303 do CPC), cuja causa de pedir e pedidos são menos amplos que os da presente petição. Trata-se do processo digital n.º 1004729-54.2019.8.26.0562, distribuído à 1.ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Santos, cuja petição inicial segue em anexo (doc. 01).

Em 04.06.2019, o autor requereu desistência daquela ação, cujo processo ainda não recebeu nenhuma contestação. Conforme exposto na respectiva petição, a desistência motivou-se por razões exclusivamente processuais (doc. 02).

Muito embora a desistência ainda não tenha sido homologada judicialmente, desde já o Ministério Público houve por bem protocolar a presente petição inicial deduzindo nova ação civil pública com pedidos de tutelas cautelar e antecipada, seja porque a causa de pedir é mais ampla, seja porque há, aqui, pedidos não deduzidos na ação anterior, e réus que não compunham seu polo passivo. Logo, não há falar em litispendência, mas – enquanto não extinta a primeira – mera continência ou conexão, que não impedem a propositura imediata desta nova ação.

Ademais, dada a magnitude dos interesses sob ameaça e a urgência do caso, a melhor solução foi a deflagração imediata da nova lide.

Pelo exposto, requer-se, com fulcro no art. 286, I, do Código de Processo Civil, distribua-se a presente por dependência à 1.ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Santos.

MÉRITO

1. Introdução

1.1. A presente ação tem por objeto fatos que gravitam em torno de alterações na legislação urbanística de Santos no ano de 2018, especificamente direcionadas a duas porções bem restritas do território: aquela onde se localiza o *Mendes Convention Center*, e aquela em que se situam os clubes da Ponta da Praia. Para melhor compreender esses fatos, é preciso remeter o leitor a alguns anos atrás.

1.2. Conforme será exposto mais adiante, em fins de 1998 o GRUPO MENDES, tradicional conglomerado empresaria santista, foi especialmente favorecido pela criação de restrições legais ao uso do solo na gleba da CPTM que, em 2000, ele viria a adquirir para a construção do *Mendes Convention Center*. Um mês depois da aquisição, em abril de 2000, o grupo foi novamente beneficiado pela flexibilização das restrições, graças à qual conseguiu ficar com o terreno – pelo qual, em tese, pagaria R\$ 31 milhões à CPTM – a custo zero. Pouco depois, em 2006, consoante também será logo mais demonstrado, o GRUPO MENDES foi novamente beneficiado pela criação de restrições legais ao uso do solo na área dos clubes da Ponta da Praia, que lhe facilitaram sobremaneira sua aquisição. Em ambos os episódios, as restrições ao uso do solo foram criadas por meio da implantação de uma figura urbanística denominada Núcleo de Intervenções e Diretrizes Estratégicas – NIDE. Em cada uma das duas porções do território em que o grupo tinha interesse, criou-se um NIDE especialmente destinado a lhe favorecer.

1.3. Em 2018, as duas mesmas porções do território, também por meio de disposições especificamente voltadas aos NIDES nelas existentes, voltaram a sofrer de modificações no regime de usos admissíveis, desta vez, para flexibilizá-lo e viabilizar projetos de interesse desse grupo econômico. Ou seja: os mesmos NIDES que, no passado, foram criados para permitir ao GRUPO MENDES adquirir os imóveis neles localizados sem concorrentes e a baixo custo, tiveram, agora, o uso flexibilizado, novamente para favorecer o mesmo grupo econômico. É em torno dessa flexibilização que gira o objeto da presente ação.

1.4. A Lei Complementar Municipal n.º 1.006/2018, intitulada Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município de Santos - LUOS, previu para algumas áreas do território a possibilidade de o MUNICÍPIO conceder o instrumento urbanístico da

outorga onerosa de alteração do uso – OOAU. Em resumo, a LUOS admite que o MUNICÍPIO autorize o dono de determinado imóvel a lhe imprimir um uso diverso daquele originalmente previsto na norma urbanística, desde que o beneficiário entregue ao MUNICÍPIO uma contrapartida financeira (em dinheiro) e/ou urbanística (em obras).

1.5. *As outorgas onerosas de alteração de uso - OOAU só são admitidas em duas porções muito restritas do território santista, a saber, no interior de dois Núcleos de Intervenção e Diretrizes Estratégicas (NIDES): no NIDE 4 (Estação Sorocabana) ou na área B do NIDE 6 (Clubes). São exatamente as mesmas porções do território em que, no passado, NIDES foram criadas em favor do GRUPO MENDES.*

1.6. Para que a contrapartida de uma *outorga onerosa de alteração de uso - OOAU*, em vez de financeira, seja urbanística, ela deve ser definida num termo de compromisso (art. 121, II, c.c. 123, § 1.º, e 128, II, c.c. 130, § 3.º, da LUOS), que contenha o objeto da contrapartida e o prazo para sua realização¹.

¹ **Art. 121.** O NIDE 4 – Estação Sorocabana compreende a porção do território limitada pelas vias Francisco Glicério, Almirante Barroso, Carlos Gomes, Dr. Arnaldo de Carvalho, Pedro Américo e Dona Anna Costa, fica subdividido em áreas "A" e "B", gravadas com as seguintes características:

(...)

II - área "B", ocupando a porção restante da área à oeste.

Art. 123. Na área "B", qualquer construção, substituição das edificações existentes ou reformas que impliquem na supressão total ou parcial do uso existente, ficam condicionadas à:

(...)

II - transferência do centro de convenções e do pavilhão de feiras e exposição para outro local onde se objetiva o desenvolvimento de atividades turísticas.

§ 1º A transferência do centro de convenções e do pavilhão de feiras e exposição será objeto de **Termo de Compromisso** firmado entre a Prefeitura Municipal de Santos e o proprietário dos imóveis envolvidos, contendo a descrição do objeto e o prazo estipulado para realização dos serviços. (grifamos)

Art. 128. O NIDE 6 – Clubes compreende a porção do território limitada pelas vias Almirante Saldanha da Gama, Bartolomeu de Gusmão, Afonso Celso de Paula Lima, Rei Alberto I e Capitão João Salermo, fica subdividido em áreas "A" e "B", gravadas com as seguintes características:

(...)

II - área "B", ocupando a porção restante da área.

Art. 130. Na área "B" do NIDE 6 - Clubes, além das categorias de uso permitidas para a área "A", ficam permitidos os demais usos da respectiva zona de uso e ocupação do solo à qual a mesma se sobrepõe, mediante a cobrança de Outorga Onerosa de Alteração de Uso - OOAU, com a seguinte fórmula: $C = Aa \times Vt \times Fp$.

(...)

1.7. Aproveitando-se dessa previsão legal, em 15 de outubro de 2018, as rés ALVAMAR e GM20, ambas integrantes do GRUPO MENDES, assinaram termos de compromisso por força dos quais assumiram uma série de obrigações perante o MUNICÍPIO DE SANTOS, que configuram contrapartidas urbanísticas oferecidas para a obtenção da *outorga onerosa de alteração de uso – OOAU* de imóveis situados nos NIDES 4 e 6. Ou seja: em troca de poder conferir a esses imóveis um uso distinto daquele que lhes é atribuído pela Lei de Uso e Ocupação de Solo de Santos – LUOS, as empresas rés se comprometeram a realizar e entregar ao MUNICÍPIO algumas obras por ele estimadas em, aproximadamente, 120 milhões de Reais.

1.8. No seu termo de compromisso (doc. 03) e aditamento (doc. 04), a ALVAMAR visa à *outorga onerosa de alteração de uso - OOAU* do seu imóvel de matrícula n.º 45.920 do 3.º Ofício de Registro de Imóveis de Santos, onde está situado o Centro de Convenções e Pavilhão de Feiras e Exposições conhecido como *Mendes Convention Center*. As contrapartidas previstas no documento são:

- construção e doação ao MUNICÍPIO de um novo Centro de Convenções e Pavilhão de Feiras e Exposições, com toda a infraestrutura necessária (cláusula primeira, *caput*);
- transferência para outro local e doação ao MUNICÍPIO de um novo Mercado de Peixes (cláusula primeira, *caput*).
- aquisição e doação ao MUNICÍPIO de três áreas definidas no parágrafo primeiro da cláusula primeira (parágrafo segundo da cláusula primeira).

1.9. Nos termos da cláusula quarta do aditamento, o prazo para execução das obras não pode ser superior a 18 meses.

1.10. Já no termo de compromisso (e aditamento) celebrado entre o MUNICÍPIO e a GM20 (doc. 05), essa sociedade almeja a OOAU dos seus imóveis de matrículas n.º 82.399, 93.186 e 78.416 do 2.º Ofício de Registro de Imóveis de Santos. As contrapartidas previstas no documento (cláusula terceira do aditamento) são:

§ 2º A Contrapartida Financeira referente a OOAU poderá ser convertida, total ou parcialmente, em Contrapartidas Urbanísticas, por meio da implantação de equipamentos públicos ou de interesse social, espaços verdes ou a melhoria do espaço urbano construído.

- construção e equipagem da nova UME do Jabaquara (item 1)
- requalificações do sistema viário nas avenidas Saldanha da Gama (itens 3 e 5); Samuel Leão de Moura (item 2) e na Praça Gago Coutinho (item 4)
- reforma e adaptação do deck do pescador (item 6);
- iluminação e sinalização do sistema viário (itens 8 e 9).

1.11. No anexo único ao aditamento, nota-se que o cronograma prevê o fim das obras para o início de setembro de 2020.

1.12. As obras do novo centro de convenções e do novo mercado de peixes, bem como as requalificações, iluminação e sinalização do sistema viário, e a reforma e a adaptação do deck do pescador fazem parte de um projeto intitulado pelo MUNICÍPIO como projeto “Nova Ponta da Praia”. Sobre esse projeto, o MUNICÍPIO mantém um *hot site*².

1.13. A existência desses termos de compromisso era desconhecida da população até meados 18 de janeiro de 2019, quando o MUNICÍPIO os divulgou à mídia. Foi então que o periódico “A Tribuna”, na edição de 19.01.2019, noticiou que o GRUPO MENDES teria se comprometido a executar as benfeitorias estimadas em 120 milhões de Reais no projeto denominado “Nova Ponta da Praia”. Em troca, obterá a *outorga onerosa de alteração de uso* para o imóvel do *Mendes Convention Center* e para terrenos situados na área dos clubes (Ponta da Praia), em que o grupo pretendia edificar quatro torres, contendo, ao todo, 1.120 (mil cento e vinte) apartamentos (doc. 06). Posteriormente, conforme se aludirá logo mais, verificou-se que esse empreendimento visaria à construção de 1.056 apartamentos, supermercado e restaurante.

1.14. Ao tomar conhecimento dos termos de compromisso por meio desse editorial, o MINISTÉRIO PÚBLICO instaurou um procedimento preparatório de inquérito civil (PPIC) n.º MP 42.0426.000575/2019-5 (doc. 07), posteriormente convertido no inquérito civil MP n.º 14.0426.000575/2019-5 (doc. 08).

1.15. Parte das obras viárias do projeto “Nova Ponta da Praia” foram iniciadas

² Disponível em: <http://www.santos.sp.gov.br/?q=hotsite/nova-ponta-da-praia>. Acesso em: 05.06.2019.

pela Prefeitura no dia 11.03.2019 (segunda-feira), mesma data em que o MUNICÍPIO noticiou à imprensa que o EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança do novo Centro de Convenções e Mercado de Peixes havia sido concluído e estava disponível para consulta pública na *internet*. No jornal “A Tribuna”, a notícia foi publicada na edição do dia seguinte (doc. 09).

1.16. O MINISTÉRIO PÚBLICO foi colhido de surpresa pelo início das obras viárias. Afinal, o EIV foi divulgado no mesmo dia em que tais obras começaram, mas, por força da legislação local, ao longo dos 30 dias seguintes, a sociedade poderia, em tese, levar à Comissão responsável pela aprovação do EIV a necessidade de alteração do projeto viário, tendo em vista os impactos dos novos polos de atração de tráfego.

1.17. Com efeito, a Lei Complementar Municipal n.º 793/2013 condiciona o início das obras suscetíveis de EIV à prévia aprovação desse estudo pela Comissão Municipal de Análise do Impacto de Vizinhança (COMAIV), precedida da consulta pública pelo prazo de 30 dias (art. 27, § 3.º). Só por esse fato, as obras não poderiam haver sido iniciadas antes de 12.04.2019.

1.18. O início abrupto das obras tornou urgente o ajuizamento de uma ação civil pública (proposta dois dias depois, em 13.03.2019), razão pela qual se valeu, na petição inicial, da faculdade prevista no artigo 303 do Código de Processo Civil, a fim de se perfazer tão somente uma descrição abreviada dos fatos e do direito e indicação do pedido de tutela final, passível de ulterior complementação da exordial. Pelas razões já expostas preliminarmente, o MINISTÉRIO PÚBLICO desistiu dessa ação, e ajuizou a presente, em que deduz novo pedido de tutela antecipada.

1.19. Na ação inicialmente proposta, o valor atribuído à causa era de R\$ 120 milhões, tendo por pauta o valor aproximado das contrapartidas, conforme divulgado pelo MUNICÍPIO à mídia. Contudo, o valor dos negócios abertos ao GRUPO MENDES graça às *outorgas onerosas de alteração de uso – OOAU* esperadas em função dessas contrapartidas é expressivamente superior a esse montante.

1.20. Somente o valor de mercado dos 1.056 apartamentos do empreendimento “Navegantes Residence”, viabilizado pela alteração do uso de imóveis do GRUPO MENDES situados na área “B” do NIDE - 6, seria de aproximadamente **R\$ 1,3 Bilhão**, calculável a partir de dados fornecidos pelo próprio

empreendedor no respectivo Estudo de Impacto de Vizinhança³. Considerando que: a) esse empreendimento ainda será composto de supermercado e restaurante, e vai utilizar apenas 20.000m² dos 27.000m² agraciados com a alteração de uso no NIDE 6, e b) o terreno do *Mendes Convention Center*, no NIDE 4, também ficará liberado para outros usos comerciais ou residenciais, não há dúvida de que as cifras envolvidas devam englobar **outras centenas de milhões de Reais**.

1.21. Tendo por pano de fundo esse interesse bilionário, a leitura da presente petição inicial pretende lançar luzes sobre um cenário de grave atropelo a um sem-número de normas jurídicas constitucionais e infraconstitucionais que visam a proteger não apenas a ordem urbana e o meio ambiente, mas, também, assegurar a boa condução da Administração Pública e o regime democrático. Todos esses desvios foram feitos com vistas a favorecer economicamente o GRUPO MENDES, seja tornando-lhe menos onerosa a alteração de uso de imóveis situados em duas diferentes porções do território (NIDE 4 e NIDE 6), seja revertendo indevidamente, em prol do próprio GRUPO MENDES, parte significativa das contrapartidas devidas em função da outorga onerosa pertinente ao NIDE 6.

1.22. Não surpreende, portanto, que muitos dos fatos ao longo dos quais logo mais se passará em revista não implicam apenas a nulidade dos atos administrativos aqui *sub judice* como, também, demandam providências exigidas na Lei de Improbidade Administrativa. Sem embargo, desde já se ressalva que, na presente ação, não serão deduzidas demandas com suporte na Lei n. 8.429/1992. Se cabíveis, serão elas formuladas em ações autônomas.

1.23. Portanto, o objeto desta ação diz respeito especificamente às nulidades dos referidos termos de compromisso (e aditamentos) e das outorgas onerosas de alteração de uso a eles atreladas, às consequências jurídicas de tais nulidades, à prevenção e reparação de danos à ordem urbanística, à prevenção de danos ao meio ambiente e à reparação de danos à democracia.

1.24. Inicialmente, contudo, a fim de facilitar a compreensão e identificação

3

http://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/redes/relatorio_de_impacto_de_vizinhanc_a_navegantes_rev16_final.pdf. O cálculo foi realizado considerando que os 1.056 apartamentos (tabelas 2 e 3 de fls. 35 do EIV) mais as vagas de estacionamento exclusivas (nas torres 3 e 4) somarão aproximadamente 164.781,56 m² de área construída comercializável, com um valor de mercado médio de R\$ 8.000/m.2 (fls. 45 do EIV).

dos vícios que maculam os negócios jurídicos objeto desta ação, sobretudo no que toca ao desvio de finalidade e à violação dos princípios da impessoalidade e moralidade administrativa, interesse e finalidade públicos, vale a pena trazer a lume o panorama histórico da relação de promiscuidade público-privada que foi sendo estabelecida ao longo das últimas duas décadas entre o GRUPO MENDES e representantes do Poder Público (sobretudo o Municipal). Vejamos, na sequência, os cinco principais antecedentes que permitem divisar com clareza essa deformação.

2. Do histórico de favorecimento público ao GRUPO MENDES

a) Favorecimento na área do *shopping center* “Praiamar”

2.1. Em 1997, a empresa Miramar Empreendimentos Imobiliários, integrante do GRUPO MENDES, contratou com o INSS uma permuta: em troca de um terreno à época avaliado em R\$ 15,8 milhões, comprometeu-se a pagar-lhe R\$ 2,4 milhões e a construir-lhe sete postos de atendimento. À época, o Procurador-chefe do serviço contencioso da Procuradoria Regional do INSS de São Paulo, manifestou-se pela revogação do contrato, em razão de supostas irregularidades no negócio (doc. 10).

2.2. Superado esse primeiro obstáculo à realização da obra (a aquisição da área), o GRUPO MENDES necessitava eliminar alguns entraves urbanísticos:

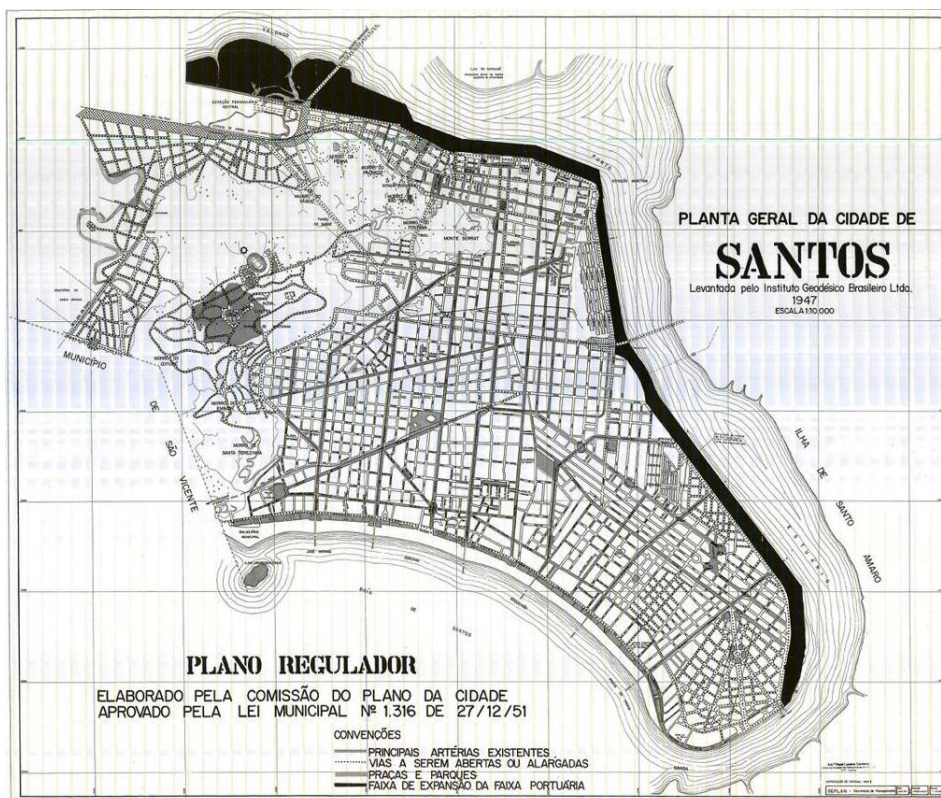
a) a existência de coletor de esgotos atravessando o terreno, sobre o qual, em tese, não poderia haver edificação;

b) a existência, nos termos do inciso XLVII da Lei Complementar Municipal n.º 151/1994 (plano viário do MUNICÍPIO), da previsão de abertura de uma via de pedestres ligando a rua Guaiaó à Rua Vergueiro Steidel, cortando os terrenos então pertencentes ao INSS, e com traçado exatamente sobre o eixo coletor de esgotos;

2.3. 1.5. Essas dificuldades também foram facilmente eliminadas. A Prefeitura Municipal, mesmo com a existência do coletor, autorizou a edificação sobre o terreno (doc. 11) E o então Prefeito Municipal Beto Mansur enviou ao Legislativo o projeto de Lei Complementar n.º 39/1998, que, aprovado pela Câmara em 12.08.1998, resultou na Lei Complementar Municipal n.º 305, de 15 de agosto de 1998, que revogou a diretriz viária prevista na Lei Municipal n.º 151/1994.

2.4. Os seguintes detalhes chamam a atenção no respectivo processo legislativo (doc. 12):

- i) A justificativa do então Prefeito para a eliminação da via era, além do alegado interesse público na geração de empregos e revitalização do entorno, evitar a “oficialização” da via, de modo a afastar eventual pedido de indenização por parte do proprietário por desapropriação indireta (doc. 12 – p. 3 e 4);
- ii) Ocorre que a via em questão, que consistia num prolongamento da Rua General Rondon, já constava da Planta Geral da Cidade de Santos, elaborada pelo Plano Regulador de Expansão e Desenvolvimento da Cidade (a seguir) aprovado pela Lei n.º 1316/1951, e, conforme evidenciam fotos aéreas (a seguir), estava entregue ao uso comum do povo, pelo menos, desde 1962, não havendo, portanto, falar em direito de indenização do proprietário, ante a prescrição aquisitiva:





Fonte: IGC, 1962



Fonte: IGC, 1962



Fonte: IGC, 1986

- iii) Logo, o que houve, de fato, foi uma desafetação velada de uma via afetada ao uso público e sua entrega ao GRUPO MENDES sem a correspondente indenização aos cofres públicos;
- iv) Como se não bastasse, o projeto tramitou com incrível celeridade: deu entrada na Câmara em 31.07.1998; com base no artigo 24 do Regimento Interno da Câmara, reservado a “matéria de interesse imediato ou risco de perder oportunidade”, não foi submetido a discussão em nenhuma comissão, sendo inserido na ordem do dia de 03.08.1998, em cuja sessão seu texto base foi aprovado; nota-se, aliás, da capa do projeto, que ele só foi autuado pela Câmara no dia seguinte, 04.08.1998 (doc. 12 – capa e p. 2, e doc. 13, p. 29);
- v) Não fosse em razão de uma emenda da oposição⁴, que remeteu a aprovação definitiva pela Câmara para 12.08.1998, o projeto teria sido aprovado em 03.08.1998, três dias depois de sua chegada à Casa de Leis.

2.5. Em resumo: o GRUPO MENDES foi agraciado por Executivo e Legislativo com uma lei de seu exclusivo interesse econômico, i. e., para implantação de um *shopping center*, com construção sobre coletor de esgoto, sem pagamento pela desafetação de uma via pública, e que, sem qualquer discussão em comissões do legislativo e fundamento a justificar sua urgência, foi aprovada num piscar de olhos, o que demonstra a forte influenciado Grupo no Executivo e Legislativo municipais, desde aquela época.

b) Favorecimento na área da Estação Sorocabana

2.6. Nos idos do mesmo ano de 1998, os *Núcleos de Intervenção e Diretrizes Estratégicas (NIDES)* ainda não existiam. A área onde, futuramente, viria a se instalar o *Mendes Convention Center* (e, posteriormente, o hipermercado Extra), era uma gleba sem utilização, que já fora pátio da FEPASA, e, desde sua extinção, pertencia

⁴ Tratou-se de emenda de vereador da oposição, que ressaltava o direito de acesso da concessionária de serviços de saneamento à rede coletora, para manutenção.

à CPTM. Seu uso era disciplinado pela Lei n.º 3.529/1968. Por se inserir em Zona Residencial composta de vias principais (Avenidas Anna Costa e Francisco Glicério), a norma admitia usos diversificados: prestação de serviços que são extensão natural das residências ou com estas compatíveis; comercial, exceto atacadista; bancário, seguros e capitalização; estabelecimentos de panificação e de confeitaria. Logo, a gleba admitia, inclusive, a instalação de *shopping centers* (comercial).

2.7. Em outubro de 1988, a CPTM havia anunciado a intenção de vender o terreno, e o edital de concorrência foi publicado no DOE de 23.10.1998 (doc. 14). O Grupo Multiplan, especializado na construção de *shopping centers* – já havia construído o Morumbi Shopping, em São Paulo, e o Barra Shopping, no Rio de Janeiro – era um dos potenciais interessados na aquisição da área, onde pretendia construir um grande complexo, composto por *shopping* com 250 lojas, centro de convenções, hotel cinco estrelas e centro médico (doc. 15).

2.8. Contudo, conforme referido no tópico anterior, na mesma época, o GRUPO MENDES também estava envidando esforços para construir o shopping “Praiamar”, a ser localizado num outro bairro da cidade (Aparecida). Ao mesmo tempo, estava em tramitação no Legislativo Municipal o Projeto de Lei Complementar n.º 31/1998, com vistas à disciplina do Uso e Ocupação do Solo na área Insular do Município de Santos (doc. 16).

2.9. Logo após virem a público as intenções do Grupo Multiplan de adquirir a área que estava sendo licitada pela CPTM, o vereador Carlos Mantovani apresentou, em 09.11.1998, uma emenda ao projeto de lei complementar 31/1998, propugnando a criação de 6 NIDES no MUNICÍPIO, inclusive na gleba em questão, que seria inserida no NIDE 5 – Estação Sorocabana (hoje, NIDE 4). Em tais NIDES, o comércio seria restrito a 10% da área construída (doc. 16 – p. 231/234).

2.10. A aprovação da emenda inviabilizaria a construção do *shopping center* pretendido pelo Grupo Multiplan, e o edil, que admitiu que a emenda tinha por fundamento impedir a instalação de um novo *shopping* na cidade, justificou sua iniciativa com a preocupação de que um novo *shopping* poderia acabar com pequenas lojas de rua, e que o ideal para o local seria um parque aquático (doc. 15). O mesmo vereador, contudo, três meses antes, havia votado pela extinção da via pública necessária à implantação do *shopping* pretendido pelo GRUPO MENDES (doc. 13 –

p. 28).

2.11. A Lei Complementar 312/1998, promulgada em 23.11.1998, acolheu a proposta de Mantovani para a criação dos NIDES, e, em relação especificamente à área em questão, foi ainda mais restritiva que sua proposta, nela impedindo explicitamente a instalação de *shopping centers*, bem como de hipermercados, dentre outras atividades. Com efeito, por força de seu art. 82, a lei criou no Município de Santos diversos NIDES, dentre os quais um exatamente nessa gleba, o NIDE 5 – Estação Sorocabana (art. 82, V), em cujo perímetro, por disposição do art. 83, ficavam excluídos os usos previstos no inciso IV, alíneas “c”, “e” e “g”, e do inciso V, alíneas “a”, “b”, “e” e “f”. De especial interesse ao caso são as alíneas “a”, e “e” do referido inciso V:

V – CS5 – estabelecimentos destinados ao comércio e à prestação de serviços à população, que implicam na fixação de padrões específicos referentes às características de ocupação do lote, de acesso, de localização, de excepcional tráfego, de serviços urbanos e aos níveis de ruídos, de vibrações e de poluição ambiental assim especificados:

a) shopping center;

b) hipermercados;

(...)

2.12. A vedação às atividades de *shopping center* na gleba da CPTM sepultou de vez as expectativas do Grupo Multiplan, e afastou definitivamente a chance de um grande *shopping center* fazer concorrência com aquele que pretendido pelo GRUPO MENDES para outra área do Município (doc. 17). Mas os benefícios econômicos trazidos ao Grupo pela referida Lei Complementar não pararam por aí.

2.13. Ao mesmo tempo, a nova restrição legal eliminou – ao menos provisoriamente – as chances de a sociedade empresária CBD – Companhia Brasileira de Distribuição, do Grupo Pão de Açúcar, também interessada na área, ali implantar um hipermercado. A empresa, contudo, aparentemente sem atentar que se pronunciava uma alteração na legislação que inviabilizaria o empreendimento almejado, prosseguiu no certame da CPTM, e depositou a caução exigida, no valor de R\$ 1,5 milhões (doc. 17).

2.14. Após vencer a concorrência como o único proponente, com a oferta de R\$ 31,6 milhões (doc. 18), o Grupo Pão de Açúcar viu-se diante da inviabilização legal

do empreendimento, buscou na Justiça o cancelamento do certame que ela mesma havia vencido, conseguindo sentença favorável em abril de 1999 (doc. 19).

2.15. Diante da repercussão negativa da desistência do Grupo Pão de Açúcar, o vereador Carlos Mantovani Calejon, já na condição de Presidente da Câmara, ecoando a opinião do então prefeito municipal Beto Mansur, afirmou que “Aquilo tem de ser usado para a construção de um mini-Parque do Ibirapuera”, e “Se tivesse um hipermercado lá, ia tirar emprego dos outros” (doc. 20).

2.16. A opinião do prefeito e vereador, contudo, mudariam radicalmente em menos de um ano. A CPTM abriu uma nova concorrência para a área, para a qual o único inscrito foi justamente o GRUPO MENDES, por meio da ré ALVAMAR, que adquiriu o imóvel pelo preço mínimo de R\$ 31 milhões (doc. 21).

2.17. Sua intenção era construir na área centro de convenções no valor de R\$ 30 milhões, para “atender a demanda de seus três hotéis” (docs. 22 e 23). Como o GRUPO MENDES já estava investindo R\$ 50 milhões para a construção do shopping “Praiamar”, o CEO do Grupo, Armênio Mendes, afirmou que necessitava vender parte do terreno ao Grupo Pão de Açúcar para se capitalizar. Isso, contudo, demandaria a alteração da legislação urbanística que, como visto, vedava hipermercados naquele NIDE (doc. 23).

2.18. Mansur e Mantovani, que até poucos meses atrás eram manifestamente contrários à instalação do hipermercado do Grupo Pão de Açúcar no local, sensibilizaram-se com os pleitos de Armênio Mendes, promovendo nova alteração da legislação urbanística. Em 10.04.2000, a Câmara aprovou o projeto de lei complementar n.º 37/2000, da lavra do chefe do Executivo (doc. 24), que, em 13.04.2000, foi sancionado na forma da Lei Complementar n.º 387/2000, que inseriu um parágrafo 3.º no artigo 83 da lei 312/1998, permitindo que 60% do imóvel fosse NIDE 5 ficasse livre das restrições previstas no *caput* (que incluíam os hipermercados), desde que os 40% restantes fossem destinados para centros culturais, centro de convenções, pavilhão de exposições ou complexos turísticos de esportes e lazer.

2.19. Em 11.04.2000, a ALVAMAR celebrou com a CPTM a escritura pública de compra e venda do imóvel de área de 80.543,09m², pelo valor global de R\$ 31 milhões (doc. 25). E, na mesma data, e pelo mesmo valor, cedeu ao Grupo Pão de

Açúcar (Companhia Brasileira de Distribuição) os direitos sobre 48.083,75m², equivalentes a 60% da área da gleba, conforme se infere de informações constantes do próprio instrumento de cessão (doc. 26) e da escritura de compra e venda posteriormente celebrada entre a CPTM e a Companhia Brasileira de Distribuição (doc. 27).

2.20. Logo, conclui-se que, graças às idas e vindas legislativas que o beneficiaram, o GRUPO MENDES, na equação entre os negócios celebrados em 11.04.2000, adquiriu a área onde construiria o *Mendes Convention Center* a custo zero.

2.21. Por fim, como se não bastasse, por força do parágrafo único do artigo 81 da referida Lei Complementar, em razão de situar-se a área do *Mendes Convention Center* dentro de um NIDE, o GRUPO MENDES beneficiou-se, por anos, de isenção de IPTU.

2.22. Em suma: num intervalo de 14 meses, o GRUPO MENDES conseguiu que Prefeito e Vereadores se mobilizassem para alterar duas vezes a lei complementar de uso do solo em seu benefício. Na primeira delas, para afastar um *shopping* concorrente e o Grupo Pão de Açúcar, que também tinha interesse no imóvel. A reboque do desinteresse gerado pelas restrições urbanísticas que lhe favoreceram, adquiriu a área da CPTM pelo preço mínimo, como único interessado. Depois de adquirida a área, conseguiu que Prefeito e Vereadores alterassem mais uma vez o uso do solo, retirando a proibição de hipermercados para lhe permitir vender 60% do imóvel ao Grupo Pão de Açúcar, pelo mesmo preço que havia oferecido por 100% do imóvel à CPTM. Logo, os 40% restantes da gleba, única parte de que realmente precisava para construir o *Mendes Convention Center*, não lhe custaram um centavo. Presume-se, portanto, que as alterações legislativas feitas em prol do GRUPO MENDES lhe propiciaram um enriquecimento ilícito de R\$ 31 milhões, em detrimento dos interesses da CPTM. Em valores atualizados pela tabela do TJSP (atualização corretaria e juros moratórios), a quantia ultrapassa R\$ 323 milhões (doc. 28). Eventual responsabilidade civil atrelada a tais fatos será melhor perquirida em inquérito civil à parte, não sendo objeto desta ação. De todo modo, o episódio é exemplo lapidar da forte influência que o GRUPO MENDES exerce sobre Executivo e Legislativo municipais, em benefício próprio.

c) Favorecimento na área dos Clubes

2.23. A partir de 2005, o GRUPO MENDES, por meio do seu então CEO, Armênio Mendes, passou a assediar clubes situados na Ponta da Praia com propostas de compras de seus imóveis. Na época, vários dessas associações não estavam com as finanças em bom estado. O mais vulnerável era o Clube de Regatas Santista: após um trágico episódio ocorrido num show da banda *Raimundos*, em 1997, a agremiação passou a ser alvo de inúmeras ações de indenização, o que comprometeu gravemente sua saúde financeira. Nessa época, Armênio Mendes propôs a compra do imóvel, mas o preço pelo metro quadrado por ele oferecido correspondia a menos da metade do valor que a diretoria do clube acreditava valer (doc. 29).

2.24. Contudo, semelhantemente ao que ocorreu no caso descrito no tópico anterior (área do *Mendes Convention Center*), uma outra empresa também tinha interesse no imóvel: a Patrimônio Construções e Empreendimentos Ltda, de São Paulo, Capital, que acabou passando à frente do GRUPO MENDES e formalizando um contrato com o Clube. Na sequência, a empresa protocolou na Prefeitura um pedido de aprovação de empreendimento residencial (doc. 30)⁵.

2.25. Ocorre que, em 16 de agosto de 2006, o então prefeito João Paulo Tavares Papa encaminhou à Câmara Municipal o projeto de lei complementar n.º 24/2006, com o propósito de alterar a Lei de Uso e Ocupação do Solo da época (Lei Complementar n.º 312/1998), para nela incluir um novo NIDE: o NIDE – 8 – Ponta da Praia, que compreendia exatamente os dois quarteirões onde estavam situados os Clubes Internacional de Regatas, Vasco da Gama, Saldanha da Gama e Regatas Santista. Esse projeto foi aprovado na forma da Lei Complementar 589/2006, de 28 de dezembro de 2006.

2.26. Esse NIDE era dividido em áreas “A” e “B”, sendo que a área “A” era situada na porção com frente para a Av. Saldanha da Gama ou Bartolomeu de Gusmão e profundidade mínima de 35m em relação ao alinhamento do lote, ao passo que a área “B” era composta pelo restante do NIDE. Nesse NIDE, o uso residencial passou a ser admitido apenas na área “B”, e, mesmo assim, mediante *outorga onerosa de alteração de uso*, cuja contrapartida só podia ser financeira, e era calculada

⁵ Boqueirão, edição de 28 a 6 de março de 2009, p. 4.

segundo a fórmula fórmula C (contrapartida) = A (área total do lote) x Vt (valor unitário do terreno, conforme Planta Genérica de Valores do Município de Santos). Ou seja, na prática, o empreendedor que quisesse construir um edifício residencial na área dos Clubes, dali em diante, só poderia fazê-lo na porção posterior (área “B”), e, para tanto, teria de pagar pela outorga onerosa de alteração de uso, no valor equivalente à integralidade do terreno (conforme a planta de valores do Município).

2.27. Não é preciso ser economista para adivinhar que a criação dessa restrição seria capaz de desanimar qualquer empreendedor. Menos do GRUPO MENDES, para quem, a exemplo do que se deu no caso da Estação Sorocabana, as restrições urbanísticas pareceram cair-lhe como uma luva.

2.28. Com efeito, embora protocolado o projeto da construtora Patrimônio na Prefeitura antes da promulgação da nova Lei, o Município negou-lhe o direito de protocolo, exigindo-lhe o atendimento das regras do novo NIDE. A empresa tentou, em vão, modificar a decisão administrativa judicialmente (doc. 30).

2.29. Já do lado do GRUPO MENDES, a exemplo do que ocorreu na área da Estação Sorocabana em 2000, a nova restrição não abalou seu interesse no imóvel. Segundo declarado em 2009 ao periódico “Boqueirão” pelo jornalista e então representante do Movimento “Regatas Amigo Legal”, Paulo Matos, em 2006, a venda do imóvel ao empresário Armênio Mendes era dada como certa:

Segundo Matos, havia um acerto entre Mendes e os associados para que houvesse a construção de uma nova sede no terreno em frente à praia, com creca de 4 mil metros quadrados, que serviria para a manutenção e sobrevivência do clube, enquanto o empreendimento imobiliário a ser levantado pela construtora do empresário ocuparia o restante do terreno (doc. 30)⁶.

2.30. Perceba-se, a propósito, que tal proposta parecia já se adequar antecipadamente ao formato da NIDE-8, que só viria a ser criada pela mudança legislativa que ocorreria no apagar das luzes de 2006.

2.31. Como se não bastasse, em 2009, por meio de sua empresa Miramar Empreendimentos Imobiliários, o GRUPO MENDES arrematou a integralidade da área do Clube Regatas Santista, num leilão para satisfação da dívida de um dos credores.

⁶ Boqueirão, edição de 28 a 6 de março de 2009, p. 4.

Contudo, a construtora Patrimônio seguiu disputando judicialmente a área com o GRUPO MENDES até 2017⁷.

2.32. Mais tarde, como é de conhecimento geral no Município, o GRUPO MENDES faria contratos com os clubes Saldanha e Vasco da Gama, por força dos quais, em linhas gerais, adquiriria a porção de seus terrenos situadas na área “B”, em troca de reformar as instalações sociais dos clubes na área “A”. Por fim, o grupo conseguiu registrar a aquisição das áreas pertinentes às matrículas 82.399, 93.186 e 78.416 no 2.º Ofício de Registro de Imóveis (docs. 31, 33 e 33).

2.33. Nota-se, no caso da aquisição dos terrenos dos clubes pelo GRUPO MENDES, diversas semelhanças com a aquisição, pelo mesmo Grupo, do terreno da CPTM na área da Estação Sorocabana. Ao ver-se ameaçado em seus interesses econômicos por um concorrente, o GRUPO MENDES é contemplado por uma alteração da legislação de uso do solo que, a um só tempo, agride fortemente o interesse econômico do concorrente, e, ainda, em razão da restrição dos usos possíveis, acarreta a desvalorização dos imóveis pretendidos pelo GRUPO, barateando sua aquisição.

2.34. Como se não bastasse, do mesmo modo como seu deu no caso da Estação Sorocabana, o interesse do GRUPO na aquisição da área não foi em absoluto esmorecido pelas restrições de uso introduzidas: ele pareceria ter certeza de que, quando precisasse, o Legislativo modificaria novamente a legislação urbanística, a fim de viabilizar a execução o seu projeto residencial. A esse respeito, soam corretamente premonitórios os comentários da então vereadora Cassandra Maroni Nunes na sessão da Câmara Municipal de 18.12.2006, em que se discutia o projeto de lei que pretendia criar a NIDE na área dos Clubes. Como que intuindo que, à semelhança da NIDE – Estação Sorocabana, a nova NIDE poderia estar criando uma restrição temporária, apenas enquanto fosse conveniente aos interesses econômicos de alguém, vaticionou⁸:

“Isso não tem nada a ver com NIDE 8 que nós votamos. Por que

⁷ Reportagem do portal “A Tribuna” de 09.11.2017, disponível em: <https://www.tribuna.com.br/2.713/caso-regatas-condenados-pagaram-penas-com-10-cestas-básicas-1.37352>. A última decisão sobre essa disputa, proferida pelo STJ em 15.12.2017, deu-se nos autos do EDcl no AgInt no AREsp 993121, a favor da Miramar Empreendimentos Imobiliários Ltda.

⁸ Ata da 10ª Sessão Extraordinária de 18.12.2006, da Câmara Municipal de Santos, acessível em: <https://www.camarasantos.sp.gov.br/ata-sessoes>.

isso entrou agora, no debate? Por que não foi dado, ciência, com antecedência sobre isso. Poderia ser inclusive, havendo transparência sobre os objetivos poderia haver a minha concordância. Sem isso eu não posso concordar. Não posso dizer se está certo ou errado. Uma vez eu achei que NIDE era uma coisa bacana e apoiei. E dentro disso vinha um contrabando que é a história do Extra. Põe NIDE, tira NIDE. E agora eu quero saber que a cidade tem o direito de saber". (grifamos)

2.35. E foi exatamente isso que viria a acontecer, novamente, em 2018, quando, já de posse definitiva dos terrenos adquiridos junto aos Clubes, o GRUPO MENDES conseguiu que Executivo e Legislativo lhe contemplassem com uma expressiva redução no custo das contrapartidas para alteração do uso do solo para residencial na área. Trata-se, tal modificação, de um dos objetos da presente ação, conforme já se antecipou na introdução, e será mais detalhadamente exposto mais à frente.

d) Favorecimento no caso da passarela sobre via pública

2.36. Em 16 de março de 2011, a Miramar Empreendimentos Imobiliários Ltda, empresa do GRUPO MENDES, deu entrada junto à Prefeitura Municipal de Santos a pedido de aprovação de projeto arquitetônico de empreendimento comercial a ser edificado na Rua Guaiaó, esquina com a Rua Pirajá da Silva, 560, que, futuramente, seria batizado com o nome "Praiamar Corporate". Segundo seu projeto, a construção teria uma passarela interligando-a com o *shopping* "Praiamar", atravessando o espaço aéreo da Rua Guaiaó. O processo administrativo recebeu o número 27864/2011-13 (doc. 34).

2.37. Até outubro de 2012, relativamente à questão da passarela, o projeto vinha recebendo pareceres desfavoráveis dos setores técnicos do MUNICÍPIO, entre outras razões, por infringir a legislação urbanística então em vigor: "invadir o logradouro público" (p. 39 do referido processo); não apresentação da "planta da passarela" (p. 41, verso) e infração à Lei Complementar 312/1998, art. 24 "construção passarela no recuo frontal (R. Guaiaó)" (p. 41, v., e p. 222) e § 6.º "construção (passarela) não observa os limites do terreno (invade o logradouro público) (p. 42, v. e p. 222, v.). O último parecer contrário às passarelas é o de p. 222-224, datado de 18.10.2012.

2.38. Menos de um mês depois desse último parecer, em 05.11.2012, o então Prefeito Municipal, João Paulo Tavares Papa, enviou à Câmara Municipal o projeto de lei complementar n.º 55/2012, cujo art. 4.º, IV, abria caminho para a aprovação da passarela almejada pelo GRUPO MENDES, até então incompatível com o ordenamento urbanístico municipal (doc 35):

Art. 4.º. Fica autorizada a instalação de passarelas aéreas sobre os logradouros públicos, na área insular do Município de Santos, desde que atendidos os dispositivos desta lei complementar e observadas, no que couber, as disposições da legislação municipal, estadual e federal pertinente, que promovam a circulação de pedestres entre:

(...)

IV – imóveis de uso comercial e/ou prestação de serviços de uso coletivo, em que pelo menos um deles seja pólo atrativo de trânsito e transporte conforme disposições da Lei Complementar nº 528, de 18 de abril de 2005, desde que estejam localizados em via classificada como Corredor de Desenvolvimento e Renovação Urbana – CDRU, conforme disposição da Lei Complementar nº 730, de 11 de julho de 2011.

2.39. Ocorre que o GRUPO MENDES, confiante na aprovação do projeto de lei recém-chegado à Câmara, antes mesmo de sua aprovação começou a divulgar o novo empreendimento já apresentando a passarela como um dos seus atrativos. O fato foi noticiado pelo jornal “Diário do Litoral”, edição de 07.12.2012⁹:

Isso porque o projeto de lei, de autoria do prefeito Papa, com o objetivo de regulamentar o uso de espaços aéreos (passarelas) em áreas públicas de Santos, mal foi encaminhado ao Legislativo para aprovação e o Grupo já está “negociando” o futuro Praiamar Corporate dotado do equipamento ligando o empreendimento ao Praiamar Shopping.

Ontem, a reportagem esteve no escritório de negócios do Grupo e, se passando por um futuro comprador, ouviu de um dos vendedores que o empreendimento corporativo tem passarela como um de seus principais atrativos de venda. A confiança da aprovação da lei é tanta que até a maquete do prédio já conta com o futuro acesso.

E mais, o primeiro item do panfleto promocional garante a “mordomia” ao comprador que, segundo informado, poderá sair do conforto de seu escritório no Praiamar Corporate e chegar à praça de alimentação do Praiamar Shopping, sem pisar no asfalto da Rua Guaiaó, no bairro da Aparecida, onde estão os empreendimentos.

2.40. Demonstrando plena confiança na aprovação da nova lei, o então CEO do GRUPO MENDES, **Armênio Mendes**, revelou em programa de TV **que externou**

⁹ <https://www.diariodolitoral.com.br/cotidiano/passarela-e-vendida-antes-da-aprovacao-da-camara/969/>

ao Prefeito Papa sua vontade de propor à Câmara a aprovação de um projeto nesse sentido. O próprio Prefeito, contudo, tomaria a iniciativa legislativa. Sobre o tema, no programa, Armênio disse: “Mostrei pra ele que eu tinha intenção de propor à Câmara para que ela aprovasse”, conforme reproduz a matéria do “Diário do Litoral” de 16.07.2013¹⁰:

Nesta terça-feira (16), em uma declaração a um programa de na TV, Armênio foi enfático com relação ao projeto que permite a construção de passarelas: “Certamente, passará. As autoridades vão analisar isso como interesse para a Cidade”, aposta o empreendedor. “Principalmente depois que estivemos em Chicago, sendo recebido até pelo prefeito de lá”, explicou ele, se referindo a uma viagem organizada por um veículo de comunicação.

Armênio Mendes afirmou no programa de TV, no qual o Grupo Mendes é um dos anunciantes, que considera a passarela “útil e necessária”. O empresário chegou a declarar que o Praiamar Shopping até perderia com a passarela.

Eis sua versão: “Temos (citando o futuro) 500 salas de escritório. Pra mim, é muito melhor, como empresário, que as pessoas atravessem a rua e entrem no shopping. Porque, eles circulando, acabam passando em frente às vitrines e acabam comprando, do que passando por uma passarela e indo para a praça de alimentação, sem sequer circular pelo shopping”.

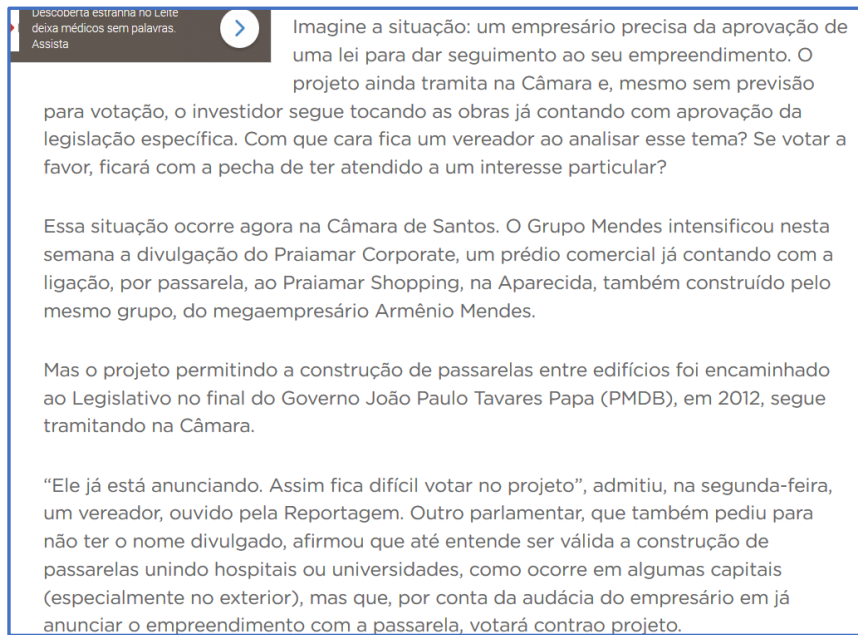
Como nasceu a ideia

Ele citou que discutiu a ideia do projeto com o então prefeito João Paulo Tavares Papa (PMDB). “Mostrei para ele que eu tinha intenção de propor à Câmara para que ela aprovasse”. Coube ao Executivo encaminhar a proposta ao Legislativo.

2.41. A conduta açodada do GRUPO MENDES acabou atraindo a atenção da imprensa para o caso, que foi divulgado em diversas reportagens pelo “Diário do Litoral”¹¹, lançando holofotes sobre o que estava se passando na Câmara. Com isso, vereadores se sentiram desconfortáveis com a situação, segundo noticiou o mesmo jornal em matéria de 23.03.2014:

¹⁰ <https://www.diariodolitoral.com.br/cotidiano/armenio-mendes-certo-da-aprovacao-das-passarelas/14092/>

¹¹ Reportagem de 08.12.2012: <https://www.diariodolitoral.com.br/cotidiano/praiamar-corporate-sera-investigado-por-marcelodel-bosco/1006/>; Reportagem de 16.07.2013: <https://www.diariodolitoral.com.br/cotidiano/armenio-mendes-certo-da-aprovacao-das-passarelas/14092/>.



2.42. A exposição negativa, por algum tempo, comprometeu as pretensões do GRUPO MENDES, e o Prefeito Municipal Paulo Alexandre Barbosa, em abril/2014, acabou solicitando a retirada do projeto da Câmara. No ano seguinte, contudo, arrefecida a polêmica, o alcaide remeteu um novo projeto de lei n.º 122/2015, cujo artigo 4.º, V, também permitiria a instalação da passarela almejada pelo GRUPO MENDES.

2.43. Como os malfeitos temem a claridade do Sol, o trâmite do projeto foi conduzido de modo a esvaziar a participação popular, afrontando, assim, diversos preceitos constitucionais, legais e regulamentares, numa conduta que, conforme se apontará logo mais, revelou-se um padrão do Executivo e Legislativo Santista quando se trata de reformas na legislação urbanística do MUNICÍPIO¹².

2.44. A audiência pública designada para sua discussão pela Câmara Municipal foi agendada para as 10h de um dia útil, e sua divulgação deu-se de maneira lacônica, com apenas um dia útil entre a publicação no Diário Oficial (19.02.2016, sexta-feira) e a data de realização (23.02.2016):

¹² Sobre isso, vide o tópico 6 desta petição, das ofensas aos princípios da publicidade e participação social.

Diário Oficial de 19/02/2016

www.santos.sp.gov.br

CONVITE
Convidamos a população Santista a participar da **Audiência Pública**, promovida pela Câmara Municipal de Santos, que se realizará no dia **23 de fevereiro de 2016, às 10:00 horas**, no Auditório "Vereadora Zeny de Sá Goulart, situado na Praça Tenente Mauro Batista de Miranda, nº 01, bairro da Vila Nova, ocasião na qual será debatido o tema **"Projeto de Lei Complementar nº 122/2015, que dispõe sobre o uso do**

espaço aéreo em logradouros públicos do Município", em cumprimento ao previsto nos incisos I e II do artigo 175 da Lei Complementar nº. 821/2013

MANOEL CONSTANTINO DOS SANTOS
PRESIDENTE

**ASSOCIAÇÃO COMUNITARIA DE INTERESSE
SOCIAL**

2.45. O baixo comparecimento, que era inevitável diante das circunstâncias apontadas, inspirou o título da Tribuna de 24.02.2016:

A-4

Cidades

ATRIBUNA
www.tribuna.com.br

Quarta-feira 24
fevereiro de 2016



Esvaziada, audiência discute projeto das passarelas

O próximo passo para implantar as estruturas em Santos será a votação na Câmara

2.46. Nessa toada, o projeto de lei complementar idealizado por Armênio Mendes foi aprovado, resultando na Lei Complementar n.º 931, de 14 de abril de 2016, cujo art. 4.º, V, finalmente permitiu que o MUNICÍPIO autorizasse a passarela do "Praiamar Corporate":

Art. 4º Fica autorizada a instalação de passarelas aéreas sobre os logradouros públicos, exceto nos Corredores de Proteção Cultural - CPC, nas vias com canais de drenagem e, em toda a extensão, das avenidas Ana Costa. Conselheiro Nébias, Presidente Wilson, Vicente de Carvalho, Bartolomeu de Gusmão e Saldanha da Gama. atendidos os dispositivos desta Lei Complementar e observadas, no que couber, as disposições da legislação municipal, estadual e federal pertinente, que promovam a circulação de pedestres entre:

(...)

V - imóveis de uso comercial ou prestação de serviços de uso coletivo, em que pelo menos um deles seja pólo atrativo de trânsito e transporte, conforme disposições da [Lei Complementar nº 528, de 18 de abril de 2005](#), desde que estejam localizados em vias arteriais, conforme disposições da Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Macrozona Insular.

2.47. Por fim, sedimentando a conclusão de que referido diploma, em que pese recheado com dispositivos supostamente voltados a contemplar passarelas em uma ampla gama de situações, foi, em verdade, especialmente concebido para a situação do referido inciso V, a fim de viabilizar a passarela pretendida pelo GRUPO MENDES entre o *shopping* Praiamar e o edifício Praiamar Corporate, três anos depois de promulgada a lei em questão, essa foi a única passarela até hoje autorizada pelo MUNICÍPIO.

2.48. Com efeito, indagada pela Promotoria de Justiça sobre quais pessoas ou entes despersonalizados haviam obtido autorização, até a presente data, para a instalação de passarelas aéreas em logradouros públicos no Município de Santos, a Prefeitura respondeu, em 28.03.2019, que “somente uma passarela possui autorização para instalação...sob a responsabilidade das empresas denominadas *Miramar Empreendimentos Imobiliários e Praiamar Corporate Ltda*” (doc. 36).

2.49. Em resumo: o episódio, uma vez mais, evidencia a forte simbiose entre o interesse econômico do GRUPO MENDES, representante do Executivo, e a maioria da Câmara Municipal, a ponto de conseguir aprovar projetos de seu exclusivo interesse, travestidos de projetos de interesse público, e, para chegar a tanto, dificultar a participação popular no processo legislativo.

e) Favorecimento no caso do VLT

2.50. Os fatos adiante noticiados motivaram a propositura, pelo Ministério Público, de uma ação civil pública perante a 2.^a Vara da Fazenda Pública (autos 1008361-30.2015.8.26.0562), em que são réus a EMTU, a CETESB, o MUNICÍPIO e a ALVAMAR. A leitura daqueles autos permite uma compreensão mais aprofundada do contexto e provas, de modo que, aqui, apenas se fará um relato abreviado dos fundamentos da ação, com referência a alguns dos inúmeros documentos do inquérito civil que lhe dá suporte.

2.51. Visando a obter as licenças ambientais necessárias à implantação da primeira fase do veículo leve sobre trilhos – VLT da Baixada Santista, a EMTU apresentou à CETESB, em dezembro de 2008, nos autos do processo de licenciamento ambiental SMA/CETESB n.º 13.845/07, o EIA/RIMA - estudo prévio de impacto ambiental – relatório de impacto ambiental exigido pelo art. 225, § 1.º, IV, da Constituição da República e art. 2.º da Res. CONAMA n.º 01/1986 (doc. 37).

2.52. A leitura do EIA não deixa dúvidas no sentido de que ele foi elaborado com vistas, exclusivamente, a analisar os impactos do projeto a ser implantado **na área destinada à antiga linha férrea da CPTM**. Justamente em razão de tal premissa, o estudo excluiu a consideração de alternativas locacionais – o que seria obrigatório se houvesse alternativas locacionais – e, com base no único cenário proposto – trajeto sobre a antiga linha férrea da CPTM – é que foram apontados os prováveis impactos negativos e positivos da obra, além das medidas mitigadoras. Trabalhos de pesquisa arqueológica só foram realizados ao longo do referido traçado. O estudo não previa nenhuma modificação a ser realizada na Avenida Francisco Glicério, e, portanto, não indicava possíveis impacto negativos ou positivos de tal intervenção.

2.53. Ocorre que o traçado previsto para o VLT não agradava aos interesses do GRUPO MENDES, que vislumbrava prejuízo no acesso ao *Mendes Convention Center*. Para fazer valer seus eventuais direitos, caso existentes, o correto seria que tal Grupo houvesse se manifestado ao longo da consulta pública antecedendo o EIA/RIMA, ou, ainda, contestado administrativa ou judicialmente eventuais licenças expedidas pela CETESB. Contudo, não foi isso que se verificou.

2.54. A licença prévia do empreendimento foi emitida em dezembro/2009, com base em parecer técnico da CETESB que considerava que o traçado escolhido era viável, e que alterações eram inadmissíveis, ressalvadas pequenas alterações, dentre as quais não se encontrava a significativa mudança consistente na utilização do canteiro central da Av. Francisco Glicério. Aliás, tal opção não constava em nenhum trecho do procedimento de licenciamento ambiental.

2.55. Ao longo do processo de licenciamento, contudo, chegou ao Ministério Público notícia de que o então Prefeito Municipal teria determinado alteração do traçado do VLT em prol dos interesses do *Mendes Covention Center* e do Hipermercado Extra, fatos inicialmente negados pelos representantes da CETESB, MUNICÍPIO e EMTU. Posteriormente, contudo, com apoio do MUNICÍPIO, CETESB, e EMTU, o empreendimento foi licenciado e concretizado com uma alteração no traçado objeto do EIA/RIMA, sem que esse estudo fosse retificado e a população fosse novamente ouvida em audiências públicas sobre tal alteração, tampouco pareceres que justificassem satisfatoriamente a alteração pretendida.

2.56. Essa alteração só se concretizou porque o MUNICÍPIO, por meio da Companhia de Engenharia e Tráfego - CET, Secretaria de Obras e Serviços Públicos e Secretaria de Planejamento anuiu com todas as alterações, conforme consta da Informação Técnica CETESB 36/13/IETT, relativamente à condicionante n.º 20 da Licença de Instalação Retificatória 2201 (doc. 38) e, como se não bastasse, agiu em parceria com o empreendedor, tendo discutido a alteração do traçado do VLT, conforme reconhecidamente constou de várias atas de reuniões realizadas com o MPE, que instruem aquela ação. A propósito, na reunião de 03.05.2013, a representante da CET admitiu que a alteração do traçado ocorreu por sugestão do MUNICÍPIO, ainda que a *verdadeira motivação* para a alteração, na ocasião, não tenha sido por ela externada (fls. 493 da ação do VLT).

2.57. Posteriormente, a EMTU, em esclarecimento a questionamento de um leitor no jornal "A Tribuna", em 04.06.2013 admitiu publicamente a mudança do traçado, assim justificando a alteração (destaques nossos):

Do leitor

As cartas à Tribuna do Leitor devem ser encaminhadas para a redação de A Tribuna. Os textos serão selecionados a critério da redação, podendo ser publicados no todo ou em parte. E-mails anexados, ou atachados, serão desconsiderados.

E-MAIL
leitor@atribuna.com.br

ATENDIMENTO AO LEITOR
Telefone: 0800-7277710

REDAÇÃO
Rua João Pessoa 129, 3º andar, Centro Santos,
São Paulo, CEP 11013-900

EMTU/SP esclarece

Em resposta à carta do leitor Carlos D. N. da Gama Neto, sobre alterações no tracado do VLT da Baixada Santista, a EMTU/SP informa que o itinerário no primeiro trecho entre Barreiros/Porto, que contará com 11 estações de embarque/desembarque, (seis em São Vicente e cinco em Santos), segue a linha da antiga Sorocabana e entre os canais 01 e 02 passa a circular no centro da Av. Francisco Glicério. O tracado original, neste trecho, passa muito próximo aos lotes ali existentes, de forma que, se mantido, prejudicaria o acesso a eles. A alteração foi exaustivamente discutida entre a EMTU/SP e as autoridades locais e aprovada, uma vez que a mudança vai revitalizar toda a área ao redor do novo empreendimento, valorizando a região. Sobre a audiência do VLT, comunicamos que a EMTU/SP enviou mensagem com antecedência ao presidente da Câmara de Santos, informando da impossibilidade de participar da audiência pública marcada para 21 de maio, por incompatibilidade de agenda, colocando-se à disposição para uma nova sessão.

ASSESSORIA DE IMPRENSA DA EMTU/SP

nhões que trafegam sem lona, despejando resíduos de obra, a CET já acionou a empresa para regularizar a situação e fiscaliza diariamente o local. O responsável pela obra também foi intimado pela Secretaria de Meio Ambiente a conservar a limpeza e asseio da via pública e do local em obra.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO PREFEITURA DE SANTOS

Bananeira na calçada



Na Rua Coelho Neto, defronte do 04, bairros Marapé/José Menino, existe uma bananeira plantada na calçada, dificultando a passagem, pelo motivo de ser muito estreita.

Cidadania informa que o programa *Praia Acessível* é realizado durante a temporada de verão. Neste primeiro ano da gestão do prefeito Paulo Alexandre Barbosa foi ampliado, com atendimento de pessoas com deficiência na Ponta da Praia, em frente ao Aquário, além do Canal 3. A intenção é encontrar parceiros da iniciativa privada para fazer o programa funcionar o ano todo, uma vez que ele tem custo com a contratação de profissionais especializados.

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO PREFEITURA DE SANTOS

Hospitais e BNDES

Os 2.100 hospitais filantrópicos respondem por 45% das internações do SUS e por 30% do total de leitos existentes no Brasil. Os seus passivos bancários subiram de R\$ 1,8 bilhão em 2005, para a previsão de R\$ 15 bilhões em julho/2013, segundo relatório da Câmara dos Deputados. Este crescente aumento acontece, entre outros fatores, pelo valor/SUS repassado aos hospitais e que corresponde em média por 55% dos seus custos. Nesta difícil situação é importante a sugestão apresentada pelo superintendente da Santa Casa de São Paulo, Antonio Carlos Forte, para que o BNDES disponibilize

2.58. Dentre os escassos imóveis próximos à antiga linha férrea cujo acesso poderia, em tese, ser prejudicado pelo traçado original do VLT, destacava-se o *Mendes Convention Center*, conforme indica o capítulo III, p. 246, do EIA do VLT:



2.59. A emissão das licenças de instalação e operação do VLT em desacordo com o EIA/RIMA, provocada por iniciativa de autoridades municipais, **para favorecer o GRUPO MENDES**, violou o artigo 3.º da Res. Conama 237/1997:

Art. 3º- A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

2.60. Do mesmo modo, tal procedimento feriu o disposto no § 3.º do art. 192 da Constituição Estadual:

Art. 192 - A execução de obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos e a exploração de recursos naturais de qualquer espécie, quer pelo setor público, quer pelo privado, serão admitidas se houver resguardo do meio ambiente ecologicamente equilibrado.
(...)

§ 2º - A licença ambiental, renovável na forma da lei, para a execução e a exploração mencionadas no "caput" deste artigo, quando potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, será sempre precedida, conforme critérios que a legislação especificar, da aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental e respectivo relatório a que se dará prévia publicidade, garantida a realização de audiências públicas”.

2.61. Em suma: Eis, aí, mais um caso em que, para satisfazer os interesses

do GRUPO MENDES, representantes do Poder Público Municipal agiram ativa e contrariamente à ordem jurídica. Dessa vez, contudo, a influência do grupo foi bastante para cooptar, até mesmo, setores do Poder Público Estadual (CETESB e EMTU).

2.62. Exposta a historicamente arraigada conexão entre o GRUPO MENDES e os Poderes Executivo e Legislativo municipais, tem-se a firme convicção de que, agora, resta mais fácil a interpretação dos fatos e fundamentos diretamente relacionados ao objeto da presente ação civil pública, que serão doravante esmiuçados.

3. Da ofensa aos artigos 29 e 42, II, do Estatuto da Cidade

3.1. Dispõe o art. 29 do Estatuto da Cidade:

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

3.2. O MUNICÍPIO, em sua manifestação contra o pedido de tutela antecipada apresentado nos autos da primeira ação civil pública, admitiu que o *Plano Diretor não fixa as áreas para outorga onerosa de alteração de uso*, limitando-se a argumentar que essas áreas poderiam ser estabelecidas em outras normas, no caso, a Lei de Uso e Ocupação de Solo (doc. 39). Eis a redação do art. 95 do Plano Diretor de Santos, que remete à Lei de Uso e Ocupação do Solo a definição das áreas para a outorga onerosa de alteração de uso:

Art. 95. O Poder Executivo Municipal poderá outorgar, de forma onerosa, autorização para alteração de uso, mediante contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário para as categorias de uso e nas áreas a serem definidas na Lei de Uso e Ocupação do Solo.

3.3. Ocorre que o artigo 42, II, do Estatuto da Cidade, deixa claro que o Plano Diretor deve fixar as áreas, já que a norma do seu *artigo 29 deve fazer parte do conteúdo mínimo do Plano Diretor*:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

(...)

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei; (grifamos)

3.4. Portanto, se o MUNICÍPIO pretendia aplicar o instrumento da outorga onerosa de alteração do uso - OOAU no seu território, seu Plano Diretor deveria conter a regra do artigo 29 do Estatuto da Cidade, e fixar as áreas onde ele seria passível de aplicação, *fato que não ocorre no Plano Diretor em vigor.*

3.5. Diante dos termos do Estatuto, como não poderia deixar de ser, a doutrina é uníssona pelo caráter obrigatório do referido artigo 29. A propósito, Floriano de Azevedo Marques Neto, professor da Faculdade de Direito da USP - Largo de São Francisco, afirma:

Por fim, **será no Plano Diretor que deverão ser fixadas as áreas em que se admitirá a “outorga onerosa do direito de alteração de uso”** (art. 29) (...) A estipulação destas áreas no plano diretor deverá ser bastante restrita e comedida, quer no tocante às áreas em que se admitirá tal “outorga”, quer no tocante aos usos que se admite excetuar¹³. - grifamos

3.6. Também aponta essa necessidade José dos Santos Carvalho Filho, quando, ao enumerar as condições para a possibilidade da OOAU, sustenta que:

Primeiramente, **deverão estar definidas, no plano diretor, as áreas em que será viável a permissividade**, pela Administração, da alteração do uso. O plano, nesse caso, não precisa descer a minúcias, bastando que aponte as áreas onde será possível tal alteração. Isso, é claro, não exclui a necessidade de cuidadosa análise das autoridades urbanísticas no que concerne à seleção dessas áreas¹⁴. - grifamos

3.7. Como se não bastasse, Diógenes Gasparini, ao comentar das possíveis alterações de uso com fulcro no artigo 29 do Estatuto da Cidade, assevera que:

Essas alterações somente são legítimas se assim for permitido pelo plano diretor e se observado, como regra, o regime da contrapartida¹⁵. – grifamos

3.8. Invariável a opinião de Evaldo José Guerreira Filho, ao frisar a identidade da disciplina dos artigos 28 e 29 do Estatuto da Cidade:

Como ocorre com a variação de coeficiente, **a variação de uso,**

¹³ In: Adilson de Abreu Dalari; Sérgio Ferraz (coord.), **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.217/2001)**, 4.^a ed., São Paulo: Malheiros, 2014, p. 240.

¹⁴ **Comentários ao Estatuto da Cidade**, 5.^a ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 263.

¹⁵ **O Estatuto da Cidade**, 1.^a ed., São Paulo: Editora NDJ, 2002, p. 175.

possível de ser realizada a partir do pagamento de contrapartida à municipalidade, **deve também estar prescrita no plano diretor do Município**. Segundo esse dispositivo legal prescrito no artigo 29 da Lei Federal n.º 10.257/2001, “O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”¹⁶. - grifamos

3.9. Idêntica foi a orientação constante do Caderno Técnico editado pelo Ministério das Cidades sobre o tema em 2012:

O Estatuto da Cidade inclui ainda, como parte da seção dedicada à OODC, **a possibilidade da fixação de áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário** (Art. 29). (...) Vale dizer que, em qualquer dos casos, **a adequada instituição da OOAU no Plano Diretor do município é condição básica para sua aplicação pelos municípios**¹⁷. - grifamos

3.10. No mesmo diapasão, o art. 4.º da Resolução Recomendada (RR) do Conselho das Cidades n.º 34/2005, alterada pela RR 164/2014¹⁸:

Art. 4º. Nos termos do art. 42, inciso II do Estatuto da Cidade, caso o plano diretor determine a aplicação dos instrumentos: direito de preempção, **outorga onerosa** do direito de construir e **de alteração de uso**, operações urbanas e a transferência do direito de construir; **estes só poderão ser aplicados se tiverem sua área de aplicação delimitada no Plano Diretor**. (grifamos)

3.11. Por fim, apenas por amor ao debate, é de rigor refutar outras alegações aduzidas pelo MUNICÍPIO em sua já referida manifestação contra o pedido de tutela antecipada, relacionadas a este ponto.

3.12. A primeira é a de que, por ser a LUOS uma lei complementar, seria desnecessária a previsão das áreas da OOAU no Plano Diretor. Ora, o Plano Diretor, por graça constitucional, tem posição destacada no sistema urbanístico municipal: suas diretrizes devem ser respeitadas por todo o instrumental normativo urbanístico,

¹⁶ **A Outorga Onerosa e o Direito de Construir**, 1.ª ed., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

¹⁷ Fernanda Furtado et. al, **Outorga Onerosa do Direito de Construir: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação do Estatuto da Cidade**, Brasília: Ministério das Cidades, 2012, p. 18.

¹⁸ Disponível em http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-34-2005_alterada.pdf.

sejam este composto de leis ordinárias ou complementares. Dada sua importância nevrálgica para o ordenamento urbano, o Estatuto da Cidade exige-lhe um conteúdo mínimo (art. 42), e, no art. 40, §º 4.º, do Estatuto da Cidade impõe formalidades especiais para sua aprovação, a saber:

- I– a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II– a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III– o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

3.13. A propósito, o processo de aprovação de Planos Diretores ainda é tratado nas Resoluções Recomendadas n. 25/2005 e 22/2006 do Conselho das Cidades, criado pelo Decreto Federal n. 5.031/2004, substituído pelo Decreto Federal n. 5.790/2006.

3.14. Logo, pouco importa que, no âmbito municipal, Plano Diretor e LUOS sejam leis complementares. Status e função de ambos são diferenciados, a importância daquele é superior, e a Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS deve obediência às suas diretrizes. Por tudo isso, o processo de elaboração de um Plano Diretor chama mais a atenção da população que o de uma LUOS, de privar-lhe de uma matéria que nele deveria constar significa diminuir a possibilidade de eventual contestação por parte da sociedade.

3.15. A segunda é a sugestão de que os Planos Diretores dos Municípios de São Paulo e Campinas ecoariam o modelo santista. Isso tanto não é verdade, que o MUNICÍPIO, na referida manifestação, não aponta um dispositivo sequer dos referidos planos diretores que tenha delegado a definição de áreas de outorgas onerosas a outras leis, tampouco indica que outras leis seriam essas. Essas outras leis, diferentemente do exemplo de Santos, não existem.

3.16. Em realidade, o Plano Diretor da capital (Lei 16.050/2014) não acolheu a *outorga onerosa de alteração de uso* tratada nos artigos 28 e 30 do Estatuto da Cidade, objeto da presente ação. Com efeito, aquele plano só tratou da alteração onerosa de uso no § 5.º do artigo 143, ou seja, como parte integrante de outro instrumento de política urbana, a saber, as *operações urbanas consorciadas*.

3.17. As operações urbanas consorciadas são tratadas nos artigos 31 e ss. do

Estatuto da Cidade. Aí, diferentemente do que se dá em relação às outorgas onerosas de direito de construir (art. 28) e de alteração de uso (art. 29), o estatuto não afirma que “o Plano Diretor poderá fixar áreas”, mas, tão somente, remete à lei específica de cada operação urbana, “com base no Plano Diretor”, a delimitação das áreas onde ela será aplicável. O que importa ressaltar é que, mesmo nesse caso, em que seria admissível a delimitação das áreas via lei especial, aquele plano diretor, no art. 137, p. único, admite novas operações urbanas “apenas na Macroárea de Estruturação Metropolitana”, ou seja, delimita a área em que tais operações podem ser aplicadas, nos moldes em que seria exigível do instrumento da OOAU.

3.18. Já o Plano Diretor de Campinas (Lei Complementar Municipal 189/2018), por sua vez, admite o instrumento da OOAU, mas, ao contrário do PD de Santos, define a área onde ele é aplicável, ao dispor que serão objeto de outorga onerosa a alteração do uso do solo rural para expansão urbana:

Art. 91. O Município poderá outorgar onerosamente a alteração do uso do solo, mediante lei complementar específica.

Parágrafo único. Será objeto de outorga onerosa a alteração do uso do solo rural para expansão urbana quando do cadastramento das áreas acrescidas ao perímetro atual, por meio de lei complementar específica.

3.19. Em nenhum momento o Plano Diretor de Campinas delega a outra norma a fixação das áreas para a *outorga onerosa de alteração de uso - OOAU*, e, se o houvesse feito, seria, nesse ponto, nulo, por afronta ao Estatuto da Cidade.

3.20. Ante o exposto, não há dúvida de que a ausência, no Plano Diretor de Santos, da fixação das áreas em que a OOAU seria aplicável afronta o disposto nos artigos 29 e 42 do Estatuto da Cidade, faltando uma condição legal para a aplicação do benefício. Logo, a disciplina do instrumento da *outorga onerosa de alteração de uso* no Município de Santos pela Lei de Uso e Ocupação do Solo é insuficiente para permitir sua concessão pelo Poder Público.

3.21. Nessa quadra, e tendo em conta o que dispõe o princípio constitucional da legalidade administrativa (art. 37, *caput*, CF), o MUNICÍPIO não poderia, sob pena de nulidade, haver celebrado os termos de compromisso acima apontados, dos quais se extrai, a rigor, que o MUNICÍPIO autoriza o GRUPO MENDES à alteração de uso dos imóveis desde que cumpridas as contrapartidas assumidas naqueles termos. Mais

temerosa é essa prática quando se está diante da assunção de compromissos na casa dos R\$ 120 milhões e de empreendimentos bilionários a eles atrelados.

4. Da ofensa ao artigo 30 do Estatuto da Cidade

4.1. Se o artigo 29 do Estatuto da Cidade exige que as áreas onde a OOAU pode ser concedida estejam previstas no Plano Diretor, o artigo 30, de sua vez, determina que algumas condições para as outorgas estejam regradas em lei específica.

4.2. A discussão sobre o que seria uma lei específica está sendo travada no âmbito da ADI 5154/PA, em que o PDT pede a inconstitucionalidade de lei estadual que tratou dos regimes de previdência dos servidores civis e militares do Pará, ao argumento de que, por força dos artigos 42, § 1.º, e 142, § 3.º, X, o regime previdenciário dos servidores estaduais militares deveria ser tratado por lei específica, em separado do regime dos servidores estaduais civis.

4.3. Até agora, os ministros Luiz Fux, Cármen Lúcia, Rosa Weber, Ricardo Lewandowski e Marco Aurélio votaram pela procedência da ação, entendendo que por lei específica se deve entender uma lei que trate apenas de um tema específico. Em sentido contrário, Gilmar Mendes, Dias Toffoli, e Celso de Mello votaram pela improcedência da ação, sob o fundamento de que lei específica não se confunde com lei exclusiva sobre um determinado tema (Informativos STF 773 e 782).

4.4. Transportando para o Estatuto da Cidade a interpretação da maioria dos ministros que se posicionaram até agora na referida ADI, cremos que o artigo 30 do Estatuto da Cidade, ao exigir lei específica, impõe o tratamento da outorga onerosa por uma lei exclusivamente dedicada a esse tema, até pela importância da matéria: afinal, tanto a outorga do direito de construir acima do coeficiente básico como da alteração do uso são medidas que excepcionam os índices urbanísticos e o uso do solo preconizados para uma zona, de modo que podem impactar significativamente seus moradores. Como se não bastasse, a disciplina em lei exclusiva permitiria uma melhor regulamentação da participação e controle sociais, já que – como se vê no caso trazido aos autos – os recursos auferidos em contrapartidas podem atingir montantes significativos.

4.5. A propósito, inúmeros Municípios já atenderam ou estão em vias de atender a exigência de uma lei específica para as outorgas onerosas, a saber: Osasco,

SP (Lei Complementar 171/20086), Camboriú, SC (Lei Complementar n.º 94/20177), Araucária, PR (Lei n.º 3.168/20178), Mogi Mirim, SP (Lei Complementar n.º 233/20099), Itapema, SC (Lei Complementar 65/201810), São Miguel do Oeste, SC (Lei Complementar 17/201411) e Porto Alegre (aprovou o PLC 11/201812).

4.6. Em Santos, porém, não há lei específica para tratar dos instrumentos de outorga onerosa, que, em vez disso, foram regulados de forma assistemática, em dispositivos pulverizados no bojo de uma lei mais ampla, a Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS (Complementar n. 1.006/2018). Portanto, sua disciplina ofende ao disposto no artigo 30 do Estatuto da Cidade, sendo nula (por ilegalidade). Nulos, conseqüentemente, são os termos de compromisso fixados como condição para as outorgas onerosas de alteração de uso, bem como tais outorgas, caso venham a ser concedidas.

5. Da ofensa à diretriz do artigo 2.º, IX, do Estatuto da Cidade

5.1. Reza o art. 2.º, IX, do Estatuto da Cidade, *in verbis*:

Art. 2.º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

5.2. Referida diretriz, como explica o parecer elaborado pelo CAEx/MPSP sobre o EIV do novo Centro de Convenções e Mercado de Peixes, visa a evitar que a valorização obtida a partir da mudança de determinados usos do solo seja apropriada pelos proprietários de terras e imóveis. Portanto, o instrumento da outorga onerosa do direito de construir ou de alteração de uso devem ser adequadamente regulados, com vistas a possibilitar a recuperação, pelo poder público, para a sociedade, dos valores decorrentes de seus investimentos, e de suas ações, incidentes sobre imóveis privados, e por estes capturados – viabilizando, como contrapartida, que a cidade, assim como também a propriedade, cumpram sua função social (doc. 40 – p. 22-23).

5.3. Portanto, adverte Sonia Rabello que:

(...) toda vez que a legislação urbanística, por interesse de planejamento, desenho ou funcionalidade urbana, previr formas e índices de uso do solo diferenciados por zonas e entre particulares,

seja por intensidades de uso vertical, seja por funções de uso diferenciadas, e que tenham por consequência uma distribuição não equânime na valorização dos terrenos, com diferentes ônus e benefícios entre eles, é dever do poder público valer-se de instrumentos colocados à sua disposição para restabelecer o equilíbrio urbanístico de seus preços e, por consequência, a justiça social na cidade, enquanto território de todos os cidadãos¹⁹.

5.4. As contrapartidas escolhidas pelo Poder Público nos termos de compromisso objeto da presente ação não atendem à diretriz do Estatuto da Cidade em destaque. Com efeito, basta notar que, à exceção da UME do Jabaquara, cujo valor, no universo dos R\$ 120 milhões que estariam sendo alocados pelo GRUPO MENDES, é irrisório, todas as demais contrapartidas destinam-se a melhorias realizadas na Ponta da Praia. Isso significa que, as obras que deveriam ser entregues pelo GRUPO MENDES como contrapartida pela valorização que seus imóveis experimentarão em razão da alteração de uso, reverterão em favor dos próprios imóveis, que terão, assim, sua valorização acentuada. Em vez de se distribuírem os bônus que o empreendedor já irá auferir a partir da mera alteração de uso, as contrapartidas servirão para intensificar ainda mais os ganhos provenientes dessa alteração. Trata-se, portanto, de patente afronta à diretriz do art. 2.º, IX, do Estatuto da Cidade, configurando mais um óbice legal às outorgas onerosas negociadas pelo MUNICÍPIO com o GRUPO MENDES.

6. Da ofensa aos princípios da publicidade e participação social

6.1. A publicidade dos atos administrativos, esculpida no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e no art. 111 da Constituição Bandeirante, visa a assegurar os direitos fundamentais à informação e à participação, corolários do princípio do Estado Democrático de Direito e do fundamento da cidadania (art. 1.º *caput* e inciso II da Constituição da República).

6.2. A participação social, além de princípio implícito no Estado Democrático de Direito (art. 1.º da Constituição Federal), é uma das diretrizes de política urbana estabelecidas no Estatuto das Cidades, que assim dispõe, no seu artigo 2.º, II:

¹⁹ RABELLO, Sonia. Outorga Onerosa e Alteração de Uso. Função e Âmbito de aplicação. In SANTORO, P. (org.) Gestão Social da Valorização da Terra. São Paulo. Instituto Polis, 2005. Disponível em: <http://www.soniarabello.com.br/category/biblioteca-de-direito>

Art. 2.º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

II – gestão democrática por meio da **participação da população** e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na **formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano**; (grifamos)

6.3. No âmbito infraconstitucional, a participação popular no processo de elaboração da política urbana municipal é assegurada em inúmeros dispositivos do Estatuto da Cidade, alguns deles já referidos na petição inicial e nesta Complementação. Como referido no tópico anterior, o artigo 40, § 4.º, do Estatuto da Cidade exige dos Poderes Executivo e Legislativo: I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, e II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos.

6.4. Posto isso, será demonstrado, doravante, que tanto no processo de sua elaboração legislativa como de sua efetiva aplicação (caso concreto aqui examinado), os artigos 123 e 130 da LUOS falham no atendimento aos princípios da publicidade e participação social.

a) No processo de elaboração dos atuais Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo

6.5. Conforme já mencionado, o art. 40, § 4.º, I, do Estatuto da Cidade exige dos Poderes Executivo e Legislativo a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação,

6.6. De forma mais incisiva, a Lei Complementar Municipal n. 821/2013, que consistia no Plano Diretor de Santos em vigor à época do processo de elaboração do atual Plano Diretor, exigia em seu artigo 175, I, na elaboração não apenas do Plano Diretor como de suas normas disciplinadoras – o que inclui a Lei de Uso e Ocupação do Solo – que essas audiências públicas e debates deveriam fossem realizados em horários adequados e ampla divulgação prévia:

Art. 175. No processo de revisão e de implementação do Plano

Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana no Município de Santos, e de suas normas disciplinadoras, os Poderes Executivo e Legislativo Municipais garantirão:

I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, **que deverão ser realizadas em horários adequados**;

II - a publicidade dos documentos com **ampla divulgação prévia** das datas, horários e locais, por meio da imprensa e internet e informações produzidos; (grifamos)

6.7. No mesmo propósito de assegurar a ampla divulgação prévia e a efetiva participação popular em tais audiências públicas, o Conselho das Cidades, órgão criado pelo Decreto Federal n. 5.031/2004, substituído pelo Decreto Federal n. 5.790/2006, editou a Resolução Recomendada n. 25/2005, da qual cumpre transcrever os seguintes dispositivos, com destaques para os trechos de maior interesse:

Art. 4º No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

(...)

II - ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com **antecedência de no mínimo 15 dias**;

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e **horários acessíveis à maioria da população**;

6.8. Como o antigo Plano Diretor, em seu art. 175, submetida o processo de revisão das leis disciplinadoras do Plano Diretor as mesmas regras previstas para publicidade e audiências públicas do processo de revisão do próprio Plano Diretor, era de se aplicar, por analogia, também ao processo de revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo as exigências da Resolução Recomendada 25/2005 quanto à

antecedência de 15 dias na divulgação e horário acessível à maioria da população.

6.9. Ocorre que as audiências públicas realizadas pelo Executivo e Legislativo não atenderam à referidas recomendações, tampouco às determinações do Plano Diretor anteriormente em vigor, falhando em assegurar a publicidade e a ampla participação social exigidas pela Constituição, Estatuto da Cidade e pelo próprio Plano Diretor revogado.

6.10. Com efeito, para discussão da proposta do novo Plano Diretor, o Executivo promoveu audiências públicas entre 28.08 e 02.09.2017. A divulgação do cronograma de audiências públicas deu-se por edital no Diário Oficial do Município e no *síte* da Prefeitura Pública²⁰ apenas em 24.08.2017, ou seja, **4 dias antes** da primeira audiência pública, e **9 dias antes** da última. O horário também não era acessível à maioria da população, já que, das 5 audiências previstas, 4 foram agendadas para iniciar às 18h de dias úteis, inviabilizando a possibilidade de trabalhadores que labutam no horário comercial de participar da integralidade do evento, e, assim, também desestimulando sua participação.



6.11. Já em relação às audiências públicas para revisão da Lei de Uso e

²⁰ <http://www.santos.sp.gov.br/?q=content/cidade-inicia-debates-sobre-o-plano-diretor>.

Ocupação do Solo a antecipação na divulgação foi ainda mais exígua. O primeiro lote de audiências ocorreu de 27 a 30.11.2017, e sua divulgação deu-se por edital publicado no Diário Oficial de Santos numa sexta-feira, 24.11.2017, ou seja, **3 dias antes** da primeira das audiências, que se realizaria na segunda-feira, e **6 dias antes** da última.



6.12. Pelo que se pôde apurar, a realização dessas audiências não foi divulgada com maior antecedência em nenhum outro veículo de imprensa. No *hot site* sobre a lei de uso e ocupação do solo, onde, certamente, o alcance seria até maior que o do Diário Oficial, a realização das audiências públicas foi divulgada apenas em 28.11.2017, ou seja, **1 dia depois** da realização da primeira delas²¹.

²¹ <http://www.santos.sp.gov.br/?q=content/ate-quinta-feira-tem-audiencias-publicas-para-discutir-propostas-para-a-lei-de-uso-e-ocupacao-do-solo>.



6.13. Um segundo lote de audiências públicas parte do processo de revisão da LUOS foi promovido pelo Executivo de 02 a 05.04.2018. O edital respectivo foi publicado no Diário Oficial do Município em 28.03.2018, **6 dias antes** da primeira das audiências, e **9 dias antes** da última. Apesar da aparente maior antecedência em relação a audiências públicas anteriores, em verdade, à semelhança do que se deu no lote anterior, a publicação deu-se **no último dia útil antes da primeira audiência**, já que dia 28.03.2018 foi véspera de um feriado prolongado. Já a publicação no *hot site* sobre a lei de uso e ocupação do solo, onde, certamente, o alcance poderia ser até maior que o do Diário Oficial, a divulgação deu-se já em pleno feriado, em 29 de março de 2018, mas **ocultada no interior de reportagem** cujo título era “No Valongo e Paquetá será possível construir até 7 vezes o tamanho do lote: nada mencionava sobre sua realização²²”:



6.14. Pelo que se pôde apurar esse segundo lote de audiências do Executivo sobre a LUOS tampouco foi divulgado com maior antecedência em outros veículos de

²² <http://www.santos.sp.gov.br/?q=portal/lei-de-uso-e-ocupacao-do-solo>.

imprensa.

6.15. Tampouco as audiências promovidas pelo Legislativo, seja no processo de revisão do Plano Diretor, seja da LUOS, atenderam ao mínimo necessário de publicidade e participação social, seja pela ínfima antecedência com que foram divulgadas, seja pelo horário que inviabilizava a participação da maioria.

6.16. Nesse passo, para discussão do projeto de lei complementar n.º 70/2017, que resultaria no novo Plano Diretor, o Legislativo realizou uma única audiência pública, que conseguiu, de uma vez só, desatender a ambas as exigências: antecedência de 15 dias e horário acessível à maioria. De fato, a audiência foi realizada às **15h de uma segunda-feira**, dia 26.02.2018, portanto, no meio do horário comercial de um dia útil, e o convite para a audiência foi divulgado no Diário do Oficial com apenas **6 dias de antecedência**:

20 de fevereiro de 2018 98 Diário Oficial de Santos

ATOS DO CHEFE DO PODER LEGISLATIVO

CONVITE

Convidamos a população santista a participar da Audiência Pública, promovida pela Câmara Municipal de Santos, que se realizará no dia **26 de fevereiro de 2018, às 15h**, no Auditório "Vereadora Zeny de Sá Goulart", situado na Praça Tenente Mauro Batista de Miranda, nº 01, bairro da Vila Nova, ocasião na qual será debatido o tema **"Projeto de Lei Complementar nº 70/2017, que Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos, e dá outras providências"**, em cumprimento ao previsto nos artigos 174 e 175 da Lei Complementar nº 821/2013.

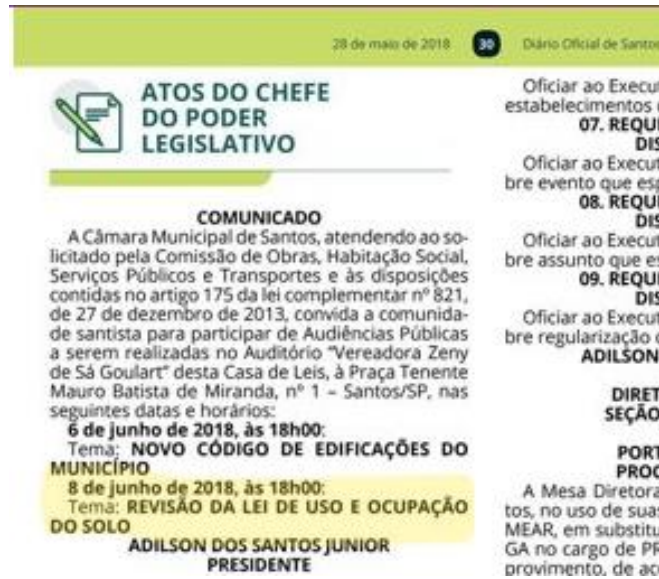
ADILSON DOS SANTOS JUNIOR
PRESIDENTE

PORT. PROC
A Mesa Diretora c
no uso de suas atril
RAR, a pedido, o S
do cargo de **ASSES**
nete do vereador **FJ**
RA, símbolo C-2, di
08 de fevereiro de 2
Registre-se, publi
Gabinete da Pres
2018.

ADILSON
|
KENN
1º
ROBERTC
2º

PORT. PROCE
A Mesa Diretora
tos. no uso de suas

6.17. Já para a discussão do projeto de lei complementar, a antecedência na divulgação foi de **11 dias**, e o horário escolhido, 18h, o que também inviabiliza a participação da maioria da população:



6.18. Não se logrou apurar que as audiências públicas da Câmara tenham sido divulgadas na mídia local com maior antecedência que no Diário Oficial.

6.19. A crítica aos horários das audiências públicas realizadas não é mero preciosismo. Audiências que se iniciam às 18 horas de dias úteis impedem que a maior parte da população possa participar da sua integralidade, já que a maioria das pessoas deixa o expediente às 18h e depende de transporte público para se locomover. Chegando atrasadas, não poderão se inscrever para manifestar suas considerações sobre o projeto debatido, ou, ainda que consigam inscrever-se, terão comprometida sua capacidade de compreensão da integralidade do objeto, e, portanto, de participação nos debates. Ao mesmo tempo, a impossibilidade de participar plenamente da audiência desestimula a própria ida dos cidadãos aos eventos. O que dizer, então, da audiência pública promovida às 15h?

6.20. Executivo e Legislativo poderiam e, pelas razões apontadas, deveriam haver escolhido horários acessíveis à maior parte da população. Um exemplo é a forma como o Município de Jundiaí agendou as audiências públicas para o processo de revisão de seu plano diretor: ou elas começavam às 19h de dias úteis, ou às 9h de sábados²³.

6.21. Já a ausência de antecedência e de amplitude da divulgação das audiências afeta negativamente a publicidade do processo de revisão, enfraquecendo

²³ <https://jundiai.sp.gov.br/noticias/2019/02/07/audiencias-da-revisao-do-plano-diretor-comecam-dia-16/>

a possibilidade de participação social nas audiências públicas.

6.22. Tais falhas certamente contribuíram para esvaziar a discussão sobre os projetos que resultariam nos novos Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo aprovados em julho de 2018, de modo que atentam contra os já referidos dispositivos constitucionais e legais relacionados à publicidade e participação no processo de definição da política urbana municipal. Essa constatação, ao lado das demais infrações noticiadas ao longo da exordial e deste seu complemento, reforça ainda mais a convicção da nulidade da legislação que dispõe sobre a outorga onerosa de alteração de uso no Município de Santos.

6.23. Ademais, tendo em vista que esse proceder de agendar as audiências para horários em que a participação da maioria da população é inviável, bem como de divulgá-las de forma pobre e com pouca antecedência, revelou-se ser uma prática corrente no Executivo e Legislativo, com o propósito de esvaziar a participação social, o que trará implicações adicionais, adiante expostas.

b) Na definição das contrapartidas urbanísticas

6.24. O § 3.º do artigo 4.º do Estatuto da dispõe que os instrumentos previstos nesse artigo que demandem dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil. A OOAU está prevista na alínea *n* do inciso V do artigo.

6.25. Nos termos do artigo 31 do mesmo diploma, os recursos auferidos com as contrapartidas devem ser utilizados para as finalidades do artigo 26 da mesma lei. Logo, a *outorga onerosa de alteração de uso - OOAU* é um instrumento que demanda dispêndio de recursos financeiros, de modo que, previamente a tais dispêndios, a população deveria ser chamada para decidir onde e de que forma tais recursos serão alocados, bem como fiscalizar sua aplicação. Em outros termos, a população deveria ser ouvida previamente à decisão sobre a destinação dos valores ou serviços entregues a título de contrapartida. Pouco importa que, no caso dos autos, esteja-se tratando de contrapartidas urbanísticas (em vez de financeiras), porque, ao fim e ao cabo, elas têm a mesma origem e finalidade das contrapartidas financeiras.

6.26. Como se não bastasse, nos termos do art. 2.º, II, do Estatuto da Cidade,

a população dever participar da formulação de “planos, projetos e programas de desenvolvimento urbano. Ora, a maior parte das contrapartidas, conforme exposto, integra o projeto “Nova Ponta da Praia”, o qual configura inequivocamente, por suas dimensões, finalidade e montantes de gastos envolvidos, um *projeto de desenvolvimento urbano*. Logo, também por força desse dispositivo legal, a população deveria haver participado de sua formulação.

6.27. Tal participação, contudo, não ocorreu. Em vez disso, apresentou-se à população, a partir de 20 de janeiro de 2019, um projeto que já estava pronto e acabado e com cronograma já pactuado nos referidos termos de compromisso (portanto, desde outubro de 2018), e cuja execução foi iniciada no mesmo dia em que a consulta pública sobre o EIV do novo Centro de Convenções e Mercado de Peixe havia apenas começado.

6.28. Na manifestação contra o pedido de antecipação de tutela da primeira ação civil pública, ao tentar refutar a ausência de participação na definição das contrapartidas que constam dos termos de compromisso ora questionados, o MUNICÍPIO cingiu-se a alegar o seguinte (doc. 39):

- A população participou ativamente da discussão dos **projetos de leis complementares** que resultaram no Plano Diretor, LUOS e NIDEs, via audiência pública e Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU;
- A população vem participando **desde fevereiro deste ano** de audiências públicas sobre o projeto “Nova Ponta da Praia”;
- Vereadores sugeriram **uma das contrapartidas** assumidas pelo GRUPO MENDES, a saber, a construção da UME Jabaquara.

6.29. Nenhum desses argumentos afasta a ofensa ao princípio da participação social.

6.30. Primeiro, porque os referidos projetos de lei complementar não especificavam quais seriam as contrapartidas referentes ao NIDE 6 – Clubes, e, no que toca ao NIDE 4 – Sorocabana, a descrição legal da contrapartida é genérica, obscura e insuficiente, conforme já apontado na petição inicial e melhor evidenciado logo adiante. Logo, eventual participação da população nos processos legislativos –

que, como se viu no tópico anterior, foi propositalmente esvaziada – não implicaria participação concreta na definição das contrapartidas.

6.31. Segundo, porque as contrapartidas foram assumidas em termos de compromisso em outubro do ano passado, inclusive com cronograma para início e término, muito antes, portanto, que as audiências públicas realizadas em fevereiro deste ano, realizadas apenas para apresentar o projeto nova ponta da Praia (NPP) à população. Terceiro, porquanto a sugestão de alguns vereadores quanto a uma ínfima parte das contrapartidas (UME Jabaquara) não atenderia a exigência do § 3.º do art. 4.º do Estatuto da Cidade, de ampla participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

6.32. Tampouco procede o argumento de que o § 3.º do art. 4.º do Estatuto da Cidade não exigiria a participação social das contrapartidas em outorgas onerosas, pois tais outorgas não importariam dispêndio, senão ingresso de recursos. Não bastasse as razões já apontadas, é curioso observar que o Plano Diretor de Santos, em conjunto com a Lei Municipal n.º 2.953/2013, define uma forma de participação e controle – embora modestos – da sociedade civil para as *contrapartidas financeiras*. O primeiro, no parágrafo primeiro do seu artigo 96, dispõe que os recursos de contrapartida financeira obtida com a OOAU “serão destinados integralmente ao Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município de Santos – FUNDURB”. Já a outra lei Municipal dispõe que esse Fundo será gerido por um Conselho Gestor composto de 7 membros (art. 4.º) – dos quais 3 são da sociedade civil (art. 5.º, IV) – que tem por competência “decidir quanto à aplicação dos recursos” (art. 6.º, IV). Ora, ***ubi eadem ratio, ibi eadem jus***. Se a participação social é devida em relação às contrapartidas financeiras, também deve ser em relação às suas sucedâneas urbanísticas.

6.33. De mais a mais, cumpre ainda observar que o artigo 19 do Plano Diretor de Santos proclama que o Município deverá priorizar a redução das desigualdades sociais, orientando todas as políticas sociais nesta direção, e buscando a participação e inclusão de todos os segmentos sociais, sem qualquer tipo de discriminação.

6.34. Já seu artigo 22, para assegurar essa prioridade, determina que:

Art. 22. Para garantir a inclusão social plena no Município, o Poder Público deve estimular a participação da população na definição, execução e controle das políticas públicas e a preservação e melhoria da qualidade de vida, bem como a superação dos

obstáculos ao acesso aos benefícios da urbanização.

6.35. Ao alijar a população da decisão sobre a destinação de R\$ 120 milhões em contrapartidas, o MUNICÍPIO também ofendeu esses dois dispositivos do Plano Diretor (19 e 22). Não surpreenderia, por exemplo, que a população mais pobre (que aqueles artigos visa a proteger), caso consultada, em vez de se manifestar pela injeção de R\$ 120 milhões num dos bairros mais nobres da cidade, optasse por direcionar as contrapartidas para atenuar o sofrimento das famílias que vivem em áreas de risco. Afinal, segundo a Defesa Civil, desde 2012, apenas 32 (trinta e duas) famílias foram removidas de áreas de risco pelo Município (doc. 41). Em abril do mesmo ano, relatório do IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas apontou a existência de 11.407 famílias moradias em áreas de risco no Município, das quais 785 precisavam ser removidas. O mesmo relatório estimou que com R\$ 64.120.000 (sessenta e quatro milhões e cento e vinte mil Reais) seria possível sanar o problema das 11.407 moradias em área de risco, incluídas as remoções (doc. 42 – p. 22 e ss).

c) Na aprovação do EIV sem análise das contribuições da população

6.36. Conforme preconizam os §§ 3.º e 4.º do art. 29 da Lei Complementar Municipal n.º 793/2013, após a divulgação do EIV, a população poderia enviar suas considerações sobre o estudo no prazo de 30 dias, e essas contribuições deveriam ser obrigatoriamente levadas em conta pela COMAIV – Comissão Municipal de Avaliação de Impactos de Vizinhança na decisão sobre aprovação ou rejeição do estudo:

§ 3º. As contribuições da população, oriundas da consulta pública, poderão ser apresentadas à Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança – COMAIV durante o período de 30 (trinta) dias a partir da disponibilização do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV, diretamente na sede da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano ou por meio eletrônico. *(Incluído pela LC 916/2015)*

§ 4º. As contribuições apresentadas serão apreciadas pela Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança – COMAIV no processo de análise e decisão sobre o pedido de aprovação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV do empreendimento ou atividade em questão. *(Incluído pela LC 916/2015)* - grifamos

6.37. Ocorre que, pelo que se infere das atas de reuniões da COMAIV, o EIV foi aprovado sem a apreciação das contribuições enviadas pela população. Com

efeito, depreende-se que o EIV foi aprovado na reunião do dia 23.04.2019, e na ata dessa reunião, em nenhum instante, fala-se sobre a análise das considerações encaminhadas pela população (doc. 43).

6.38. Posteriormente, em reunião da COMAIV realizada em 03.05.2019, o EIV do CAT foi novamente objeto de discussão, oportunidade em que a aprovação realizada em 23.04.2019 foi cancelada, frise-se, não porque as contribuições da população houvessem deixado de ser consideradas, mas por necessidade de modificações não substanciais na redação do relatório aprovado (doc. 44). Pelo que se lê da respectiva ata, depois da nova aprovação do EIV, o Secretário de Desenvolvimento e presidente da COMAIV, Júlio Eduardo, apresentou um relatório técnico sobre as contribuições da população, cujo conteúdo sequer foi objeto de apreciação pelos membros da COMAIV. A seguir, transcrevem-se os excertos pertinentes da referida da ata:

“O senhor presidente observou que as alterações se referem principalmente a esclarecimentos e tempos verbais, não havendo nenhuma alteração substancial. Após a leitura item a item da minuta de relatório, concomitante com as justificativas, a plenária deliberou pela aprovação do novo Relatório do Empreendimento. A Comissão deliberou ainda por revogar o ato de aprovação do EIV ocorrida em 23/04/19, e considerando a aprovação do novo relatório, aprovar o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhaça –EIV nesta data, bem como que todos os documentos apresentados nesta reunião sejam anexados ao processo em questão. O senhor Julio Eduardo apresentou também relatório com a análise técnica das contribuições recebidas durante o período de consulta pública do EIV. A comissão deliberou que o relatório apresentado também seja anexado ao processo administrativo”.

7. Da ofensa ao princípio da transparência: vagueza e imprecisão da contrapartida prevista no art. 123

7.1. O princípio da transparência administrativa se funda no Estado Democrático de Direito (Artigo 1.º da Constituição Federal). Embora não previsto expressamente na Constituição Federal, “resulta como valor impresso e o fim expresso pelos princípios da publicidade, da motivação e da participação popular”, uma vez que todos inspiram a produção de regras essenciais para o controle

jurisdicional da Administração²⁴. Logo, a transparência, por meio dos seus subprincípios, é essencial para o controle externo da gestão pública, seja por meio de órgãos oficiais (Tribunal de Contas, Ministério Público), seja pela sociedade (controle social).

7.2. O artigo 123 da LUOS deveria estar redigido de forma clara e precisa, de modo a permitir o exercício do controle social, administrativo e jurisdicional ao qual ele está subordinado. Mas não é o que se extrai de sua letra:

Art. 123. Na área "B", qualquer construção, substituição das edificações existentes ou reformas que impliquem na supressão total ou parcial do uso existente, ficam condicionadas à:

I - cobrança de Outorga Onerosa de Alteração de Uso - OOAU com a seguinte fórmula: $C = Aa \times Vt \times Fp$;

II - transferência do centro de convenções e do pavilhão de feiras e exposição para outro local onde se objetiva o desenvolvimento de atividades turísticas.

§ 1º A transferência do centro de convenções e do pavilhão de feiras e exposição será objeto de Termo de Compromisso firmado entre a Prefeitura Municipal de Santos e o proprietário dos imóveis envolvidos, contendo a descrição do objeto e o prazo estipulado para realização dos serviços.

(...)

§ 3º O empreendimento a ser construído para abrigar o novo centro de convenções e do pavilhão de feiras e exposição deverá possuir padrão e área construída total equivalente ou superior ao do equipamento existente.

§ 4º Todas as obras, equipamentos, terrenos e serviços necessários para construção do novo empreendimento deverão ser custeadas pelo proprietário do imóvel.

§ 5º Os projetos do novo empreendimento deverão ser aprovados ou elaborados pelos órgãos competentes da Prefeitura Municipal de Santos.

§ 6º Garantido o interesse público, a Prefeitura Municipal de Santos poderá ofertar área pública para a execução do novo empreendimento.

§ 7º O novo empreendimento deverá ser doado ao Município com toda a infraestrutura necessária à plena funcionalidade.

²⁴ Wallace Paiva Martins Júnior, **Transparência Administrativa – Publicidade, motivação e participação popular**, Saraiva: São Paulo, 2004, p. 16-17.

7.3. De sua leitura, a contrapartida urbanística nele prevista pode ser assim sintetizada:

- i. o novo Centro de Convenções e Pavilhão de Feiras e Exposição deve ter **padrão superior** ao *Mendes Convention Center (MCC)*;
- ii. ele deve ter **área construída total equivalente ou superior** ao do *MCC*;
- iii. deve ser realizada, também, toda a **infraestrutura necessária** para o novo centro.

7.4. Do modo como essa contrapartida se encontra redigida, não existem critérios objetivos que permitam à sociedade, ao Ministério Público, ao Judiciário e ao Tribunal de Contas fiscalizarem sua execução. Afinal, o que significa dizer que o novo centro terá “padrão superior” ao do *MCC*? Faz sentido falar em necessidade de “um padrão superior” quando entre a construção dos dois centros de convenção sob cotejo permeiam aproximadamente 20 anos de intervalo, período em que as técnicas e materiais a serem utilizados sequer seriam passíveis de comparação? De outro lado, que infraestrutura mínima é essa?

7.5. Correspondências trocadas entre o MUNICÍPIO e a ALVAMAR e que instruem o processo administrativo 55900/2018, pertinente à *outorga onerosa de alteração de uso – OOAU* referente ao imóvel do *Mendes Convention Center* ilustram perfeitamente essa iliquidez e insegurança jurídica. Trata-se de documentos produzidos após a celebração do termo de compromisso, e indicam que o negócio jurídico foi realizado pelo MUNICÍPIO praticamente às cegas, sem que houvesse sido realizado – ao menos – um inventário prévio dos equipamentos que deveriam ser entregues pela compromitente.

7.6. Com efeito, segundo se lê a fls. 100/101 do processo administrativo, o MUNICÍPIO exigiu uma complementação do estudo preliminar apresentado pela ALVAMAR para o novo Centro de Convenções, que incluísse: a instalação de um Heliponto; área para implantação de restaurante e/ou bar para manutenção de padrão do equipamento; previsão de ar-condicionado no pavilhão de feiras e exposições; cobertura do pavimento do estacionamento G-2; fonte de água com efeitos luminosos e sonoros; respeito ao Decreto 5.998/2011, alusivo aos edifícios verdes e inteligentes (doc. 45).

7.7. Em resposta, a fls. 102/106, a ALVAMAR, inicialmente, opôs-se à instalação do Heliponto, alegando que ele não fazia parte do Centro de Convenções; resistiu à ideia de inclusão de um restaurante/bar, alegando que o art. 123 da LUOS não preveria tal construção, ou, caso o Município insistisse nessa ideia, recusando-se à ampliação da área construída, bem como à instalação do mobiliário e equipamentos para o funcionamento do equipamento; recusou-se à instalação de um ar-condicionado, afirmando que não existia equipamento semelhante no pavilhão do *Mendes Convention Center*; questionou a necessidade e a viabilidade do atendimento ao Decreto 5.988/2011, em razão das características do projeto (doc. 46).

7.8. Outro documento que evidencia a falta de transparência do negócio jurídico ante o laconismo do seu marco legal é o de fls. 127/129 do processo administrativo, em que o Secretário de Desenvolvimento Urbano “abre mão” da instalação de um bar/restaurante, sob o argumento de ser “necessário o uso do espaço para outros fins mais relevantes” (doc. 47). Mas, se no *Mendes Convention Center* há bar/restaurante, e o § 3.º do art. 123 da LUOS exige para o novo centro um “padrão...equivalente ou superior” ao do centro existente, a norma não estaria sendo desrespeitada...? O campo de discricionariedade do Administrador, em meio a tal **pântano regulatório**, é ilimitado.

7.9. O mesmo documento ainda aponta a criação de Grupos de Trabalho para decidir sobre a qualidade do acabamento e mobiliário e outros equipamentos do novo Centro de Convenções, fruto da ausência de iliquidez do compromisso em questão.

7.10. Todos os problemas de falta de iliquidez, falta de transparência e insegurança jurídica acima apontados teriam sido evitados se a LUOS houvesse atrelado a contrapartida urbanística em questão a um determinado valor econômico, como, curiosamente, foi o critério adotado pela mesma norma ao disciplinar as contrapartidas das OOAU deferidas a imóveis situados no NIDE – 6 (art. 130). Aliás, essa constatação leva a outra indagação: o que justificaria essa diferença de critérios? Esse questionamento, contudo, será tema para um capítulo específico, mais adiante.

7.11. Pelo exposto, o art. 123 estipula uma contrapartida vaga, imprecisa, enfim, *ilíquida*, e, portanto, violadora dos princípios da transparência e do controle social, uma vez que inviabiliza a fiscalização eficaz seja pela sociedade, seja pelos

órgãos oficiais de controle como o Ministério Público e o Tribunal de Contas. Por tal razão, trata-se de norma inconstitucional e ilegal, logo, nula, assim como, conseqüentemente, é nulo o compromisso firmado a partir dela, e, caso venha a ser concedida, a outorga onerosa de alteração de uso por ele condicionada.

8. Da precariedade do Estudo de Impacto de Vizinhança

8.1. Conforme narrado na petição inicial, a apresentação de um Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV era pré-requisito para a implantação do novo Centro de Convenções e Pavilhão de Feiras e Exposições, devendo ele indicar os efeitos positivos e negativos quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades (art. 37, *caput*, do Estatuto da Cidade, e art. 9.º, I e anexo I, da Lei Complementar Municipal n.º 793/2013). Na exordial, indicam-se ainda as razões da obrigatoriedade do estudo, mesmo em se tratando de empreendimento a ser entregue à administração do MUNICÍPIO, e, portanto, público.

8.2. Embora aprovado pelo COMAIV, o EIV apresentado pelo MUNICÍPIO é maculado por flagrantes deficiências, sendo imprestável para os fins preconizados no artigo 37, *caput*, do Estatuto da Cidade. Nesse cenário, a implantação do novo Centro de Convenções e Pavilhão de Feiras e Exposições viola não apenas o referido dispositivo legal, como também macula o direito da população à informação, participação e controle social, garantido em inúmeras normas constitucionais e legais já referidas na peça vestibular.

8.3. Ademais, a implantação do referido empreendimento em tal cenário de insegurança, atenta contra o interesse público e princípio constitucional da eficiência administrativa, pois, em última análise, cumprirá também ao MUNICÍPIO a responsabilidade econômica por potenciais efeitos negativos à qualidade de vida da população que poderiam e deveriam haver sido prospectados no EIV, mas que não foram por sua omissão. Vejamos quais foram os principais defeitos e omissões do seu processo de aprovação e do próprio Estudo, inclusive em relação ao conteúdo mínimo expressamente exigido pela legislação de regência.

a) Inocuidade do processo de avaliação do EIV pela COMAIV

8.4. O Art. 19-E da Lei Complementar Municipal 793/2013 dispõe sobre o Termo de Referência a orientar a elaboração do EIV. Diz o dispositivo:

Art. 19-E. O Termo de Referência elaborado pela Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança – COMAIV, estabelece os elementos mínimos necessários a serem abordados na elaboração do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança - EIV, tendo como base, dentre outros elementos, o Plano de Trabalho apresentado pelo proprietário do empreendimento ou responsável legal pela atividade a ser exercida. (Incluído pela LC 916/2015)

8.5. Portanto, o EIV deve preencher os elementos mínimos do Termo de Referência elaborado pela COMAIV. Contudo, a rapidez do trâmite entre a elaboração do Termo de Referência pela Comissão de Análise de Impacto de Vizinhança – COMAIV e a conclusão do EIV foi digna do *Guinness*.

8.6. Com efeito, a minuta do Termo de Referência para o EIV do novo Centro de Convenções e Pavilhão de Feiras e Exposições (denominado pelo MUNICÍPIO como Centro de Atividades Turísticas – CAT) foi apresentada e aprovada pelo COMAIV na 5ª Reunião Extraordinária de 2019, realizada na manhã de 07.03.2019²⁵. A decisão de aprovação do Termo de Referência foi publicada no Diário Oficial do Município do dia seguinte, 08.03.2019, e – pasme-se – o EIV foi concluído nessa mesma data (doc. 48)²⁶. É isso mesmo: entre a aprovação do Termo de Referência pela COMAIV e a conclusão do Estudo de Impacto de vizinhança decorreram apenas 24h!

8.7. Esse lapso indica que, em vez de se elaborar um Termo de Referência para orientar a elaboração do EIV, provavelmente deu-se o inverso: o Termo de Referência é que foi elaborado para se amoldar ao Estudo, que já estava em andamento e seria concluído no dia seguinte.

8.8. Em reforço à suspeita levantada no parágrafo anterior, soma-se o fato de que, conforme se extrai do art. 19 da Lei Complementar 793/2013, a COMAIV, comissão responsável por elaborar o Termo de Referência e aprovar o EIV, é composta exclusivamente por representantes de Secretarias Municipais e da CET. Em outras palavras: os responsáveis por elaborar o Termo de Referência e, posteriormente, julgar a compatibilidade entre ele e o EIV eram todos subordinados

²⁵ http://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conselhos/2019-03-07_-_ata_5a_r.e._comaiv.pdf. Acesso em 27.05.2019.

²⁶ Disponível, inclusive com os anexos, em: <http://www.santos.sp.gov.br/?q=servico/eiv-estudo-previo-de-impacto-de-vizinhanca>, no item Centro de Atividades Turísticas (CAT). Acesso em 05.06.2019.

ao Administrador Municipal interessado na aprovação do Estudo.

b) Insuficiência da análise de alternativa técnica e locacional

8.9. É da essência de qualquer EIV consideração sobre possíveis alternativas técnicas e locacionais para o empreendimento sob consideração. A obrigatoriedade de tal diagnóstico, a propósito, deriva literalmente do art. 16, VIII, da Lei Complementar Municipal n. 793/2013. Contudo, o EIV em análise pecou pela pobreza na análise do tema, cingindo-se a alegar uma “urgente necessidade de requalificação da frente marítima da Ponta da Praia e criação de novas frentes para consolidar sua expansão” e que há uma “carência de áreas livres e com dimensões adequadas para implementação de empreendimentos desta natureza na porção plana da zona leste do município”.

8.10. Com efeito, como bem assenta o CAEx:

8.11. Observa-se que não houve o aprofundamento de alternativas locacionais com a apresentação de mais de um estudo locacional, em que se considerasse, por exemplo, a existência de terrenos públicos, a facilidade de acesso, a intenção de que um equipamento como esse acelerasse um processo de desenvolvimento urbano de uma região da cidade menos valorizada ou com menos investimentos públicos, assim como estudos de qual seria a melhor vizinhança para a localização de um equipamento que gera impactos de ruído e de concentração de pessoas durante shows, por exemplo.

8.12. Um estudo de alternativas locacionais, bem como a própria justificativa sobre a demanda e o interesse público pela construção de um equipamento da natureza do CAT na cidade, a ser gerido e mantido pela municipalidade, demonstraria a observância do planejamento urbano estratégico com um olhar mais integrado e democrático do município de Santos, considerando principalmente o caráter público e o volume dos recursos envolvidos, divulgados como da ordem de 130 milhões de reais. (parecer CAEx – p. 35)

c) Inexistência de justificativa e insuficiência na definição da AID - Área de influência Direta

8.13. A AID - Área de Influência Direta é a área que, por estar situada no entorno do empreendimento, sofre diretamente a influência de seus impactos positivos

e/ou negativos, e, portanto, deve ser objeto do Estudo e Impacto de Vizinhança (art. 11 da LCM 793/2013). Para a área insular de Santos, a AID deve ser delimitada, no mínimo, por uma distância de 300m medida a partir das divisas do terreno ou gleba onde será implantado o empreendimento ou atividade (art. 12, I, da LCM 793/2013).

8.14. Conforme bem notado pelo parecer CAEx, subscrito por quatro profissionais com expertise no tema, o Termo de Referência exigia que o EIV apresentasse uma **justificativa técnica** caso delimitasse essa área de influência no mínimo legal de 300m (doc. 49; p. 4). O EIV, contudo, adota o perímetro mínimo de 300m, **sem fornecer qualquer justificativa técnica** para tanto.

8.15. Além disso, o parecer CAEx observa que a área de influência direta adotada deveria ser mais ampla, de modo a captar o conjunto dos impactos correlatos e cumulativos. Para tanto, deveria esse perímetro abranger não apenas todas obras que compõem o Projeto Nova Ponta da Praia - NPP (e não apenas o CAT e Mercado de Peixes) – já que todas elas estão interligadas – como também o conjunto de intervenções propostas para o NIDE 7, correlacionadas ao Projeto NPP, e, ainda, as NIDES 6 e 8, que também serão geradoras de impactos (doc. 40; p. 36-38).

8.16. Como se não bastasse, como bem frisado no parecer CAEx, o próprio EIV menciona que, a depender do evento a se realizar, o público atraído varia entre as escalas local e internacional²⁷. Portanto, esse mesmo estudo também deveria haver considerado na área de influência direta o terminal rodoviário, a estação Cons. Nébias do VLT e as vias de acesso às rodovias e regiões hoteleiras tanto de Santos quanto de Garujá, o que não fez (doc. 40; p. 39).

d) Insuficiência do levantamento do uso e ocupação do solo

8.17. O diagnóstico dos impactos sobre uso e ocupação do solo é imposto pelo art. 37, III, do Estatuto da Cidade. Porém, consoante bem pontua o CAEx, o levantamento de uso e ocupação do solo, exigido no Termo de Referência e no art. 17, III, da LCM 793/2013, e indispensável para prospectar os prováveis impactos positivo e negativos num dado território, foi realizado pelo EIV de forma sobremaneira deficitária. O parecer CAEx observa que os mapas que instruem tal levantamento não

²⁷ “A vocação turística da Ponta da Praia passa a receber um equipamento com Pavilhão de Exposições e Centro de Convenções que poderá atrair o público local, regional, nacional ou até internacional, dependendo do tipo de evento” (página 77 de EIV).

possuem legenda, não apresentam a fonte e a data de coleta dos dados, tampouco são apresentados em escala que permita uma adequada visualização (doc. 40; p. 40-42).

8.18. Além disso, o CAEx destaca que “para os condomínios residenciais não são levantados dados sobre a densidade construtiva e populacional desses empreendimentos, ou mesmo informações sobre períodos em que foram construídos, ou se há outros empreendimentos em aprovação e/ou construção (como o caso da NIDE 6 onde se tem notícia das mais de 1.200 novas unidades a serem construídas).” E salienta que “a análise de tais dados, permitiria uma avaliação sobre possíveis tendências de expansão desse tipo de empreendimento residencial na região da Ponta da Praia. Tal aspecto, por sua vez, deveria ser correlacionado com a análise da presença de terrenos vazios, ou terrenos facilmente incorporáveis, como estacionamentos e galpões desativados, que deveriam estar representados no levantamento de uso do solo” (doc. 40; p. 42-43).

8.19. Como não fosse só, aponta ainda o CAEx que deveria haver sido melhor avaliada e analisada em conjunto com os demais diagnósticos a “característica do comércio no entorno da área do Mercado de Peixe, na saída da Balsa Santos-Guarujá e próximo ao Porto”, já que o “EIV apresentado menciona que a atividade de comércio se concentra nas principais vias de circulação, porém não caracteriza tal comércio”. Respostas a perguntas como “Trata-se de um comércio popular de pequeno porte com influência da circulação de pessoas pelo mercado, balsa e trabalhadores do porto ou é mais característico de um comércio típico de bairro? Qual o porte e diversidade destes comércios?” seriam relevantes “para se avaliar se o Centro de Atração Turística e o Novo Mercado do Peixe não vão potencializar um processo de substituição de comércios mais populares e, assim, estariam contribuindo para uma expulsão de usuários e trabalhadores locais para outras regiões da cidade, processo conhecido na literatura como gentrificação²⁸ (doc. 40; p. 43).

8.20. O levantamento também deveria haver avaliado característica dos usos residenciais da área de influência em relação às diferentes tipologias, padrões

²⁸ Trata-se de conceito bastante analisado estudos da sociologia urbana, que expressa um fenômeno onde determinadas áreas e centros urbanos passam por processo de transformação através da mudança dos grupos sociais que ali viviam, trabalhavam ou frequentavam – onde populações de mais baixa renda saem, em função da valorização dos preços da terra e custos de vida no local, substituídas por grupos de maior renda.

construtivos e faixa de renda nela existentes. Sobretudo, deveria haver considerado a existência, no entorno imediato do novo Mercado de Peixe, da ocupação irregular conhecida como “Vila do Sapo”, demarcada com o ZEIS pelo Plano Direto, e, portanto, porção do território à qual o Plano Diretor atribui função social de garantia do direito à moradia da população de baixa renda. Não há nenhuma análise dos impactos do empreendimento sobre essa ZEIS. (doc. 40; p. 43-44)

8.21. O EIV ainda deveria haver abordado como se dá hoje a transição do bairro da Ponta da Praia para os usos ligados à atividade Portuária, respondendo se há conflitos de uso e ocupação do solo, e, além disso, considerando que os novos equipamentos (CAT e Mercado do Peixe) serão vizinhos do Porto, deveria haver perscrutado o que isto implica em termos de incomodidades (ruído, tráfego de caminhões, horários de funcionamento, etc) (doc. 40; p. 44).

8.22. Todos esses diagnósticos eram essenciais para possibilitar uma avaliação cuidadosa dos impactos urbanos a serem gerados em decorrência da implantação de um conjunto de intervenções públicas e da aplicação de instrumentos urbanísticos como a OOAU, que envolvem a aplicação de um grande volume de recursos públicos em uma área específica da cidade, a Ponta da Praia:

8.23. “Notadamente, faz-se fundamental observar se os investimentos públicos em melhorias urbanas e novos equipamentos, concentrados em determinada região da cidade, que substituem usos tradicionais como o Mercado do Peixe e a Rua do Peixe, não resultarão na apropriação privada desses recursos por meio da valorização imobiliária do entorno dessas obras e, como mencionado, na expulsão de moradores locais e usos mais populares” (doc. 40; p. 44-61).

e) Precariedade e contradição no diagnóstico sobre mobilidade urbana

8.24. Tanto o art. 37, V, do Estatuto da Cidade, como o art. 13, V, da Lei Complementar Municipal n. 793/2013 impõem um diagnóstico dos efeitos do empreendimento sobre a mobilidade urbana. Também nesse quesito o estudo em exame é precário.

8.25. Enquanto o EIV descreve uma situação de falta de capacidade do sistema viário na área de influência²⁹, o relatório de trânsito apresentado pela CET,

²⁹ Item 7.2.2. “c” do EIV.

que compõe seu anexo 8, indica volume de tráfego aquém da capacidade, o que evidencia uma contradição.

8.26. Além disso, a CET não informa qual a metodologia utilizada no Relatório de Trânsito, que não corresponde à padronizada no Manual Brasileiro de Sinalização de Trânsito – MBST³⁰. Além disso, aparentemente, esse relatório não aplicou fatores de ajuste que influenciam significativamente nos resultados. (doc. 40; p. 45-46)

8.27. Ainda no tema mobilidade, a descrição feita pelo EIV no capítulo 8 sobre os impactos do empreendimento sobre o aumento do fluxo de pessoas, de veículos e alterações no sistema de mobilidade urbana é feita em termos genéricos, sem lastro em cálculos de geração de viagens pelos diversos modos e na alocação dessas viagens nos sistemas viário e de transporte, sendo, portanto, insuficientes para a propositura de medidas mitigatórias e/ou compensatórias (doc. 40; p. 46).

8.28. Por outro lado, “não foram analisadas, em cada um dos empreendimentos, se a quantidade de vagas de estacionamento é suficiente, se a área de acumulação, considerando o controle de acesso ao estacionamento, é suficiente para que a fila de veículos não comprometa a circulação de pedestres na calçada, se a área de carga e descarga comporta adequadamente os veículos de carga (inclusive quanto ao espaço para manobras fora da via pública), se as baias para ônibus são suficientes para acomodar a demanda por este tipo de veículo, qual a finalidade deste espaço (embarque/desembarque ou estacionamento) e como será o controle da utilização, a demanda por vagas de bicicletas e motocicletas” (doc. 40; p. 46).

8.29. Note-se, ainda, que o Relatório de Trânsito nada menciona sobre os impactos sobre a capacidade do fluxo na Av. Alm. Saldanha da Gama, via que irá concentrar todo o fluxo de acesso à balsa (doc. 40; p. 46-47).

8.30. Enfim, “como o Relatório de Tráfego fica restrito ao cálculo da capacidade de parte das vias que serão impactadas pelo CAT e novo Mercado de Peixe e, como já mencionado, com metodologia diversa da preconizada pela legislação, deixando de apresentar as viagens geradas pelos dois empreendimentos

³⁰ Resolução nº 483, de 9 de abril de 2014 do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN. Aprova o Volume V – Sinalização Semafórica do Manual Brasileiro de Sinalização de Trânsito e altera o Anexo da Resolução CONTRAN nº 160 de 2004.

pelos modos não motorizados e motorizados individual e coletivo, este documento é considerado como insuficiente para identificar os impactos no sistema de mobilidade urbana e subsidiar a proposição de medidas mitigadoras e/ou compensatórias.” (doc. 40; p. 47).

f) Inexistência de descrição dos impactos de operação do CAT e do novo Mercado de Peixe e eventuais medidas mitigatórias e/ou compensatórias

8.31. O EIV não detalha quais serão os impactos específicos positivos e/ou negativos gerados pela operação dos dois referidos equipamentos, e, conseqüentemente, deixa de prever eventuais medidas mitigatórias e/ou compensatórias, que seriam da essência de qualquer EIV, e são expressamente exigidas no art. 18 da Lei Complementar Municipal n. 793/2013.

8.32. Por exemplo, o estudo não indica se o Mercado de Peixe importará em melhoria nos padrões sanitários, tampouco aponta os impactos e medidas mitigatórias para os níveis de ruído durante a realização de eventos, na carga e descarga de equipamentos para eventos, na carga e descarga de pescado, na permanência de pessoas no entorno, entre outros.

8.33. Aliás, especificamente sobre o ruído, exigia-se que a operação do CAT (Centro de Convenções e Pavilhão de Feiras e Exposições) fosse mais detalhada, especificamente em relação aos ruídos gerados a depender do tipo de evento, horário e número de pessoas atraídas, inclusive as que permanecem aglomeradas na entrada e saída dos eventos. A despeito de afirmar que teria sido “projetada toda uma infraestrutura destinada a dar conforto térmico aos usuários além do isolamento acústico de forma a não trazer incômodos na Área de Influência Direta”, trata-se de informação genérica, e nenhum dado técnico que subsidie tal afirmação foi apresentado (doc. 40; p. 50).

8.34. A falta de cuidado com a questão acústica no EIV em questão é ainda mais preocupante se consideramos que o *Mendes Convention Center*, cujas atividades serão substituídas pelo empreendimento objeto do EIV, já tem condenação em primeira instância por poluição sonora, e está sendo constantemente flagrado em emissão de ruído acima dos limites legalmente permitidos, conforme pode ser constatado a fls. 109/114 do cumprimento provisório de sentença que lhe move o Ministério Público (processo digital n. 0023618-44.2017.8.26.0562) (doc. 50).

8.35. Em relação aos impactos do novo Mercado de Peixes, o EIV afirma que ele operará “em horário compatível com as rotinas de moradores da AID, com a proibição de comercialização no atacado para restaurantes e outros interessados. Esta última atividade, geralmente realizada durante a madrugada, estará sendo realizada em espaço próprio nas proximidades do TPPS”. Contudo, o MUNICÍPIO não esclarece em seu EIV que horário será esse, tampouco em que local, exatamente, as atividades de comercialização no atacado para restaurantes e outros interessados serão realizadas. Como corretamente ressalta o parecer CAEx, para que a análise dos impactos de um EIV, pressupõe-se que as informações não sejam genéricas, devendo apresentar dados para subsidiar a proposição de eventuais alterações e adequações de projeto, de medidas mitigadoras e/ou compensatórias, bem como indicadores que possam ser monitorados (doc. 40; p. 50-51).

8.36. Ainda no que toca a esse Mercado, o EIV afirma que ele eliminará a comercialização de pescado realizada na Rua do Peixe, de modo a mitigar os “*muitos incômodos à população*”, mas não detalha que incômodos seriam esses; qual o horário de funcionamento da Rua do Peixe; como se dá, atualmente, a carga e descarga de mercadorias e limpeza do local; como é o odor, tampouco aspectos relativos à vigilância sanitária. Para análise da aptidão do novo Mercado para eliminar os aspectos negativos dos espaços anteriores, seria necessária detalhar a estrutura do novo equipamento, fato também inexistente no EIV (doc. 40; p. 51).

8.37. Carece o EIV, ainda, de descrição satisfatória dos impactos relacionados à valorização imobiliária. Laconicamente, considera-os positivos, tendo em vista o “embelezamento urbano” e um suposto reenquadramento de tecidos até então pouco coesivos. Contudo, conforme antes apontado, um adequado diagnóstico do uso e ocupação do solo era fundamental para a análise da valorização imobiliária. A ele, deveria estar associada uma análise da planta genérica de valores da região e a consideração do que a provável valorização imobiliária privada, obtida por meio de investimentos públicos na região³¹ irá causar na paisagem existente, bem como em

³¹ As contrapartidas urbanísticas são investimentos públicos, seja por sua destinação atrelada ao artigo 26 do Estatuto da Cidade, seja por ter função análoga às contrapartidas financeiras, cuja aplicação é feita pelo Município. Aliás, o próprio Município de Santos aponta o seu caráter público para daí deduzir – equivocadamente – que o EIV seria facultativo. Por fim, se tais contrapartidas fossem investimentos privados, o EIV teria de haver sido apresentado pelo Grupo Mendes, na condição de empreendedor interessado, e não pelo Município.

sua dimensão social, com a expulsão de usos e moradias mais populares (doc. 40; p. 51).

8.38. Por outro lado, a inexistência da mensuração da valorização imobiliária frustra a diretriz geral de política urbana do artigo 2.º, XI, do Estatuto da Cidade, que impõe a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização dos imóveis urbanos.

8.39. Sobre o quesito emprego e renda, o MUNICÍPIO detecta no EIV apenas um impacto positivo, mas deixa de avaliar esse tema em conjunto com as características do comércio existente na região, de modo a que a valorização prevista não promova, de modo não previsto, a substituição dos comércios mais populares e o desemprego de uma população de faixas de renda inferiores, no processo já referido de gentrificação.

8.40. Quanto à exigência de projeção de futuros cenários com e sem as intervenções do projeto NPP, imposta pelo Termo de Referência da COMAIV, o EIV peca pela precariedade já apontada no diagnóstico sobre uso do solo presente e parâmetros urbanísticos incidentes na região, a fim de prever alguns cenários de mudança e seus impactos, como o adensamento construtivo e o adensamento populacional, a mudança nos usos padrões construtivos existentes, o que o maior fluxo de turistas e pessoas em geral irá provocar no entorno etc (doc. 40; p. 52-53). Frise-se que o estudo do adensamento populacional era obrigatório como parte do conteúdo mínimo do EIV, por força do art. 37, I, do Estatuto da Cidade.

8.41. Na medida em que o diagnóstico e levantamento de impactos apresentam as falhas acima indicadas, o EIV é insuficiente para identificar as correspondentes medidas de mitigação necessárias, e sequer as contempla em relação às temáticas de mobilidade, valorização da terra e mudanças no uso e ocupação do solo (doc. 40; p. 53).

g) Um capítulo à parte: o Terminal Público Pesqueiro de Santos

8.42. A fraqueza do EIV merece um destaque especial relativamente à desconsideração de potenciais efeitos negativos da concepção do novo centro de convenções e do novo Mercado de Peixes sobre o Terminal Público Pesqueiro de Santos – TPPS.

8.43. O TTPS situa-se no NIDE 7, área, nos termos do art. 12, III, “g”, da Lei de Uso e Ocupação do Solo, deveriam ser estimulados, entre outros usos, a atividade pesqueira:

g) Nide 7 - Ponta da Praia: porção do território com interface com a linha de água na região do baixo estuário santista, entre a área portuária e a rua Carlos de Campos, incluindo o terminal pesqueiro e o sistema de travessia de balsas e barcos entre Santos e Guarujá, onde se pretende estimular atividades turísticas, pesqueiras, náuticas, esportivas e culturais; - grifamos

8.44. O local, que, segundo o EIV, situa-se na área de influência direta do novo Centro de Convenções e Pavilhão de Feiras e Exposições, ou seja, no perímetro de 300m de sua localização, faz parte da memória das atividades pesqueiras da cidade e se constituiu num polo de interesse pesqueiro até mesmo para pescadores de outros estados, contribuindo para a chegada de alimento fresco e de qualidade. Apesar de em forte crise de gestão, continua importantíssimo para alavancar a atividade pesqueira na região, seja artesanal ou industrial (doc. 51; p.3).

8.45. Sem embargo, nessa NIDE em que a Lei de Uso e Ocupação do Solo determina o incentivo à atividade pesqueira, a Administração Municipal parece seguir na sua contramão. Conforme revela o Instituto Maramar para a Gestão Responsável de Ambientes Costeiros e Marinhos³², a concepção dos novos Mercado de Peixes e Centro de Convenções e Pavilhão de Feiras e Exposições inviabilizará a atividade pesqueira num dos pontos de maior importância histórica para a pesca no litoral paulista e até de outros Estados: o Terminal Público Pesqueiro de Santos – TTPS. Tudo isso sem nenhuma consulta – anterior à definição das contrapartidas – aos profissionais direta ou indiretamente dependentes da plena funcionalidade do TTPS, como trabalhadores do mar, cozinheiros, investidores e empreendedores tem o pescado como sua atividade fim (doc. 51).

8.46. Critica-se especialmente o fato de que o projeto Nova Ponta da Praia implantará uma via pública na área do TTPS, seccionando-o em duas partes, e inviabilizando suas atividades. A alocação do novo Mercado de Pescas é duplamente contestada, seja em razão de não estar integrado ao TTPS – de forma a inviabilizar a conectividade logística entre pesca e comércio de varejo e atacado –

³² <http://www.maramar.org.br/quem-somos/>

, seja porque sua localização, adjacente à comunidade da Vila do Sapo, deu sem prévia consulta aos moradores da área, e é incompatível com as atividades daquele tipo de comércio, que necessita ser iniciado ainda de madrugada. Nesse contexto, desponta, novamente, a inexistência, no EIV, de análise de alternativas locacionais para o Centro de Convenções e Pavilhão de Feiras e Exposições e para o novo Mercado de Peixes, que não gerassem tais impactos negativos.

8.47. Além disso, o Instituto aponta que o modelo do novo Mercado de Peixes sepulta a possibilidade, já constante de projetos cuidadosamente desenvolvidos para a área, de integrar a atividade pesqueira ao mercado varejista num único local, de modo a reduzir custos operacionais e promover, a um só tempo, a revitalização da atividade de pesca, o turismo, a gastronomia, a cultura e a arte na região.

9. Da ofensa ao artigo 95 do Plano Diretor

9.1. O artigo 182 da Constituição Federal dispõe que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público Municipal conforme diretrizes gerais fixadas em lei. Seu parágrafo único, por seu turno, proclama ser o Plano Diretor esse instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Não por acaso, o STF fixou a seguinte tese de repercussão geral:

“Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor” (RE 607940).

9.2. O já transcrito artigo 95 do Plano Diretor de Santos traça uma diretriz relacionada à outorga onerosa de alteração de uso, ao condicionar sua concessão à contrapartida financeira. Já ao tratar de outro tipo de outorga onerosa, a saber, do direito de construir, o artigo 94 do mesmo Plano Diretor dispõe o seguinte:

Art. 94. O Poder Executivo Municipal poderá outorgar, de forma onerosa, autorização para construir área superior àquela permitida pelos coeficientes de aproveitamento a serem estabelecidos na lei de uso e ocupação do solo.

9.3. Note-se que, ao contrário da outorga onerosa de alteração de uso, ao autorizar a concessão de outorgas onerosas do direito de construir, o Plano Diretor não delimitou a espécie de contrapartida. Assim, à luz do Plano Diretor, nada obsta a que a lei específica estipule, em relação à outorga onerosa do direito de construir, a

possibilidade de contrapartidas urbanísticas, o mesmo não sendo aplicável às outorgas onerosas de alteração de uso, que o artigo 95 do Plano Diretor condiciona ao pagamento de contrapartidas financeiras.

9.4. A distinção ora ressaltada não é mera sutileza. Isso porque a Lei de Uso e Ocupação de Solo na Área Insular do Município de Santos, Lei Complementar 1006, de 16 de julho de 2018, doravante denominada LUOS, e que foi utilizada à guisa de “lei específica” para os fins do artigo 30 do Estatuto da Cidade, acabou por estender à outorga onerosa de alteração de uso a possibilidade de contrapartidas “urbanísticas”, ou seja, não financeiras.

9.5. A propósito, contrapartida urbanística, nos termos do inciso XX do art. 4.º da LUOS, seria a “compensação não monetária, executada pelos particulares com vista a uma eficaz qualidade no espaço urbano de uso público ou coletivo, a ser entregue ao Município pelo proprietário de imóvel, desonerando o poder público das despesas com implantação de equipamentos públicos ou de interesse social, empreendimentos habitacionais, espaços verdes ou a melhoria do espaço urbano construído”.

9.6. Pois bem. Ao dispor sobre as contrapartidas cabíveis para outorgas onerosas do direito de construir referentes a imóveis situados no Núcleo de Intervenção e Diretrizes Estratégicas – 6, também denominado de NIDE-6 Clubes, a LUOS prevê a possibilidade de conversão da contrapartida financeira em contrapartida urbanística. É o que dispõem os §§ 2.º e 3.º do art. 129 da lei:

§ 2º A Contrapartida Financeira referente a OOAU poderá ser convertida, total ou parcialmente, em Contrapartidas Urbanísticas, por meio da implantação de equipamentos públicos ou de interesse social, espaços verdes ou a melhoria do espaço urbano construído.

§ 3º As intervenções, previstas no § 2º deste artigo, serão objeto de Termo de Compromisso firmado entre a Prefeitura Municipal de Santos e o proprietário dos imóveis envolvidos, contendo a descrição do objeto e o prazo estipulado para realização dos serviços.

9.7. O NIDE 6 - Clubes, definido nos termos do art. 128 da LUOS, é uma das áreas em que, segundo noticiado pela Prefeitura, o GRUPO MENDES se beneficiou da outorga onerosa de alteração de uso, em troca de obras (contrapartidas urbanísticas) a serem executadas pelo grupo na Ponta da Praia.

9.8. Já o novo Centro de Convenções e o Pavilhão de Feiras e Exposições, também parte do projeto “Nova Ponta da Praia”, consiste numa contrapartida urbanística assumida pelo GRUPO MENDES na outorga onerosa de alteração de uso de uma outra área, onde se encontra o imóvel do Mendes Convention Center (área B do NIDE 4). É o que se extrai dos seguintes dispositivos da LUOS:

Art. 121. O NIDE 4 – Estação Sorocabana compreende a porção do território limitada pelas vias Francisco Glicério, Almirante Barroso, Carlos Gomes, Dr. Arnaldo de Carvalho, Pedro Américo e Dona Anna Costa, fica subdividido em áreas "A" e "B", gravadas com as seguintes características:

I - área "A", ocupando a porção leste da área correspondente à profundidade de 260,00 m (duzentos e sessenta metros), medida em relação ao alinhamento da Avenida Dona Anna Costa;

II - área "B", ocupando a porção restante da área à oeste.

(...)

Art. 123. Na área "B", qualquer construção, substituição das edificações existentes ou reformas que impliquem na supressão total ou parcial do uso existente, ficam condicionadas à:

I - cobrança de Outorga Onerosa de Alteração de Uso - OOAU com a seguinte fórmula: $C = Aa \times Vt \times Fp$;

II - transferência do centro de convenções e do pavilhão de feiras e exposição para outro local onde se objetiva o desenvolvimento de atividades turísticas.

§ 1º A transferência do centro de convenções e do pavilhão de feiras e exposição será objeto de Termo de Compromisso firmado entre a Prefeitura Municipal de Santos e o proprietário dos imóveis envolvidos, contendo a descrição do objeto e o prazo estipulado para realização dos serviços.

(...)

§ 3º O empreendimento a ser construído para abrigar o novo centro de convenções e do pavilhão de feiras e exposição deverá possuir padrão e área construída total equivalente ou superior ao do equipamento existente.

§ 4º Todas as obras, equipamentos, terrenos e serviços necessários para construção do novo empreendimento deverão ser custeadas pelo proprietário do imóvel.

§ 5º Os projetos do novo empreendimento deverão ser aprovados ou elaborados pelos órgãos competentes da Prefeitura Municipal de Santos.

§ 6º Garantido o interesse público, a Prefeitura Municipal de Santos

poderá ofertar área pública para a execução do novo empreendimento.

§ 7º O novo empreendimento deverá ser doado ao Município com toda a infraestrutura necessária à plena funcionalidade.

9.9. Pelo exposto, a admissão de contrapartidas urbanísticas pela LUOS para as outorgas onerosas de alteração do uso nas áreas dos NIDEs 4 e 6 viola a diretriz estabelecida no artigo 95 do Plano Diretor, razão pela qual se afigura inválida, sendo, conseqüentemente, inválidos os termos de compromisso correspondentes, e, caso venham a ser concedidas, as outorgas onerosas de alteração de uso por eles condicionadas.

10. Da inobservância das prioridades do Plano Diretor

10.1. O Plano Diretor não inclui entre suas prioridades o projeto Nova Ponta da Praia (NPP), tampouco, especificamente, o novo Centro de Convenções (CAT) e o novo Mercado de Peixes. Com efeito, o que o Plano Diretor preconiza é a priorização do adensamento residencial na Macrozona Centro (art. 5.º, III) e a redução das desigualdades sociais (art. 19).

10.2. A despeito disso, por meio da nova Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS, ao reduzir em 40% - em relação à LUOS revogada – a contrapartida para outorga onerosa de alteração de uso da área “B” do NIDE 6, priorizou o adensamento dessa área, situada fora da Macrozona Central. Com efeito, conforme visto na petição inicial, o GRUPO MENDES, que havia anos já tinha a posse de imóveis nessa área, diante de tal incentivo, tão logo aprovada a nova LUOS aderiu a um termo de compromisso para obter a alteração do uso e, assim, construir 1.056 unidades de apartamento numa estreita faixa do território. Segue a concepção artística desse empreendimento, constante a fls. 10 do seu EIV³³:

³³ Disponível em: <http://www.santos.sp.gov.br/?q=servico/eiv-estudo-previo-de-impacto-de-vizinhanca>



10.3. Por outro lado, ao direcionar à Ponta da Praia quase que a integralidade dos estimados 120 milhões de Reais de contrapartidas por tal alteração e uso, tende a estimular ainda mais o adensamento da área, em detrimento da prioridade prevista para a área central.

10.4. De outra banda, à exceção da construção de uma UME no Jabaquara, praticamente nada desses 120 milhões de Reais pode ser considerado como aplicado em prol da prioridade do Plano Diretor para redução das desigualdades sociais. Para a efetivação dessa prioridade, aliás, o artigo 22 do Plano Diretor de Santos garantia a participação social na *definição, execução e controle das políticas públicas*, mas, como visto, não houve nenhuma participação social na definição das contrapartidas, em violação, também, a dispositivos do Estatuto da Cidade.

10.5. Nesse sentido, já se frisou na petição inicial que, houvesse sido assegurada a efetiva participação social, provavelmente os mais de 100 milhões de Reais, em vez de serem apontados ao bairro da Ponta da Praia - um dos mais ricos da cidade -, fluiriam para áreas carentes. Assim, em conformidade com o art. 19 do Plano Diretor, poderiam haver sido empregados para a redução das desigualdades sociais, como, por exemplo, para a solução integral do problema de milhares de moradores que residem em áreas de risco, há muito negligenciado pelo Poder Público.

11. Da ofensa ao princípio da impessoalidade

11.1. Há uma série de evidências que demonstram que o processo de revisão dos antigos Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo, que culminou nos atuais Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo, aprovados em 2018, foi contaminado pela violação do princípio da impessoalidade.

11.2. Em outras palavras, os projetos de lei complementar que resultaram nos atuais Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo foram concebidos, nos pontos que dizem respeito às *outorgas onerosas de alteração de uso - OOAU*, com vistas a beneficiar especialmente o GRUPO MENDES, em detrimento da impessoalidade e moralidade que deveriam pautar o processo de revisão do Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo anteriormente em vigor. Além disso, após a aprovação das referidas normas, outros atos foram praticados para afastar a participação e o controle sociais, com vistas a amplificar os benefícios que já adviriam ao GRUPO MENDES pela mera aprovação da nova legislação.

11.3. As razões para tal conclusão são as seguintes, pedindo-se escusas pela repetição de algumas cuja menção se faz novamente obrigatória, pela sua relação logicamente inafastável com a tese defendida neste tópico.

a) Relação vintenária de favorecimento indevido ao GRUPO MENDES

11.4. Conforme exposto no tópico 2, há pelo menos 20 anos o GRUPO MENDES vem sendo agraciado por condutas não republicanas de membros do Executivo e Legislativo municipais. O que se viu no caso aqui vergastado, pertinente a modificação “cirúrgica” no sistema de outorgas onerosas de alteração de uso e suas contrapartidas, é a repetição sistemática de um modelo já bastante enraizado nas referidas instituições públicas locais.

b) Concentração das *outorgas onerosas de alteração de uso - OOAU* em porções ínfimas do território, onde predominam os interesses econômicos do GRUPO MENDES

11.5. O instrumento da OOAU é uma ferramenta cobiçada por muitos empreendedores privados. Afinal, a economia é dinâmica, e um negócio que possa no passado ter se revelado promissor, com o passar do tempo pode já não mais render aquilo que era esperado. Vide, por exemplo, o desinteresse do GRUPO MENDES em continuar a explorar o *Mendes Convention Center*. Em tais circunstâncias, modificar a

atividade econômica pode representar uma tábua de salvação para um empreendedor. Mas a alteração da atividade econômica pode esbarrar na lei de zoneamento.

11.6. De outro lado, por quantas vezes seria multiplicada a margem de lucro de um investidor se, em vez de edificar em seu terreno construções vocacionadas para atividades de recreio, alimentícias ou náuticas, como é o caso das atividades ordinariamente permitidas na área “B” do NIDE-6, pudesse, por meio de uma outorga onerosa de alteração de uso, construir e vender torres residenciais com mais de mil apartamentos?

11.7. Logo, um instrumento de política urbana que permita a um empreendedor excepcionar a regra geral dos usos de uma lei de zoneamento tem inequívoca importância econômica. Daí, que sua disponibilização na legislação Municipal não se pode orientar para beneficiar os empreendedores “A”, “B” ou “C”, devendo pautar-se pela impessoalidade, de modo a se abrir a um número indeterminado de interessados. Do contrário, além de violação ao princípio da impessoalidade, ainda se estaria ferindo os artigos 5.º, *caput* (igualdade) e 170, IV (livre concorrência), da Constituição Federal, e o art. 2.º, XVI (tratamento urbanístico isonômico aos empreendedores) do Estatuto da Cidade.

11.8. A despeito dessa obviedade, ao se analisar a Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS, instrumento legal onde a OOAU foi disciplinada, percebe-se que ela foi formulada de modo a beneficiar dois grandes grupos econômicos, a saber, o GPA (dono do Pão de Açúcar, Extra e outras marcas) e, sobretudo, o GRUPO MENDES. Explica-se, adiante, quais são essas evidências, que, aliás, motivaram a conversão do já mencionado PPIC em IC.

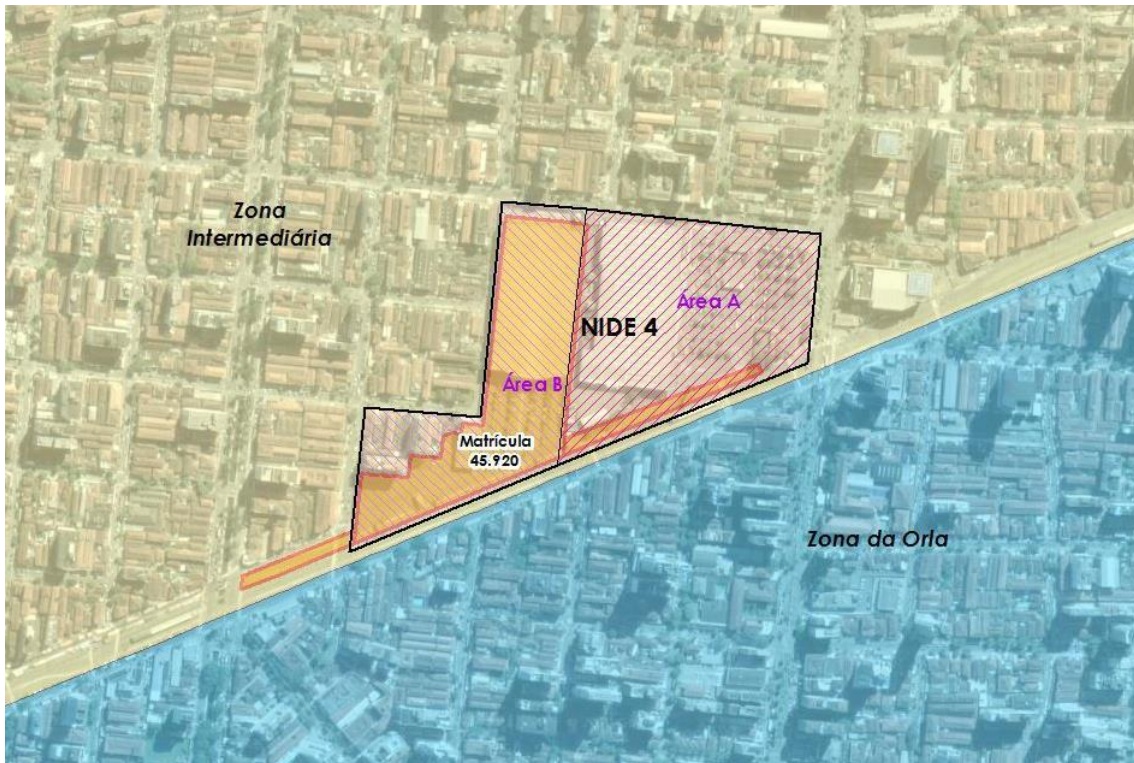
11.9. O primeiro é o fato de que a outorga *onerosa de alteração de uso - OOAU* foi permitida em apenas três porções do território. Além das já descritas áreas “B” do NIDE-4 e “B” do NIDE-6, a LUOS também a facultou na área “A” do NIDE-4 (arts. 121, I, e 122).

11.10. O que chama a atenção é que, além de a admissibilidade de OOAU haver sido limitada a ínfimas porções do território, pelo menos em dois casos a área é composta, senão exclusivamente, quase que exclusivamente por dois Grandes Grupos econômicos: GPA (dono do hipermercado Extra) e GRUPO MENDES. E o

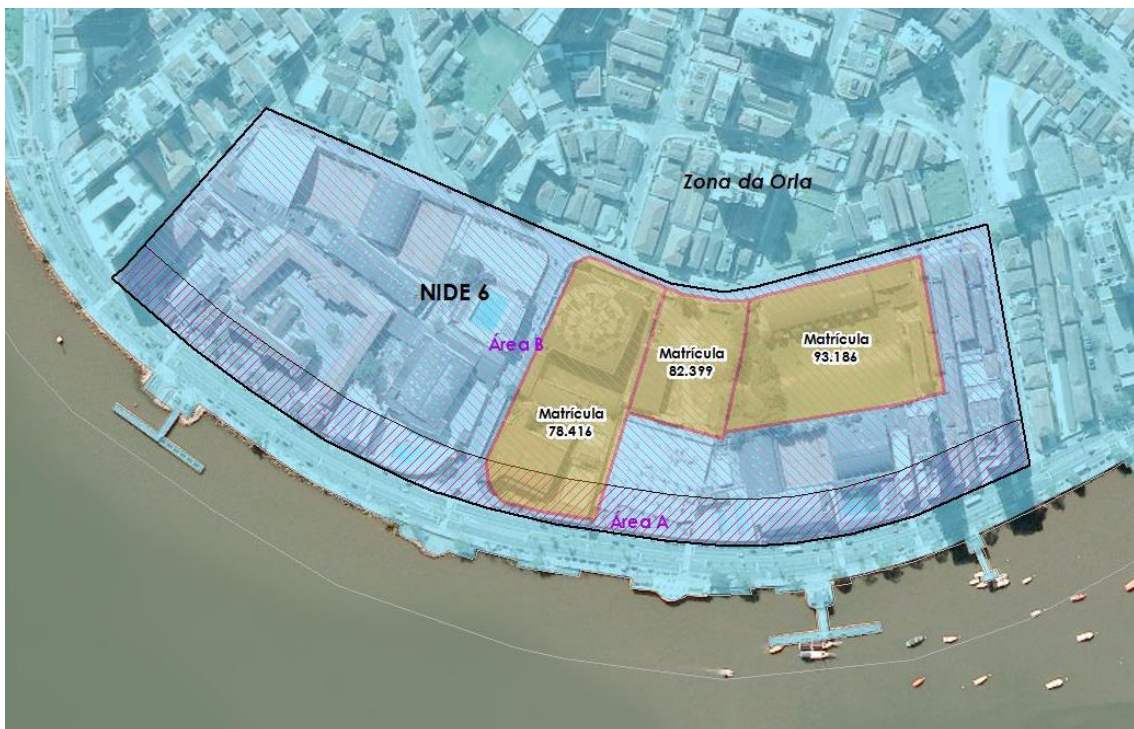
terceiro caso trata-se de área também extremamente limitada do território, onde o GRUPO MENDES pretende edificar 1.056 apartamentos. As particularidades dessas áreas são as seguintes:

- i. **Área “A” do NIDE-4** (arts. 121, I, e 122): único imóvel privado existente no local é o do Hipermercado Extra, integrante do Grupo GPA;
- ii. **Área “B” do NIDE-4** (arts. 121, II e p.u., e 123): a imensa maioria do território é ocupada pelo *Mendes Convention Center*.
- iii. **Área “B” do NIDE-6** (arts. 128, II, e 130): o NIDE-6 é composto por apenas duas quadras (uma onde se encontram o Museu de Pesca e Clube Internacional; na outra, os Clubes Vasco e Saldanha da Gama). A área “B” do referido NIDE-6 é a parcela de cada uma dessas quadras que dista mais de 35m em relação às avenidas da orla. Afora os terrenos onde o GRUPO MENDES pretende edificar os 1.120 apartamentos, o remanescente dessa área é composta por partes do Clube Internacional, parte de terreno sem construções, que opera como estacionamento, os fundos da churrascaria Tertúlia, um bar, um restaurante, quatro ou cinco sobrados residenciais, e alguns poucos edifícios de apartamentos residenciais.

11.11. Para melhor compreender como o instrumento da *outorga onerosa de alteração de uso* foi limitado a porções do território de evidente interesse do GRUPO MENDES, inicialmente, apresenta-se a composição do NIDE 4, em que a área “B” é composta quase que exclusivamente pelo terreno do *Mendes Convention Center*, em laranja:



11.12. Já abaixo, nota-se a composição do NIDE 6, com suas áreas “A” e “B”, e a localização sobreposta das matrículas pertencentes ao GRUPO MENDES, em laranja:



11.13. Vê-se, portanto, que, no universo das áreas delimitadas na LUOS, dentro das quais a *outorga onerosa de alteração de uso* é admitida, o número de imóveis que

possivelmente teriam interesse em gozar da OOAU, com exceção daqueles pertencentes ao GRUPO MENDES, é insignificante. Edifícios de apartamentos dificilmente o tencionariam. Não há o menor indício de que o Clube Internacional, único com terreno ainda passível de alienação dentro da área “B” do NIDE-6, o faria. Presume-se que a churrascaria Tertúlia, por só ter parte dos fundos do seu imóvel na área “B”, dificilmente teria interesse. Os dois pequenos comércios (bar, restaurante) situados na mesma área, dificilmente teriam condição de pagar pelo valor da contrapartida financeira do art. 130, que se aproxima do valor de mercado de um terreno com a mesma área.

11.14. Além disso, nos termos em que formulada, a compensação financeira calculada na forma do art. 130 só seria suportável por investidores com fôlego para recuperar o investimento na contrapartida e que já estivessem, à tempos, em sintonia com a inovação legislativa, de modo a estarem prontos para, no exíguo prazo de 3 meses da publicação da lei, assumir o compromisso de entregar ao MUNICÍPIO contrapartidas urbanísticas (i. e., não financeiras) em troca das outorgas onerosas, e, assim, fruir de um desconto de 40% previsto no § 5.º, I, do art. 130.

11.15. Não surpreende, portanto, que, conforme informado pelo MUNICÍPIO, até o dia 22.02.2019, ou seja, passados mais de seis meses de promulgação da LUOS, apenas as rés manifestaram interesse em gozar da OOAU. E o fizeram – a despeito da magnitude do valor das contrapartidas – no surpreendente prazo de 30 dias após a promulgação da lei (doc. 62).

c) O que mudou na legislação a favor do GRUPO MENDES

11.16. Uma combinação de modificações legislativas levou a um significativo ganho econômico para o GRUPO MENDES, viabilizando a realização de seus empreendimentos bilionários. Vejamos no que consistiram, especificamente, tais alterações:

i. NIDE 4 - Estação Sorocabana, área “B”

11.17. Trata-se da área onde situado o *Mendes Convention Center* e o Hipermercado Extra (Grupo GPA). Até a Lei de Uso e Ocupação do Solo Anterior (Lei Complementar n.º 730/2011), era denominado como NIDE 5. Conforme explicou-se no item 2, “b”, supra, desde 1998 a área foi submetida a forte restrição de usos,

resultado de alterações legislativas promovidas, na época, para beneficiar o próprio GRUPO MENDES. Mesmo após modificações legislativas posteriores, não se admitia a *outorga onerosa de alteração de uso* nesse NIDE, de modo que o GRUPO MENDES estava “engessado” no enredo legislativo criado, lá atrás, em seu próprio proveito: como 60% do imóvel por ele inicialmente adquirido já haviam sido destinados para usos não admitidos naquele NIDE, os 40% que lhe restaram (área do *Mendes Convention Center*) só poderiam ser utilizados para centros culturais, centro de convenções, pavilhão de exposições ou complexos turísticos de esportes e lazer. Foi a Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2018, no seu art. 123, contudo, que introduziu a possibilidade de outorga onerosa da alteração do uso para essa área. Assim, o GRUPO MENDES, que em 2000, justamente em razão das restrições de uso promovidas em seu favor pelo concurso entre Legislativo e do Executivo, havia conseguido adquirir essa área a custo zero, recebeu agora novo auxílio do Poder Público Municipal para potencializar ainda mais os seus ganhos com a significativa ampliação de possibilidade de uso do imóvel.

11.18. Se antes dessa lei o GRUPO MENDES só poderia utilizar esse imóvel para a finalidade de “centros culturais, centro de convenções, pavilhão de exposições ou complexos turísticos de esportes e lazer”, uma vez executada a contrapartida por ele assumida na forma do art. 123, passará a poder empregá-lo, por força do art. 124 da mesma LUOS, “para qualquer dos usos da respectiva zona de uso e ocupação do solo à qual o mesmo se sobrepõe”, o que inclui, sobretudo em imóveis localizados em vias arteriais (como é o caso da Av. Francisco Glicério, onde situa-se o *Mendes Convention Center*), uma vastíssima gama de usos (cf. anexo IV, Tabela II, da Lei Complementar n.º 1.006/2018 – doc. 52), inclusive para empreendimentos residenciais ou comerciais verticalizados (art. 123, § 8.º).

ii. NIDE 6 – Clubes

11.19. O NIDE 6 – Clubes abarca a área na qual o GRUPO MENDES assumiu contrapartidas com vistas a obter *outorga onerosa de alteração de uso* que lhe permita nela implantar o empreendimento “Navegantes Residence”, composto de 1.056 apartamentos, supermercado e restaurante.

11.20. Conforme já antecipado no tópico 2, “c”, o atual NIDE 6 – Clubes nasceu

em 2006, sob a rubrica de NIDE 8 – Ponta da Praia, criado pelo inciso VIII do art. 82 da Lei Complementar 312/1998, nela introduzido (o inciso) pela Lei Complementar n.º 589/2006.

11.21. Nos termos dessa norma, assim como o NIDE 6 atual, o NIDE 8 era dividido em duas áreas, “A” e “B”, sendo a área “A” aquela de frente para orla, com profundidade de 35m, medida à partir do alinhamento frontal do lote, e a área “B” aquela situada entre a área “A” e a Av. Rei Alberto. Na área “A”, não se admitia, de modo algum, o uso residencial, sendo que na área “B” ele só seria possível mediante *outorga onerosa de alteração de uso*, cuja contrapartida era *financeira* (i.e., em dinheiro), e calculada segundo a seguinte fórmula: C (contrapartida) = A (área total do lote) x V_t (valor unitário do terreno, conforme Planta Genérica de Valores do Município de Santos). Ou seja, na prática, o empreendedor tinha que pagar o valor integral do terreno (conforme a planta de valores do Município), e não havia possibilidade de a contrapartida ser em obras (urbanística), só em dinheiro. Além disso, as edificações na área “A” não podiam ter mais de 15m de altura.

11.22. Essa legislação foi sucedida pela Lei de Uso e Ocupação de Solo de 2011 (Lei Complementar n.º 730/2011). Por força de seu art. 68, VI, “d”, 2, c.c. art. 15 da mesma lei, c.c. art. 22-B, I, da Lei Complementar n.º 551/2005, manteve-se no NIDE 8 as mesmas restrições: só seria admitido o uso residencial na área “B” mediante concessão de *outorga onerosa de alteração de uso*, cuja contrapartida só podia ser *financeira* (i.e., em dinheiro), e era calculada segundo a fórmula C (contrapartida) = A (área total do lote) x V_t (valor unitário do terreno, conforme Planta Genérica de Valores do Município de Santos). Ou seja, na prática, o empreendedor tinha que pagar o valor integral do terreno (conforme a planta de valores do Município), e não havia possibilidade de a contrapartida ser em obras (urbanística), só em dinheiro. Na área “A”, sequer se admitia alteração de uso para fins residenciais, e as edificações não podiam ter mais de 15m de altura (art. 68, V, “a”).

11.23. A Lei de Uso e Ocupação de Solo de 2018 (Lei Complementar n.º 1.006/2018) alterou esse cenário radicalmente a favor do Grupo Mendes. A área do NIDE 8 – Ponta da Praia passou a ser chamada de NIDE 6 – Clubes, mas manteve a mesma divisão do território em áreas “A” e “B”. Além de não mais restringir o limite de altura na área “A”, seu art. 130, § 2.º, introduziu a possibilidade de que as

contrapartidas para eventuais *outorgas onerosas de alteração de uso* na área “B” fossem convertidas em obras (i.e., contrapartidas *urbanísticas*)³⁴. Como se não bastasse, em comparação com à fórmula de cálculo utilizada na lei anterior, o art. 130 e seu § 5.º introduziram a possibilidade de, no caso de conversão das contrapartidas financeiras em contrapartidas urbanísticas, um desconto de até 40% no valor da contrapartida.

11.24. Com efeito, a contrapartida, que, na legislação anterior, era calculada na fórmula C (contrapartida) = A (área total do lote) x Vt (valor unitário do terreno, conforme Planta Genérica de Valores do Município de Santos), passou a ser multiplicada por mais uma variável, denominada “fator de redução” (Fp), cuja alíquota seria tanto menor quando mais rápido o interessado aderisse a um termo de compromisso contrapartida em obras. Caso essa adesão se desse no prazo de até 90 dias da promulgação da lei, a redução seria de 40%. É o que se lê do art. 130, e seu parágrafo 5.º:

Art. 130. Na área "B" do NIDE 6 - Clubes, além das categorias de uso permitidas para a área "A", ficam permitidos os demais usos da respectiva zona de uso e ocupação do solo à qual a mesma se sobrepõe, mediante a cobrança de Outorga Onerosa de Alteração de Uso - OOAU, com a seguinte fórmula: $C = Aa \times Vt \times Fp$.

(...)

§ 5º O fator de planejamento - Fp da fórmula do cálculo da cobrança da Outorga Onerosa de Alteração de Uso - OOAU, deverá ser de:

I - 0,6 (seis décimos), quando da conversão da Contrapartida Financeira em Urbanística e adesão ao Termo de Compromisso em até 3 (três) meses, contados a partir da data de publicação desta Lei Complementar;

II - 0,8 (oito décimos), quando da conversão da Contrapartida Financeira em Urbanística e adesão ao Termo de Compromisso em até 1 (um) ano, contado a partir da data de publicação desta Lei Complementar;

III - 1 (um), quando da conversão da Contrapartida Financeira em Urbanística e adesão ao Termo de Compromisso após 1 (um) ano, contado a partir da data de publicação desta Lei Complementar;

IV - 1 (um), em casos de Contrapartida Financeira.

³⁴ § 2º A Contrapartida Financeira referente a OOAU poderá ser convertida, total ou parcialmente, em Contrapartidas Urbanísticas, por meio da implantação de equipamentos públicos ou de interesse social, espaços verdes ou a melhoria do espaço urbano construído.

11.25. Evidentemente, o GRUPO MENDES aderiu ao termo de compromisso dentro dos 3 meses, e ganhou 40% de desconto na contrapartida, fato impossível na legislação anteriormente em vigor. O resultado dessa mudança, apenas se considerada a valorização dos terrenos do GRUPO MENDES no NIDE Clubes (atualmente NIDE 6 – Clubes), foi objeto de cálculo em parecer do CAEx, que apurou que se antes da alteração, esses terrenos poderiam ser avaliados em R\$ 109,7 milhões, pela nova legislação eles passam a valer R\$ 171,7 milhões. Uma valorização, portanto, de R\$ 62 milhões (doc. 53; p. 32). Esse cálculo, é bom ressaltar, considerou apenas a valorização experimentada pelos terrenos nus, pelo simples aumento do seu potencial de uso em relação à legislação anterior. Não foram nele considerados a valorização adicional decorrente das obras do projeto Nova Ponta da Praia, tampouco teve por objeto o lucro pela venda do empreendimento “Navegantes Residence”, cujo faturamento estimado apenas para a venda dos apartamentos – sem considerar supermercado e restaurantes – superará R\$ 1,3 bilhão.

11.26. Revelou-se, ao final, justificado o receio exposto pela então Vereadora Cassandra Maroni Nunes, ainda nos idos de 2006, quando da discussão do projeto de lei complementar que criou o NIDE na área dos Clubes, de que se repetisse o expediente já ocorrido na NIDE instituída em 1998 para a área da Estação Sorocabana, por meio do qual o GRUPO MENDES já havia sido beneficiado com a criação e posterior retirada de restrições urbanísticas:

“Uma vez eu achei que NIDE era uma coisa bacana e apoiei. E dentro disso vinha um contrabando que é a história do Extra. Põe NIDE, tira NIDE. E agora eu quero saber que a cidade tem o direito de saber”.³⁵

iii. Contrapartidas urbanísticas (i.e., em obras)

11.27. Não se olvide, por fim, que a assunção de contrapartidas em obras (possibilidade inexistente na legislação precedente) é especialmente atraente para grupos econômicos que tenham dentre suas integrantes empresas do ramo de construção, como é o caso do GRUPO MENDES. Afinal, entregar obras é mais caro para empresas que não atuam nessa área, já que precisam contratar terceiros para

³⁵ Ata da 10ª Sessão Extraordinária de 18.12.2006, da Câmara Municipal de Santos, acessível em: <https://www.camarasantos.sp.gov.br/ata-sessoes>.

sua realização. Isso também explica, por um outro viés, o favorecimento legislativo dado às contrapartidas em obra, em detrimento das contrapartidas financeiras, e agrega um componente à desigualdade consagrada no sistema de contrapartidas da LUOS de Santos.

d) Do prazo exíguo em que o GRUPO MENDES manifestou interesse nas contrapartidas e do contexto de insegurança jurídica

11.28. Conforme já referido anteriormente, o GRUPO MENDES manifestou interesse na assunção de contrapartidas milionárias no exíguo prazo de 30 dias da publicação da nova Lei de Uso e Ocupação do Solo. Ora, está-se falando, aqui, de obrigações supostamente na casa dos R\$ 120 milhões. Nesse contexto, soa evidente, diante de todo o cenário exposto nos autos, que essa adesão somente seria possível caso o novo modelo de outorgas onerosas de alteração de uso e contrapartidas já houvesse sido previamente pactuado entre representantes do Executivo, Legislativo e GRUPO MENDES antes mesmo do envio dos projetos do novo Plano Diretor e nova LUOS à Câmara, de modo a se ajustarem, sem riscos, aos interesses do GRUPO MENDES.

11.29. Note-se, contudo, que algumas incertezas jurídicas que ainda envolveram os referidos negócios provavelmente teriam afugentado outros empreendedores sem o mesmo histórico de receptividade junto ao Poder Público local.

11.30. De fato, conforme já demonstrado, nem a lei, nem os respectivos termos de compromisso esclarecem satisfatoriamente as minúcias de tais contrapartidas, i. e., não há detalhamento legal das características construtivas da contrapartida do NIDE - 4, tampouco previsão legal ou negocial (no termo de compromisso) dos critérios pelos quais será avaliado o valor da contrapartida urbanística do NIDE - 6. Se o GRUPO MENDES, mesmo assim, assinou os milionários termos de compromisso, é porque contava, de antemão, que a Administração Municipal adotaria critérios que lhes fossem favoráveis.

11.31. Como se não bastasse, o imprevisto também se revela nos aditamentos que alteraram as obrigações constantes em ambos os termos de compromisso, e no fato de que o MUNICÍPIO sequer tem a posse dos imóveis da União em que pretende edificar o novo centro de convenções e o novo Mercado de Peixes. Ainda assim,

seguro de si, o GRUPO MENDES iniciou o cumprimento de várias das contrapartidas.

e) Condução do processo de revisão legislativa de modo a reduzir a transparência

11.32. Representantes do Executivo e do Legislativo municipais fizeram o que estava ao seu alcance para reduzir a transparência e, assim, a possibilidade de resistência social ao novo modelo de *outorgas onerosas de alteração de uso*, francamente favoráveis ao GRUPO MENDES.

11.33. A sintomática falta de participação social no processo de revisão da legislação urbanística por meio do esvaziamento de audiências públicas seja na fase pré-legislativa, pelo Executivo, como já na fase legislativa, pela Câmara são claros indicativos de que as alterações faziam parte de um *script* do qual não se podia correr o risco de afastar.

11.34. Exemplos podem ser vistos na própria concepção dos projetos de leis complementares (docs. 54 e 55) que resultaram nos novos Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS. Como os debates sobre um novo Plano Diretor, dado seu caráter superlativo e dirigente (em relação à LUOS), normalmente atrai maior atenção que a discussão do projeto de uma nova Lei de Uso e Ocupação do Solo-LUOS, remeteu-se ilegalmente à LUOS³⁶ a definição das áreas em que as OOAU seriam cabíveis, quando, por força de lei, deveriam elas constar do Plano Diretor.

11.35. Além disso, em vez de realizar a definição das contrapartidas das *outorgas onerosas* em uma lei específica, conforme determinado no art. 30 do Estatuto da Cidade, preferiu-se, com vistas a evitar que a temática fosse o centro das atenções num projeto de lei específico, tratá-la de forma dispersa e assistemática, no bojo da Lei de Uso e Ocupação do Solo.

11.36. Como se não bastasse, conforme narrado no tópico 6, “a”, supra, procedeu-se ao esvaziamento proposital das audiências públicas em que os projetos dos novos Planos Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo foram discutidos, tanto na fase pré-legislativa, pelo Executivo, como na fase legislativa, pela Câmara, seja por meio da divulgação diminuta e com pouca antecedência, seja pela realização em

³⁶ Cf. tópico 3, supra.

horários incompatíveis com a participação da maioria da população.

f) Definição das contrapartidas em favor do próprio GRUPO MENDES

11.37. Conforme exposto ao longo desta petição, especialmente nos itens 5 e 6, “b”, sonegou-se à população, ilegalmente, o direito de participar da definição das contrapartidas que seriam assumidas pelo GRUPO MENDES, com vistas a, mais uma vez ilegalmente, destinar a maior parte delas a obras na Ponta da Praia (renovação do viário, alargamento do calçadão, reforma do deck do pescador etc), que, portanto, vão ampliar a valorização que já seria auferida pelos imóveis do GRUPO MENDES em razão da simples alteração de uso dos terrenos do NIDE 6. Ou seja, no intuito de amplificar ainda mais os ganhos que o GRUPO MENDES já havia conseguido pela *alteração de uso*, o Executivo prosseguiu fazendo o que fosse necessário: no caso, o alijamento da participação popular na definição das contrapartidas.

g) Impedimento à fiscalização da COMAIV por membros do Legislativo

11.38. Em 21.05.2019, os vereadores *Sadao Nakai*, membro da Comissão Permanente de Obras, Serviços Públicos e Transporte da Câmara Municipal, e *Fabício Cardoso*, membro da Comissão Permanente de Fiscalização da Câmara Municipal, dirigiram-se à Sala de Reuniões da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, onde, conforme publicação no Diário Oficial do Município do dia 17.05.2019, seria realizada reunião da Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança – COMAIV, que analisaria, naquela ocasião 17 processos. Após se apresentarem aos presentes, anunciaram que pretendiam assistir aos trabalhos da COMAIV, para compreender sua dinâmica. Contudo, foram impedidos pelo Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano e Presidente da COMAIV, Júlio Eduardo dos Santos (doc. 56).

11.39. Os dois vereadores em questão vinham se postando criticamente ao projeto “Nova Ponta da Praia” (doc. 09)³⁷. A concessão da alteração de uso que viabilizará o empreendimento “Navegantes Residence”, do Grupo Mendes, depende da realização dessas contrapartidas. E, exatamente no dia 21.05.2017, dia em que os vereadores foram “barrados” na COMAIV, encerrava-se o prazo para de 30 dias para contribuição de interessados sobre o EIV do empreendimento “Navegantes

³⁷ Reportagem “Câmara rejeita relatório em votação apertada”.

Residence”, o que implica que, em breve, ele entraria na pauta de reuniões da COMAIV.

11.40. Do fato, extraem-se duas observações. A primeira é sua rematada ilegalidade. As reuniões da COMAIV são publicadas no Diário Oficial, e, portanto, presume-se que a divulgação se preste a viabilizar a participação dos interessados. Nessa quadra, e por tudo o quanto já se expôs sobre a publicidade e participação legalmente asseguradas na formulação, execução e fiscalização da política urbana, já seria discutível a possibilidade de vedar a um cidadão comum a possibilidade de assistir à reunião. Quando o impedimento se opõe a dois membros de Comissão Permanentes da Câmara Municipal, autorizados a tanto seja pela Constituição Estadual (art. 14, § 9.º, por paralelismo)³⁸, seja pelo art. 19 da Lei Orgânica Municipal³⁹, a situação se agrava.

11.41. A segunda é que a conduta do Secretário evidenciou a falta de transparência com o que o Poder Público municipal trata tudo o que, à luz do Sol, possa dificultar as outorgas onerosas de alteração de uso pretendidas pelo GRUPO MENDES. Às vésperas do início da análise do EIV do “Navegantes Residence”, empreendimento que depende da concessão de outorga de alteração de uso (e, portanto, da conclusão das contrapartidas urbanísticas), tentou-se ocultar a vereadores que já haviam tido uma postura crítica diante dessas contrapartidas um maior conhecimento sobre o *modus operandi* da COMAIV, para, assim, dificultar eventuais novas críticas que pudessem, desta vez, ser direcionadas ao funcionamento da comissão na apreciação do EIV do “Navegantes Residence”.

12. Da ofensa aos princípios da moralidade, eficiência, finalidade e interesse públicos

12.1. Tudo o quanto foi narrado até aqui na petição inicial e na presente

³⁸ § 9º - O Deputado ou a Deputada, sempre que representando uma das Comissões Permanentes, Comissões Parlamentares de Inquérito ou a Assembleia Legislativa, neste último caso mediante deliberação do Plenário, terá livre acesso às repartições públicas, podendo diligenciar pessoalmente junto aos órgãos da administração direta e indireta e agências reguladoras, sujeitando-se os respectivos responsáveis às sanções civis, administrativas e penais previstas em lei, na hipótese de recusa ou omissão.”

³⁹ Art. 19. No exercício de seu mandato, o Vereador terá livre acesso às repartições públicas, podendo diligenciar, pessoalmente, junto aos órgãos da administração direta, sociedades de economia mista, autarquias e fundações, a fim de consultar e requerer documentos, devendo ser atendido pelos respectivos responsáveis, na forma da lei.

complementação evidencia uma relação de promiscuidade público-privada iniciada ainda no século passado, em que a condução dos negócios públicos e da atividade legiferante municipal é frequentemente curvada aos interesses particulares do GRUPO MENDES. O resgate do panorama histórico foi essencial para patentear a nulidade dos atos especificamente combatidos nesta ação civil pública, a saber, os compromissos negociados entre o MUNICÍPIO e as empresas do GRUPO MENDES e as deles dependentes outorgas onerosas de alteração de uso.

12.2. O cenário descrito nos autos padece de clara inconstitucionalidade, ilegalidade, imoralidade administrativa e desvio de finalidade, em que, desde o processo de alteração do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo, a política urbana municipal foi conduzida pelo Executivo e maioria do Legislativo Municipal de modo a favorecer os interesses econômicos do GRUPO MENDES, ao arrepio aos mais elevados preceitos que regem a ordem constitucional e, mais especificamente, a ordem urbanística.

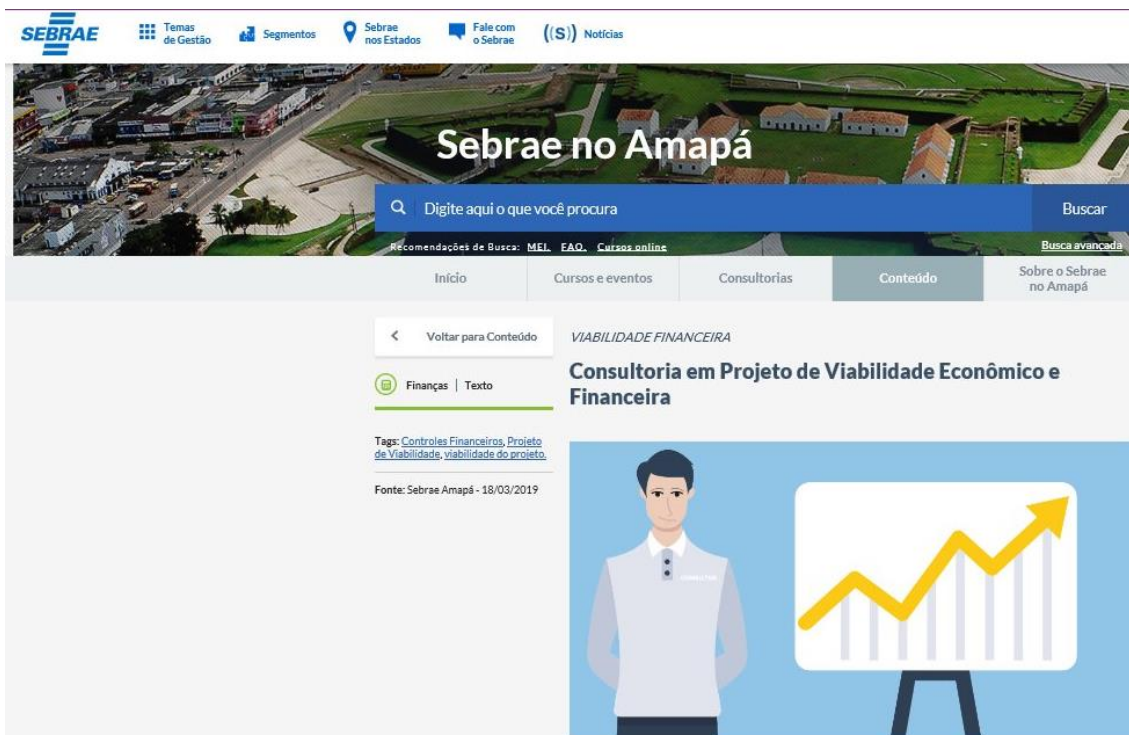
12.3. Porém, como se não bastasse, ainda há mais fatos a serem trazidos à lume que reforçam a violação ao artigo 37, *caput*, da Constituição da República, especialmente quanto à moralidade e eficiência administrativa, e ao artigo 111 da Constituição do Estado de São Paulo, tanto em relação àqueles princípios, como quanto ao primado da finalidade e interesse públicos. Vejamos quais são.

a) Inexistência de análise da viabilidade econômico-financeira do novo centro de convenções e pavilhão de exposições

12.4. O Termo de Referência para o Estudo de Impacto de Vizinhança dos novos Centro de Convenções e Pavilhão de Feiras e Exposições, emitido pela COMAIV em 08.03.2019, exigia que o MUNICÍPIO definisse o arranjo idealizado para o gerenciamento do empreendimento, i. e., o seu modelo de gestão (doc. 49; p. 5). O Estudo, contudo, não cumpriu tal exigência, conforme bem observou o parecer CAEx (doc. 40; p. 58).

12.5. Para esclarecer essa questão, o MPE oficiou à Prefeitura Municipal, requisitando-lhe que informasse qual era o modelo de gestão do novo Centro de Convenções e Pavilhão e Feiras e Exposições, e se existia um estudo de viabilidade econômico-financeira para ele (doc. 57). A resposta do MUNICÍPIO, surpreendentemente, foi negativa (doc. 58).

12.6. Note-se que a prudência recomenda mesmo a micro e pequenos empreendedores a prévia análise da viabilidade de novos negócios, razão pela qual até mesmo o SEBRAE de um dos Estados mais pobres do Brasil (3º menor PIB) oferece serviços de análise de viabilidade econômico-financeira de novos empreendimentos⁴⁰:



12.7. Com efeito, qualquer microempresário Chico que pretenda assumir um boteco do microempresário Pedro, em regra, busca informar-se, antes da celebração do negócio, sobre qual é a clientela, quais são as despesas e receita mensais, qual o fluxo de caixa necessário, qual é o cenário para o futuro. A mesma cautela, por razões óbvias, seria exigível com ainda maior rigor de quem administra o patrimônio de uma das cidades mais importantes do Estado mais rico da Federação, e pretende substituir a complexa operação de um empreendimento no qual não tem expertise, e que, até então, é conduzido sob regime privado, e, certamente, envolve dimensões financeiras muito maiores que as de um boteco.

12.8. Apesar de tal obviedade, o MUNICÍPIO pretende dar continuidade a uma

⁴⁰ <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/ap/artigos/consultoria-em-projeto-de-viabilidade-economica-e-financeira,1c42d1dea7d5b510VgnVCM1000004c00210aRCD?origem=estadual&codUf=3>

atividade na qual o GRUPO MENDES perdeu o interesse, notadamente, a de administrar um expressivo Centro de Convenções e Pavilhão de Exposições, sem ter a menor ideia da real demanda por esse tipo de equipamento, do modelo de gestão em que irá assumi-lo, e, conseqüentemente, se possuirá receita para arcar com as correspondentes despesas.

12.9. A situação evidencia total falta de zelo para com a coisa pública. Afinal, o MUNICÍPIO está prestes a substituir o GRUPO MENDES na condução de um empreendimento que, até agora, era gerido em caráter privado, mediante exploração econômica. O imóvel a ser construído custará dezenas de milhões de Reais e terá quase 30.000m² de área construída, contando, inclusive, com um heliponto, estrutura que, para que se preste à realização dos diversificados eventos a que se destina, certamente demandará vultosos recursos para ser mantida.

12.10. Frise-se, novamente, que o MUNICÍPIO não tem a menor expertise nessa atividade, que é, evidentemente, típica da iniciativa privada. Além disso, a construção somente se justifica porque o GRUPO MENDES irá cessar as atividades do *Mendes Convention Center*, o que é forte evidência de que tais atividades, mesmo sendo realizadas a título privado, ou seja, exploradas economicamente, não vêm compensando os custos envolvidos.

12.11. Por óbvio, a Administração Direta não teria como explorar o centro de convenções economicamente, já que a exploração econômica não é compatível com as atividades da Administração Direta. Ora, o que já está difícil de se manter sob a gestão de um grupo empresarial com expertise na área e receitas provenientes da exploração econômica do imóvel, será certamente ainda mais temerário numa exploração pela inexperiente Administração Direta, sem o aporte dos recursos provenientes da exploração econômica dos eventos.

12.12. O modelo de gestão alternativo seria a concessão do centro de convenções à iniciativa privada, após prévia licitação. Ocorre que o terreno onde o imóvel está sendo construído foi cedido pela União ao MUNICÍPIO a título gratuito, de modo que a cláusula quarta do contrato de cessão veda expressamente qualquer tipo de atividade lucrativa no imóvel (doc. 59).

12.13. Em tal modalidade de cessão, não há possibilidade de a Administração terceirizar a administração do imóvel à iniciativa privada, seja porque a exploração

econômica desnaturaria o caráter gratuito da cessão, exigindo a prévia rescisão do contrato e a avaliação da possibilidade de concessão a título oneroso (doc. 60), seja porque o artigo 2.º, II, “g”, da Portaria n. 144/2001 do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão somente admite a cessão gratuita de imóveis da União para a implantação de atividade cultural “executada diretamente pelo Poder Público” (doc. 61).

12.14. Ainda que se admitisse, por hipótese, que o MUNICÍPIO viesse a buscar a rescisão da cessão a título gratuito, a opção seria sua substituição por uma cessão a título oneroso. O preço que a União cobraria em tal modalidade de cessão é totalmente desconhecido, inviabilizando, portanto, um estudo prévio da viabilidade econômico-financeira do empreendimento num modelo de gestão em que a exploração fosse terceirizada à iniciativa privada. De todo modo, é de se pensar que, se a exploração do único Centro de Convenções da cidade já não interessa à iniciativa privada num imóvel pelo qual não tem de pagar nada (pois lhe pertence), que dizer se o empreendedor ainda tivesse que pagar à União para poder explorá-lo?

12.15. Não é por acaso que parecer Caex sobre o EIV ressalta que “não foi debatida a própria justificativa sobre a demanda e o interesse público pela construção de um equipamento da natureza do CAT na cidade, a ser gerido e mantido pela Municipalidade” (doc. 40; p. 16).

12.16. Vê-se, portanto, que a atual Administração Municipal, pela forma divorciada de padrões mínimos de boa gestão dos negócios públicos como formulou a contrapartida do novo centro de convenções e pavilhão de exposições e novo mercado de peixes, gera um sério risco de deixar ao seu sucessor um gigantesco “elefante branco”, a ser suportado pelos ombros dos pobres contribuintes municipais, em conduta claramente atentatória contra moralidade, eficiência administrativa e o interesse público.

b) Provisoriedade da contrapartida: insegurança jurídica, ofensa ao interesse público municipal e violação dos arts. 31, 26 e 2.º, IX, do Estatuto da Cidade

12.17. Conforme dispõe sua cláusula quarta, o contrato de cessão da área da União para construção do novo centro de convenções e pavilhão de exposições tem um prazo de duração de 20 anos. Após esse lapso, sua renovação fica a livre critério

da Secretaria de Patrimônio da União. Caso o órgão entenda não haver interesse na renovação, o imóvel retorna ao patrimônio da União juntamente com as obras e benfeitorias nele realizadas, que, nos termos da cláusula sétima, serão considerados como amortização de custos em razão da gratuidade da cessão.

12.18. Em outras palavras, o MUNICÍPIO assumiu o risco de, no prazo de 20 anos, ver evaporar a contrapartida do centro de convenções e pavilhão de exposições, pois bastará uma falta de empatia entre os Administradores Municipal e Federal da época para que a União tome de volta para si os terrenos cedidos com todas as benfeitorias nele realizadas. É patente a ofensa ao interesse público, com risco ao erário municipal, quando a Administração Municipal se propõe a abrir mão, daqui a 20 anos, de uma contrapartida de dezenas de milhões de Reais.

12.19. Ao mesmo tempo, é evidente que o Estatuto da Cidade se vê desrespeitado, seja porque a provisoriedade da contrapartida não é consentânea com os propósitos dos artigos 31 e 26, seja porque a finalidade última das contrapartidas em questão, que é a justa distribuição dos benefícios decorrentes do processo de urbanização, preconizada no art. 2.º, IX, do mesmo diploma, também será frustrada, pois se a contrapartida se apresenta como provisória, o mesmo não se pode dizer da valorização experimentada pelos imóveis do GRUPO MENDES beneficiados com a outorga de alteração de uso.

c) Inexistência de concessão do terreno destinado ao novo Mercado de Peixes (insegurança jurídica) e inexistência de análise de viabilidade econômica financeira desse empreendimento

12.20. Segundo se infere do respectivo termo de compromisso e de p. 12 do Estudo de Impacto de Vizinhança⁴¹, parte do novo Centro de Convenções será construída na Praça Almirante Gago Coutinho, onde se localiza o atual Mercado de Peixe. Por essa razão, uma das contrapartidas assumidas pela ALVAMAR pela alteração do uso do imóvel do *Mendes Convention Center* foi a construir e doar ao MUNICÍPIO um novo Mercado de Peixes.

12.21. Por força do referido instrumento, e, conforme descrito a p. 12-13 do

41

Disponível

em:

file:///C:/Users/aandr/OneDrive/Área%20de%20Trabalho/estudo_de_impacto_de_vizinhanca2_-_v.final.pdf

Estudo de Impacto de Vizinhança, o novo Mercado de Peixes deverá ser construído sobre o imóvel de matrícula n.º 20.074 do 2.º CRI, que pertence à União.

12.22. O curioso, porém, é que, até a presente data, esse imóvel não foi cedido pela União ao MUNICÍPIO. Como se não bastasse, dada a destinação para fins de exploração econômica e o que dispõe o art. 18, § 5.º, da Lei n. 9.636/1998, a cessão do terreno somente será possível a título oneroso, fato que é totalmente desconhecido dos permissionários do atual Mercado de Peixes, a quem o MUNICÍPIO prometeu transferir para o novo espaço.

12.23. Já há resistência por parte desses comerciantes em se mudar para o novo local pelo simples temor de maiores gastos com energia elétrica, em razão da instalação de ar-condicionado, inexistente no local atual. O acréscimo de eventual preço a ser pago à União pela utilização do local poderá inviabilizar por completo o novo Mercado de Peixes, mas o MUNICÍPIO, mesmo sem possuir qualquer estudo da viabilidade econômico financeira da empreitada, inseriu-a no bojo do termo de compromisso, e está levando a ideia adiante.

12.24. Ademais, esses fatos denotam o açodamento e improvisado com que foram arquitetadas as contrapartidas. A celeridade temerária com que elas foram inseridas nos termos de compromisso pela Administração Municipal estão a indicar um desvio de finalidade na gestão da coisa pública: busca-se, a todo o custo e sem planejamento, entregar obras com grande visibilidade antes do término do mandato do atual Alcaide, sem que sejam tomadas as mínimas cautelas com a segurança jurídica e, sobretudo, com o equilíbrio financeiro dos empreendimentos.

13. Da Responsabilidade Civil

13.1. Dispõe o art. 927 do Código Civil que, aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. Esta peça processual noticia inúmeros fatos ilícitos, dolosamente praticados por seus autores (ou, no caso das sociedades empresárias, a rigor, por seus representantes, em seu nome).

13.2. O art. 186 do mesmo estatuto, de sua vez, afirma o cabimento de reparação, inclusive, por danos morais (i.e., extrapatrimoniais). Logo, em consonância com o art. 5.º, os danos materiais e extrapatrimoniais (morais) a interesses difusos e coletivos também são reparáveis por força do art. 1.º, *caput*, da Lei 7.347/1985.

13.3. Ademais, o art. 942 preconiza que os danos causados por coautores, como é o caso aqui descrito, importam sua responsabilidade solidária.

13.4. A seguir, expõem-se os danos a serem reparados em razão dos fatos descritos nesta petição inicial, bem como identificam-se os responsáveis por tal reparação, destacando-se o nexos causal entre suas condutas e os danos (embora tal liame já fosse dedutível a partir dos fatos anteriormente narrados).

a) Dos danos à Ordem Urbanística

13.5. Os artigos 5.º, I, e 1.º, VI, da Lei da Ação Civil Pública, outorgam ao Ministério Público a propositura de ações civis pública em defesa, especificamente, dos interesses difusos afetos ao bem “ordem urbanística”.

13.6. Esse bem jurídico é tratado, no seu cume hierárquico-normativo, no art. 182 da Constituição da República, que inaugura o Capítulo II – “Da Política Urbana”, que integra o Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira da Carta Constitucional. De grande interesse para a temática deste trabalho são o *caput* e seu parágrafo segundo, que dispõem:

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. (grifamos)

(...)

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

13.7. A lei à qual referido dispositivo remeteu a fixação das diretrizes gerais da ordem urbanística é o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001). Seu objetivo principal, insculpido no parágrafo único do seu artigo primeiro, é “regulamentar o uso da propriedade urbana, em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”.

13.8. Por outro lado, seu artigo segundo, *caput*, traz como propósito da política urbana “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”, e, para tanto, em suas alíneas, enumera diversas *diretrizes gerais*. Os demais artigos do Estatuto da Cidade dão maior concretude a essas

diretrizes.

13.9. A ordem jurídica urbanística, portanto, é formada, basicamente, pela conjugação entre o art. 182 da Constituição Federal, pelo Estatuto da Cidade, pelo Plano Diretor e normas urbanísticas municipais a ele vinculadas, mas é complementada, também, por outros dispositivos da própria Constituição Federal e Estadual com os quais aqueles outros instrumentos normativos dialogam. Todos eles, no que interessam a esta causa, já foram antes referidos.

13.10. Em suma, portanto, da leitura dos artigos 182 da CF e 1.º e 2.º Estatuto da Cidade, a ordem urbanística visa a, por meio da disciplina da *função social da cidade e propriedade urbana*, proteger os seguintes bens jurídicos:

- **o bem coletivo, a segurança e bem-estar dos cidadãos;**
- **o equilíbrio ambiental.**

13.11. A violação da ordem jurídica urbanística pode afetá-los, e, conseqüentemente, demandar sua reparação. No presente caso, os já descritos múltiplos atos de violação a diversas normas da Constituição Federal, Estatuto da Cidade, Constituição Estadual e Plano Diretor, que fazem parte da estrutura da ordem urbanística, fazem presumir que a ordem urbanística, no que se refere ao **bem coletivo e bem-estar dos cidadãos** já restou prejudicada, e, portanto, merece reparação. Por outro lado, aquelas mesmas violações normativas ameaçam gerar danos concretos à ordem urbanística relativamente à **segurança** e ao **equilíbrio ambiental**.

13.12. Com efeito, o **bem coletivo** e o **bem-estar dos cidadãos (da sociedade como um todo)** só são atingidos quando o desenvolvimento da cidade se dá em plena conformidade com suas funções sociais e com a função social da propriedade urbana, ou seja, quando se respeitam as normas que asseguram que o desenvolvimento da cidade se processe em prol do interesse da sociedade como um todo, e não em benefício de poucos.

13.13. Essas normas são aquelas já referidas, que dizem respeito à participação (gestão democrática), à publicidade e à transparência (às quais pode ser atrelada a necessidade de se fixarem as áreas para as outorgas de alteração de uso no Plano Diretor), à justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de

urbanização, à eficiente identificação dos impactos sociais negativos (por meio de um Estudo de Impacto de Vizinhança idôneo), à impessoalidade, à moralidade e à eficiência administrativa (associadas a um planejamento que respeite as diretrizes e prioridades traçadas no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor), de modo a construir uma barreira à antítese do coletivo, que é o uso antissocial da propriedade privada e a apropriação da máquina pública (Legislativo e Executivo) em prol de interesses particulares.

13.14. Se não apenas a letra de suas leis, como os próprios processos de elaboração do novo Plano Diretor e da nova Lei de Uso e Ocupação do Solo, desde a fase pré-legislativa, já haviam desrespeitado referidas normas, gerando uma *potencialidade de dano* à ordem urbanística no que toca ao **bem coletivo** e ao **bem-estar social**, o início da execução das contrapartidas de outorgas onerosas de alteração de uso ilegalmente concebidas representou a materialização desse dano que, até então, jazia em estado potencial.

13.15. Em outras palavras: se o dano aos bens jurídicos **segurança e equilíbrio ambiental** ainda é potencial – embora muito provável, em razão das inúmeras deficiências do EIV – o dano urbanístico nos quesitos **bem coletivo e bem-estar social** já é uma realidade. Ainda que se determine a paralisação das obras, elas já se iniciaram há mais de dois meses, provocando um dano concreto à ordem urbanística. Quanto mais se avance na execução das contrapartidas, tanto maior será esse dano, dado o disposto no art. 944 do Código Civil, no sentido de que a indenização se mede pela extensão do dano.

13.16. Essa ofensa à ordem urbanística tem duas facetas: a **patrimonial** e a **extrapatrimonial** (moral) coletiva. Ambas merecem reparação. Na dimensão material, representada pela alteração física do espaço urbano realizada em desconformidade com o bem coletivo e o bem-estar social urbanísticos, cumpre que a reparação seja feita na forma de indenização a ser revertida ao fundo estadual de reparação de interesses difusos, calculada no montante equivalente ao preço que o Poder Público teria que pagar para que alguma empresa executasse as mesmas contrapartidas que, ao término do processo, já tenham sido executadas.

13.17. Já no plano extrapatrimonial coletivo, o dano há que ser considerado como ofensa ao interesse objetivamente existente na preservação da ordem

urbanística. O ataque produziu um desvalor na ordem urbanística como bem jurídico, que implica o decréscimo da qualidade de vida por ela idealizada para as cidades. Em outras palavras: uma cidade que não atende às diretrizes urbanísticas é uma cidade doente, que não cumpre suas funções sociais, e, portanto, inapta a prover o bem coletivo e o bem-estar dos cidadãos, bem como tendente à degradação do meio ambiente e da segurança. Ante a inexistência de parâmetros legais para a reparação desse dano extrapatrimonial, cumpre seja ele mensurado segundo no patamar de 50% das contrapartidas que vierem a ser efetivamente realizadas.

b) Dos danos à Democracia

13.1. A democracia é um bem jurídico de tão elevada estatura que está constitucionalmente vinculada à própria natureza de nossa República (art. 1.º da CF). Atentar contra a democracia, portanto, é atentar contra a essência do próprio Estado brasileiro. Não por outra razão, a Constituição Federal imputou ao Ministério Público a missão institucional de defender o regime democrático (art. 127).

13.2. Trata-se de bem objeto de interesse difuso, pois se presume que seja de interesse de todo e qualquer brasileiro, e é indivisível, já que a nenhum cidadão é possível dela abdicar. Em se tratando de um direito difuso, o Ministério Público tem legitimidade para defendê-la, inclusive, por via de ações civis públicas (art. 5.º, I, c.c. art. 1.º, IV, da Lei 7.347/1985).

13.3. Estudo publicado há cerca de uma semana pelo Projeto de Opinião Pública da América Latina (Lapop, em inglês), desenvolvido pela Universidade Vanderbilt (EUA), em parceria, no Brasil, com a Faculdade Getúlio Vargas, revelou que 58% da população brasileira está insatisfeita com o funcionamento da democracia, e 35% acredita que um golpe militar se justificaria em caso de muita corrupção. Em 2017, quando as notícias sobre relações antirrepublicanas entre empresas e agentes públicos desvendadas pela Lava-Jato ainda era muito mais frequente, a insatisfação com a democracia, segundo informações do mesmo Lapop, chegava a impressionantes 78%⁴².

13.4. Portanto, condutas como a que se descreveram nestes autos vão, pouco

⁴² <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/06/confianca-na-democracia-sobe-mas-insatisfacao-com-seu-funcionamento-e-de-58.shtml>

a pouco, esgarçando a já combatida crença no regime democrático, e, assim, solapando, pouco a pouco, o alicerce da própria democracia. As práticas de indevido favorecimento do setor público a interesses de um grupo econômico específico, amplamente demonstradas nesta inicial, são uma das causas, sobretudo no nosso país, da tão decantada “crise da democracia representativa”, pois estabelecem um fosso entre os representantes do povo – cooptados para satisfazerem interesses particulares – e os interesses dos representados, dando azo ao desalento com as instituições democráticas e a aspirações por regimes totalitários.

13.5. Em breve síntese, recorda-se que os fatos descritos neste arrazoado consistiram na condução do Executivo e do Legislativo municipais, por seus representantes, sem justificativa plausível, de modo totalmente divorciado do interesse público e dos princípios da moralidade e impessoalidade, para o fim de favorecer interesses particulares de empresas do GRUPO MENDES (edição de novo Plano Diretor e nova Lei de Uso e Ocupação do Solo que lhe tornassem viáveis empreendimentos na área dos atuais NIDES 4 e 6), valendo-se, para tanto, da ofensa a uma miríade de normas de direito administrativo e urbanístico.

13.6. Como já não fosse muito, no propósito de concretizar os interesses do GRUPO MENDES, representantes do Executivo e do Legislativo afastaram ilegalmente a população do processo decisório, esvaziando audiências públicas no processo de revisão do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do solo, ou simplesmente deixando de consultá-la para a definição das contrapartidas e do próprio projeto urbanístico Nova Ponta da Praia. Quando realizada consulta à população, como no caso do EIV do centro de convenções, tudo não passou de mera figuração, pois as contribuições enviadas sequer foram consideradas na análise da comissão que aprovou o estudo, em flagrante ofensa ao art. 27, §§ 3.º e 4.º, da Lei Complementar n.º 793/2013), conforme exposto no tópico 6, “c”, supra.

13.7. Por fim, ao se definirem as contrapartidas, em vez de destiná-las totalmente à repartição social dos bônus que já seriam auferidos pelas empresas pela simples alteração de uso de seus imóveis, concentraram a maior parte delas na própria Ponta da Praia, de modo a valorizar ainda mais os imóveis da empresa GM20 naquele bairro, ou seja, do GRUPO MENDES.

13.8. Ao agir dessa forma, os representantes do Executivo e Legislativo

enfraquecem a confiança da população nas instituições democráticas, e, portanto, os fundamentos da própria democracia. Trata-se de dano à democracia, que, consequentemente, reclama reparação.

13.9. Todas as condutas sob análise no presente tópico corporificam exemplos lapidares da figura do “dano social”, exposto em célebre ensaio do saudoso professor titular de direito civil da USP Antônio Junqueira de Azevedo⁴³. Como explica o ilustre acadêmico, o dano social é aquele causado por atos *dolosos ou gravemente culposos* ou, simplesmente, *negativamente exemplares*, e que não ofendem apenas o patrimônio material ou moral da vítima, mas toda a sociedade, causando rebaixamento imediato do nível de vida da população, comprometendo, sobretudo, a segurança ou a confiança num sistema⁴⁴.

13.10. Conforme ele explana, os casos desse gênero, de natureza *dolosa ou gravemente culposa*, clamam pela aplicação de reparação cível na forma de **indenização punitiva**, ao passo que aqueles atos caracterizadores de condutas *exemplarmente negativas*, cuja prática mina a confiança no funcionamento de um sistema, reclamam **indenização dissuasória**, a fim de que não se repitam. O autor exemplifica este segundo caso com a hipótese de uma empresa de transporte aéreo que atrasa sistematicamente seus voos, afetando a confiança geral dos passageiros na pontualidade do transporte⁴⁵.

13.11. As condutas descritas nesta peça afetam a confiança em algo muito mais grave que a pontualidade do sistema de transporte aéreo, pois comprometem a credibilidade do próprio Estado brasileiro, quanto à sua essência democrática constitucionalmente atribuída. Tais danos demandam reparação forte, a título **dissuasório**, destinado, portanto, a demover não apenas seus autores, como outros que pudessem se aventurar em empreitadas semelhantes. Trata-se, obviamente, de dano extrapatrimonial coletivo, razão pela qual se requer seja ele estipulado no importe de 50% do valor total das contrapartidas, ou seja, R\$ 60 milhões de Reais. Considerando que esse dano já se consumou pelas simples condutas já praticadas pelos réus, cumpre que seja ele calculado nesse montante, independentemente do

⁴³ Por uma nova categoria de dano na responsabilidade civil: o dano social. In: **Revista Trimestral de Direito Civil**, ano 5, v. 19, jul/set-2004, IBDCivil.

⁴⁴ Ob. cit., p. 214, 215.

⁴⁵ Ob. cit., p. 215, 216.

grau de efetiva execução das contrapartidas.

13.12. Por fim, urge ressaltar não poder se confundir o dano à democracia com o dano ao erário, tampouco a sanção deduzida no presente tópico se equipara a algumas penalidades da Lei de Improbidade Administrativa – LIA, já que a providência aqui versada visa a reparar um bem jurídico lesado, e não, simplesmente, punir um infrator.

c) Do risco de danos ao erário e ao meio ambiente

13.13. Pelas razões expostas no tópico 8, supra, a construção do novo Centro de Convenções e Pavilhão de Feiras e Exposições e novo Mercado de Peixes enseja sério risco de danos ao meio ambiente. Já os fatos narrados no tópico 12, acima, acarretam considerável risco de dano ao erário. Logo, a presente ação também tem por escopo prevenir eventuais danos ao meio ambiente e ao erário, por meio da paralisação das contrapartidas capazes de produzi-los. Contudo, aqui ainda não serão deduzidos pedidos reparatórios de tais prejuízos, tendo em vista que uma adequada mensuração dependeria de sua efetiva eclosão, o que, diferentemente, relativamente aos demais danos (urbanísticos e à democracia), já foi possível fazer, até porque já estão parcial (urbanísticos) ou totalmente (democracia) consumados.

d) Das condutas e dos nexos causais

i. Paulo Alexandre Pereira Barbosa

13.14. Paulo Alexandre Barbosa, atuando como Prefeito Municipal de Santos, concorreu dolosamente para os danos à ordem urbanística e à democracia. Suas condutas já foram descritas ao longo da petição inicial, sendo facilmente detectáveis os nexos causais entre elas e aqueles danos. De todo modo, é possível assim sintetizá-los:

Condutas e nexos causais afetos ao dano urbanístico:

- Juntamente com Júlio Eduardo dos Santos, Secretário a ele subordinado, e com as sociedades empresárias réis, foi corresponsável pela concepção do novo modelo de outorgas onerosas de alteração de uso e contrapartidas para as áreas situadas nas áreas “B” dos atuais NIDES 4 e 6, que, conforme exposto no tópico 11, “c”, foi moldado para que, por meio das alterações

trazidas pelos novos Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2018, se tornasse significativamente mais vantajoso para o GRUPO MENDES que o modelo da legislação anterior;

- Foi o autor dos projetos de lei complementar responsáveis por esse novo modelo de outorgas onerosas de alteração de uso e contrapartidas, que resultaram nos novos Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo, aprovados em 2018, cujos dispositivos que introduzem esse novo modelo, conforme exaustivamente exposto ao longo desta peça, contêm diversas ofensas a preceitos constitucionais e legais. A propósito, os artigos dos referidos projetos de leis complementares impugnados na presente ação foram aprovados com a mesma redação dos projetos enviados pelo alcaide⁴⁶;
- Juntamente com Júlio Eduardo dos Santos, Secretário a ele subordinado, foi responsável pela falta de transparência, publicidade e participação popular no processo de discussão na fase pré-legislativa dos projetos de lei complementar que resultariam no novo Plano Diretor e nova Lei de Uso e Ocupação do Solo, i.e., pela pouca antecedência na divulgação das audiências públicas e por sua realização em horários que dificultavam a participação da maior parte da população;
- Juntamente com Júlio Eduardo dos Santos, Secretário a ele subordinado, foi responsável pela precariedade do Estudo de Impacto de Vizinhança, já que elaborado e aprovado exclusivamente por representantes de diversas Secretarias Municipais a ele subordinados;
- Juntamente com Júlio Eduardo dos Santos, Secretário a ele subordinado, foi responsável pela ausência de participação popular na definição das contrapartidas assumidas nos termos de compromisso celebrados com as sociedades empresárias rés, bem como na formulação do projeto de desenvolvimento urbano “Nova Ponta da Praia”;

⁴⁶ No atual Plano Diretor, o art. 95 foi aprovado, inclusive, com a mesma numeração do respectivo projeto de lei complementar (doc. 54). Já na atual Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS, os artigos de interesse também mantiveram a mesma redação do respectivo projeto, embora a numeração esteja diferente: os artigos 121, 123, 128 e 130 da Lei tinham, no projeto de lei complementar, a numeração 120, 122 e 127 e 129, respectivamente (doc. 55).

- Juntamente com Júlio Eduardo dos Santos, Angelo José da Costa Filho, e Rogério Pereira dos Santos, Secretários a ele subordinados, foi responsável pela definição das contrapartidas assumidas pelas sociedades empresárias rés, que, em detrimento do art. 2.º, IX, do Estatuto da Cidade, em vez de promoverem a justa distribuição dos benefícios que tais empresas aufeririam com a alteração de uso dos seus imóveis, destinam-se a fazer exatamente o contrário: ao serem voltadas para melhorias no bairro Ponta da Praia, tendem a aumentar ainda mais a valorização dos imóveis já beneficiados pela alteração de uso;
- Sempre foi o principal e ferrenho defensor e divulgador, nos mais diversos meios de comunicação social, das contrapartidas assumidas pelo GRUPO MENDES, e, mesmo ciente do teor das ilegalidades e inconstitucionalidades denunciadas na primeira ação civil pública, continua a defender e levar adiante a implantação das contrapartidas, quando tinha, por dever constitucional e legal, a obrigação de – independentemente de ordem judicial – anular administrativamente os termos de compromisso que lhes deram suporte e cessar sua execução.

Condutas e nexos causais afetos ao dano à democracia:

- As mesmas condutas que acima foram apontadas como conducentes aos danos à ordem urbanística, também geraram dano à democracia, especialmente quando analisadas sob o enfoque que considera que foram promovidas propositalmente com redução de publicidade, transparência e participação popular, com violação aos princípios da impessoalidade, moralidade, eficiência e com desvio de finalidade, no intuito deliberado de beneficiar um grupo econômico em detrimento do interesse público.
- A firme convicção de que houve, nas citadas condutas do Prefeito, o propósito específico de beneficiar o GRUPO MENDES, é inafastável quando considerados: a) a prática endêmica de favorecimento de administradores municipais àquele grupo econômico; b) os antecedentes de modificações legislativas da mesma espécie (primeiro, restringe-se o uso de uma área da cidade para que o GRUPO MENDES compre imóveis a baixo custo, e, mais tarde, abrandam-se as restrições, para que ele possa

executar seus projetos), e, c) particularmente, os precedentes do próprio Paulo Alexandre Barbosa de favorecimento ao GRUPO MENDES, conforme tópicos 2, “d” e “e”, desta petição.

ii. Júlio Eduardo dos Santos

13.15. Júlio Eduardo dos Santos, atuando como Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano e presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, de comum acordo com o prefeito Paulo Alexandre Barbosa, concorreu dolosamente para os danos à ordem urbanística e à democracia. Suas condutas já foram descritas ao longo da petição inicial, sendo facilmente detectáveis os nexos causais entre elas e aqueles danos. De todo modo, é possível assim sintetizá-los:

Condutas e nexos causais afetos ao dano urbanístico:

- Auxiliou o prefeito Paulo Alexandre Barbosa a, juntamente com as sociedades empresárias rés, conceber o novo modelo de outorgas onerosas de alteração de uso e contrapartidas para as áreas situadas nos atuais NIDES 4 e 6, que, conforme exposto no tópico 11, “c”, foi moldado para que, por meio das alterações trazidas pelos novos Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2018, se tornasse significativamente mais vantajoso para o GRUPO MENDES que o modelo da legislação anterior;
- Atuando como Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano e presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, de comum acordo com o prefeito Paulo Alexandre Barbosa, foi responsável pela falta de transparência, publicidade e participação popular no processo de discussão na fase pré-legislativa dos projetos de lei complementar que resultariam no novo Plano Diretor e nova Lei de Uso e Ocupação do Solo, i.e., pela pouca antecedência na divulgação das audiências públicas e por sua realização em horários que dificultavam a participação da maior parte da população: a propósito, na condição de presidente do CMDU, era ele quem determinava os horários das audiências públicas e remetia os editais ao Diário Oficial do Município para sua divulgação prévia;
- Atuando como Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano e

presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, de comum acordo com o prefeito Paulo Alexandre Barbosa, foi responsável pela ausência de participação popular na definição das contrapartidas assumidas nos termos de compromisso celebrados com as sociedades empresárias rés, bem como na formulação do projeto de desenvolvimento urbano “Nova Ponta da Praia”;

- Atuando como Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano e presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, de comum acordo com o prefeito Paulo Alexandre Barbosa e os Secretários Municipais de Governo e de Infraestrutura e Edificações, contribuiu para definição das contrapartidas assumidas pelas sociedades empresárias rés, e representou o Município de Santos nos termos de compromisso e aditamentos objeto da presente ação;
- Atuando como Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano e presidente do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, de comum acordo com o prefeito Paulo Alexandre Barbosa, foi responsável pela precariedade do Estudo de Impacto de Vizinhança, já que presidia a COMAIV (comissão encarregada de aprovar o estudo) e, inclusive, deixou de submeter à apreciação dos membros da COMAIV relatório sobre as contribuições ao EIV encaminhadas pela população;
- Atuando como Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano e presidente da COMAIV, impediu que vereadores integrantes de Comissões Permanentes da Câmara Municipal, que tinham interesse em conhecer o funcionamento da COMAIV, assistissem a uma reunião da Comissão.

Condutas e nexos causais afetos ao dano à democracia:

- As mesmas condutas que acima foram apontadas como conducentes aos danos à ordem urbanística, também geraram dano à democracia, especialmente quando analisadas sob o enfoque que considera que foram promovidas propositalmente com redução de publicidade, transparência e participação popular, com violação aos princípios da impessoalidade, moralidade, eficiência e com desvio de finalidade, no intuito deliberado de

beneficiar um grupo econômico em detrimento do interesse público.

- A firme convicção de que houve, nas citadas condutas do Prefeito, o propósito específico de beneficiar o GRUPO MENDES, é inafastável quando considerados: a) a prática endêmica de favorecimento de administradores municipais àquele grupo econômico; b) os antecedentes de modificações legislativas da mesma espécie (primeiro, restringe-se o uso de uma área da cidade para que o GRUPO MENDES compre imóveis a baixo custo, e, mais tarde, abrande-se a restrição, para que ele possa executar seus projetos).

iii. Rogério Pereira dos Santos

13.16. Atuando como Secretário Municipal de Governo, de comum acordo com o prefeito Paulo Alexandre Barbosa e os Secretários Municipais de Desenvolvimento Urbano e de Infraestrutura e Edificações, contribuiu para definição das contrapartidas assumidas pelas sociedades empresárias rés, e representou o Município de Santos nos termos de compromisso e aditamentos objeto da presente ação.

13.17. Considerando que, aparentemente, sua participação nos fatos foi bem mais limitada que a do Prefeito Municipal e do Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, deduz-se na presente ação sua responsabilidade, tão somente, pelos danos à ordem urbanística, para os quais concorreu dolosamente, na forma apontada no parágrafo anterior.

iv. Ângelo José da Costa Filho

13.18. Atuando como Secretário Municipal de Infraestrutura e Edificações, de comum acordo com o prefeito Paulo Alexandre Barbosa e os Secretários Municipais de Desenvolvimento Urbano e de Governo, contribuiu para definição das contrapartidas assumidas pelas sociedades empresárias rés, e representou o Município de Santos nos termos de compromisso e aditamentos objeto da presente ação.

13.19. Considerando que, aparentemente, sua participação nos fatos foi bem mais limitada que a do Prefeito Municipal e do Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, deduz-se na presente ação sua responsabilidade, tão

somente, pelos danos à ordem urbanística, para os quais concorreu dolosamente, na forma apontada no parágrafo anterior.

v. Adilson dos Santos Júnior

13.20. Na condição de Presidente da Câmara Municipal, foi responsável por, dolosamente, restringir a transparência, a publicidade e a participação social no processo de discussão dos projetos de leis complementares que resultariam nos atuais Plano Diretor e nova Lei de Uso e Ocupação do Solo, aprovados em 2018, com vistas a diminuir as chances de percepção, pela sociedade, das inconstitucionalidades e ilegalidades que estavam sendo carreadas pelas alterações introduzidas por esses projetos no sistema de outorgas onerosas de alteração de uso, em favor das empresas do GRUPO MENDES. Desse modo, reduziu-se a possibilidade de resistência social à aprovação das modificações.

13.21. O *modus operandi* por ele utilizado para tanto foi descrito no tópico 6, “a”, e consistiu, em suma, na pouca antecedência na divulgação das audiências públicas dos referidos projetos de lei no Diário Oficial do Município, na reduzida divulgação em outros meio de comunicação, e, na realização das audiências em horários que inviabilizavam a participação da maior parte da população, sendo que, especificamente no caso do projeto de lei complementar n.º 70/2017 (novo Plano Diretor), chegou-se à ousadia de designá-la às 15h de um dia útil.

13.22. As condutas acima descritas contribuíram não apenas para a aprovação dos projetos e para os danos urbanísticos que daí resultaram – e ainda poderão resultar –, conforme descrito no tópico 13, “a”, como, também, encarnam as relações patrimonialistas e antirrepublicanas entre o setor público e privado, cuja prática enfraquece a credibilidade nas instituições democráticas, consoante exposto no tópico 13, “b”. Logo, deve o vereador responder tanto pelos danos à ordem urbanística como à democracia.

vi. Alvamar e GM20

13.23. As sociedades empresárias em questão, por meio de seus representantes legais, contribuíram dolosamente para os danos à ordem urbanística e para os danos à democracia antes reportados, sendo, portanto, solidariamente

responsáveis por sua reparação.

13.24. Considerando-se tudo o que foi anteriormente exposto, não há dúvida de que elas não apenas foram beneficiadas pelo novo modelo de outorgas onerosas de alteração de uso introduzido pelos novos Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo para as áreas “B” dos NIDES 4 e 6, como entabularam juntamente com o Prefeito Municipal Paulo Mendes Barbosa como esse modelo seria concebido, com ele definindo o modo como ele seria contemplado nos projetos de leis complementares que culminaram nos referidos diplomas legais.

13.25. No contexto dos fatos expostos, essa convicção é firmada sobretudo em razão de que:

- Há um histórico de favorecimento do Executivo e Legislativo municipal aos interesses do GRUPO MENDES,
- A aparente “premonição”, pelo Prefeito Municipal, de que o Grupo Mendes desejava alterar o uso do *Mendes Convention Center*, que fez com que o projeto de lei complementar da Lei de Uso e Ocupação do Solo por ele enviado à Câmara já contemplasse uma contrapartida especificamente destinada à “transferência” do Centro de Convenções para outra área⁴⁷;
- Foram inúmeras as inconstitucionalidades e ilegalidades praticadas por diversos agentes públicos de alto escalão para concretizarem as modificações legislativas e a definição das contrapartidas do modo mais favorável possível o GRUPO MENDES, não havendo como crer que eles se arriscariam tanto se não contassem com a certeza de que a iniciativa contava com a anuência dos favorecidos;
- A extrema rapidez com que as empresas do GRUPO MENDES manifestaram, sem pestanejar, interesse em assumir contrapartidas que superavam 120 milhões de Reais, logo após a promulgação da lei, mesmo

⁴⁷ Trata-se do art. 122 do projeto, que, na Lei complementar aprovada, tornou-se art. 123, com a seguinte redação (nos pontos que interessam à discussão em tela):

Ar. 123. Na área "B", qualquer construção, substituição das edificações existentes ou reformas que impliquem na supressão total ou parcial do uso existente, ficam condicionadas à:

(...)

II - transferência do centro de convenções e do pavilhão de feiras e exposição para outro local onde se objetiva o desenvolvimento de atividades turísticas. (grifamos)

num cenário que – para empresas normais – seria de incerteza jurídica, diante da indefinição legal e contratual sobre o modo como seriam avaliadas as contrapartidas executadas, e, especificamente no que toca à alteração de uso do terreno do *Mendes Convention Center*, mesmo ante à já demonstrada extrema vagueza da contrapartida urbanística;

13.26. Especificamente no que toca à ordem urbanística, insta frisar que as empresas rés assumiram o compromisso de realizar as contrapartidas objeto da presente ação de livre e espontânea vontade, tendo seus representantes legais, nessa condição, assinado os respectivos termos de compromisso que aqui são vergastados. Sem a assunção de tais termos e a execução das contrapartidas, os danos à ordem urbanística não se concretizariam.

13.27. Logo, não há dúvida de que os danos ao erário e à democracia antes reportados só se produziram porque contaram com o concurso das sociedades empresárias rés, que, portanto, deverão por eles responder solidariamente com os demais causadores.

14. Conclusão

14.1. A luz do Sol é o melhor desinfetante, já dizia o juiz da Suprema Corte norte-americana Louis Brandeis (1856-1941). Às vezes, contudo, práticas malfazejas à sociedade e à democracia são propositadamente envoltas numa espessa neblina, cuja falta de transparência apenas o tempo permite descortinar.

14.2. Analisado panoramicamente o desenrolar de duas décadas de relacionamento entre Executivo e Legislativo Municipais e o GRUPO MENDES, impõe-se de modo inafastável a conclusão de que, em diversas ocasiões, representantes daqueles Poderes se afastaram dos ideais republicanos e dos princípios da Administração Pública para, por meio de idas e vindas na legislação urbanística, satisfazer os interesses pecuniários do referido grupo econômico para afastar concorrentes, facilitar-lhes a aquisição ou alienação de imóveis, e viabilizar a implantação de projetos.

14.3. Os motivos que levaram os agentes públicos a agir nessa direção e as possíveis consequências à luz da Lei de Improbidade Administrativa, como já mencionado, não serão objeto da presente ação, devendo ser perquiridos de modo

mais aprofundado em procedimentos investigatórios.

14.4. Na presente demanda, o que se busca, como já foi exaustivamente exposto, é o combate aos desvios mais recentemente perpetrados e a reparação e prevenção, quando possível, de suas consequências. Assim, intenta-se **a declaração de nulidade dos já referidos termos de compromisso e eventuais outorgas onerosas de alteração de uso** a eles atreladas, tendo em vista que só foram possíveis mediante a aprovação de dispositivos dos atuais Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo ao arrepio de normas constitucionais e legais de cunho substancial e procedimental, a **não realização das contrapartidas** decorrentes daqueles mesmos termos e legislação viciados, formuladas em afronta à diretriz de justa repartição dos benefícios decorrentes da urbanização e com desrespeito aos princípios da participação e controle social, impessoalidade, moralidade e eficiência administrativa, finalidade e interesse público; e, subsidiariamente, o **condicionamento da execução das contrapartidas** à complementação do Estudo de Impacto de Vizinhança, de modo a que se atenda suficientemente à legislação de regência.

14.5. Consequentemente, busca-se, por meio da paralisação das contrapartidas e alterações de uso, **evitar** a causação de **danos adicionais à ordem urbanística**, bem como procura-se a **condenação** dos responsáveis pelos **danos à ordem urbanística já consumados**, bem como pelos **danos à democracia**, à obrigação de **repará-los**.

14.6. Caso, porém, a implantação das contrapartidas não seja obstada, restará, ao cabo do processo, declarar a **nulidade dos termos de compromisso e subsequentes outorgas onerosas que deles decorram**, com as consequências derivadas de tal anulação.

14.7. Em consequência da nulidade dos termos de compromisso e respectivas outorgas, as empresas ou quem quer que as suceda na posse e/ou propriedade dos imóveis devem ser proibidos de utilizá-los para fins diversos dos usos previstos originalmente na lei. Isso vale, inclusive, para eventuais compradores de unidades residenciais resultantes de incorporação imobiliária realizada nos imóveis. Para que eventuais adquirentes ou possuidores não aleguem boa-fé, será deduzido, mais abaixo, pedido cautelar destinado a conferir publicidade à presente ação.

14.8. Nesse cenário, a continuidade das obras por parte das sociedades empresárias rés e a celebração de quaisquer negócios envolvendo os imóveis objeto da ação por quem o conhecimento da pendência do presente processo leva os responsáveis a assumirem os riscos do negócio. É dizer, nesse contexto, uma vez procedente a ação, e reconhecida a ilegalidade do modelo de *outorga onerosa de alteração de uso* aqui combatido, permitir às empresas rés e as pessoas que com elas vierem a fazer negócio a utilização dos imóveis para usos diversos daqueles em regra admitidos para as áreas (i.e., admitidos sem a outorga onerosa de alteração de uso) seria premiar a má-fé e desacreditar a Justiça.

14.9. De todo modo, caso, ainda assim, entenda-se ao final do processo ser inviável proibir o uso dos imóveis das empresas rés em razão da conclusão das obras porventura neles já realizadas ou de qualquer outro motivo, cumpre, a título de compensação pelo proveito econômico experimentado pelas empresas rés em razão das outorgas onerosas de alteração de uso inconstitucional e ilegalmente fruídas, que elas sejam condenadas a pagar indenizações ao Fundo Estadual de Reconstituição dos Interesses Difusos Lesados, em valor que abarque todo o benefício financeiro por elas auferido em razão das alterações de uso e da implantação das contrapartidas do projeto Nova Ponta da Praia, inclusive o lucro decorrente do empreendimento viabilizado pela alteração de uso. Assim, por exemplo, no caso de incorporação para fins residenciais, cumpre seja incluído no valor a indenizar todo o lucro auferido com as vendas das unidades residenciais do empreendimento realizado nos imóveis objeto desta ação, limitada tal indenização a, no mínimo, 30% do faturamento bruto das vendas das unidades.

14.10. Em qualquer caso, cumpre negar às empresas rés o direito de serem ressarcidas pelas contrapartidas prestadas, uma vez que agiram de má-fé, pelo menos, desde o instante em que celebraram os termos de compromisso que deram causa a tais contrapartidas, sabendo de todas as inconstitucionalidades e ilegalidades que os maculavam.

14.11. Além disso, eventual valorização experimentada pelos imóveis do GRUPO MENDES no NIDE 6 em razão da execução das contrapartidas do projeto Nova Ponta da Praia deverá ser devolvida à coletividade, por meio de pagamento do valor equivalente ao Fundo Estadual de Interesses Difusos Lesados.

15. Dos Pedidos

a) Da Tutela Antecipada

15.1. É interessante lembrar que o MUNICÍPIO, quando de sua manifestação nos autos da primeira ação civil pública (com pedido de tutela antecipada em caráter antecedente), já teve possibilidade de se manifestar sobre argumentos deitados naquela petição inicial. Na manifestação, conforme exposto no tópico 3 da presente petição, ficou incontroverso entre o autor e o MUNICÍPIO que *o Plano Diretor de Santos não fixa as áreas em que a outorga onerosa de uso poderia ser aplicada*. As novidades quanto a esse tema – no sentido de que não haviam sido brandidas naquela exordial – são que o art. 40, II, do Estatuto da Cidade, afirma ser **obrigatória** a previsão da matéria do seu art. 29 no **conteúdo mínimo** do Plano Diretor, e a doutrina é unânime nesse sentido. Ou seja, segundo a doutrina pacífica, se o Plano Diretor não definir as áreas da OOAU, elas não podem ser concedidas.

15.2. A despeito disso, vários outros fundamentos da petição inicial são verificáveis por meio de simples cotejo entre a legislação municipal que dá suporte às outorgas onerosas e o Estatuto da Cidade. Não é necessária qualquer dilação probatória para sua constatação. Logo, trata-se, a rigor, mais que *fumus boni juris*, de direito evidente, suficiente a ensejar o deferimento da tutela em caráter de urgência, *inaudita altera pars*.

15.3. Por outro lado, o *periculum in mora* é gritante. É fato que os valores a serem investidos, provavelmente, não estarão igualmente distribuídos ao longo dos 540 dias do cronograma de execução. Todavia, dividir o valor de R\$ 120 milhões pelos 540 dias não deixa de ser um exercício válido para estimar, aproximadamente, o custo diário do adiamento da tutela requerida.

15.4. Pode-se afirmar assim, grosso modo, que estão sendo gastos, pelas empresas réis, aproximadamente R\$ 222.000,00 por dia. Cada dia que passa, é esse o valor aproximado que vai sendo agregado à coisa litigiosa. E, antes de terminado este processo – provavelmente antes do julgamento em primeira instância –, caso não obstadas judicialmente, as obras atingirão a cifra de R\$ 120.000.000 (cento e vinte milhões de Reais).

15.5. Mas o resultado deverá ainda ser pior. Conforme já apontado, a ré GM20

pretende se valer das outorgas de alteração de uso aqui apontadas para construir 1.056 apartamentos na Ponta da Praia, **cujo valor de mercado ultrapassará R\$ 1,3 bilhão** e a ALVAMAR, para alterar o uso do *Mendes Convention Center*, o que, também, certamente envolverá investimentos milionários. Ao se protelar a tutela provisória para a sentença, é bem possível que em referidos empreendimentos já tenham sido investidas centenas de milhões de Reais.

15.6. Por outro lado, nos tópicos 12, e 13, “c”, evidenciou-se que a continuidade da implantação das contrapartidas gera sério risco de outros danos ao erário (a grande probabilidade de o novo CAT tornar-se um “elefante branco” a ser sustentado pelos contribuintes), bem como de danos ao meio ambiente.

15.7. Com efeito, a precariedade do Estudo de Impacto de Vizinhança, apontada no tópico 8, inviabiliza o desenvolvimento de uma cidade sustentável para as presentes e futuras gerações (art. 2.º, I) e compromete: a) o planejamento do desenvolvimento da cidade de modo a evitar as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (art. 2.º, IV); b) o diagnóstico e a inibição da injusta distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (art. 2.º, IX); c) a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente (art. 2.º, XII); e d) a própria qualidade da audiência da população interessada no processo de implantação do projeto Nova Ponta da Praia, já que, sem informação sobre os efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente, o conforto e a segurança da população, não tem condições efetivas de contribuir para o processo decisório (art. 2.º, XIII);

15.8. Uma vez que a COMAIV já aprovou esse EIV deficiente, as obras, do ponto de vista da Administração Municipal, podem ser iniciadas a qualquer instante, razão pela qual urge sejam tomadas providências para evitar que isso ocorra sem que o diagnóstico preciso dos possíveis impactos negativos sejam realizados de modo a **prevenir potenciais danos irreversíveis à ordem urbanística ou ao meio ambiente**, e tomar as adequadas medidas mitigatórias e compensatórias em relação aos demais danos. Logo, para evitar os danos urbanísticos e ambientais irreversíveis que possam não haver sido previstos no precário EIV, cumpre sejam as deficiências do Estudo de Impacto de Vizinhança apontadas no tópico 8 corrigidas antes do início das obras de implantação do novo Centro de Convenções e Pavilhão de Feiras e Exposições e do novo Mercado de Peixes.

15.9. Nesse cenário, denegar a tutela antecipada significa tornar esvaziado o resultado útil do processo, ou, quando menos, gerar uma pendência financeira monstruosa a ser equacionada, e, o que é pior, com reflexos para as mais de mil famílias que porventura já estejam residindo no novo empreendimento.

15.10. Cômicos de tais dilemas para o caso de protelação da tutela judicial, as rés certamente contam com a teoria do fato consumado. Note-se, a propósito, que desde a propositura da ação, até a denegação do pedido antecipatório, decorreram aproximadamente 2 meses, no curso dos quais parte das obras viárias foi levada adiante. Ademais, na já referida manifestação do MUNICÍPIO, ele fez questão de ressaltar que uma das contrapartidas, a UME do Jabaquara – pequena, é bem verdade, perto das demais – já estaria com 35% de suas obras concluídas, numa evidente tentativa de invocação de um fato consumado. E, agora, uma vez que o EIV do novo Centro de Convenções já foi aprovado pela COMAIV em 03.05.2016⁴⁸, a execução das contrapartidas restantes se aproxima de ser iniciada.

15.11. Sob a ótica reversa, diferentemente do que se daria com a pretensão do autor no caso de indeferimento de sua tutela, o seu deferimento não esvazia os objetos pretendidos pelo MUNICÍPIO e demais rés, que, no caso de improcedência da ação, poderão perfeitamente, no futuro, perfeitamente ser realizados.

15.12. Ante o exposto, com fulcro nos artigos 300, *caput*, e 311, II, do CPC, o MINISTÉRIO PÚBLICO requer, em **antecipação de tutela**, determine-se, ***inaudita altera pars***:

- i. a suspensão, com eficácia *ex tunc*, dos efeitos dos termos de compromisso cuja execução condiciona as outorgas onerosas de alteração de uso concedidas pela Prefeitura Municipal às rés **GM20 Participações Ltda e Alvamar Participações e Gestão de Bens Próprios Ltda**, respectivamente, em relação às áreas “B” do NIDE-6 e “B” do NIDE-4; e, conseqüentemente,
- ii. que as referidas rés cessem a execução das contrapartidas de tais termos de compromisso, sob pena de multa diária no valor de R\$

⁴⁸ Ata de reunião disponível em: http://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conselhos/2019-05-03_-_ata_r.e._comaiv.pdf

50.000,00 (cinquenta mil Reais); e,

- iii. que a **GM20 Participações Ltda** se abstenha de, relativamente aos imóveis objeto do termo de compromisso relativo à área “B” do NIDE-6, conferir-lhes uso diverso daqueles previstos na Lei de Uso e Ocupação do Solo para a área “A” do NIDE-6, ou de realizar construção, substituição de edificações existentes ou reformas tendentes a uso diverso daqueles, sob pena de multa diária no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil Reais);
- iv. que a **Alvamar Participações e Gestão de Bens Próprios Ltda** se abstenha de, relativamente ao imóvel objeto do termo de compromisso relativo à área “B” do NIDE-4, construir, substituir as edificações existentes ou realizar reformas que impliquem a supressão total ou parcial do uso existente, sob pena de multa diária no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil Reais).
- v. Que o Prefeito Municipal **Paulo Alexandre Pereira Barbosa**, na condição de Prefeito Municipal, abstenha-se de conceder ou permitir que seus subordinados concedam às corrés outorgas, licenças ou autorizações para conferir aos imóveis objeto desta ação uso diverso daqueles a que estão atualmente submetidos pela lei, ou a realizar quaisquer tipos de obras tendentes a destinação diversa dos usos a que estão atualmente submetidos pela lei, sob pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00;
- vi. Subsidiariamente aos pedidos anteriores, que se determine aos réus que não iniciem as obras do novo Centro de Convenções e Pavilhão de Feiras e Exposições e do novo Mercado de Peixes antes de supridas as deficiências do EIV apontadas no presente estudo, e, portanto, liberada a execução das obras, sob pena de multa diária no valor de R\$ 50.000,00;
- vii. Subsidiariamente aos pedidos dos itens “i” a “v” e cumulativamente com o pedido do item “vi”, que se determine- aos réus que se abstenham de dar início às obras do novo Mercado de Peixes sem que o Município possua a efetiva posse da área, inclusive com a

publicação de eventual extrato de concessão no Diário Oficial da União, sob pena de multa diária no valor de R\$ 50.000,00.

b) Da Tutela Cautelar

15.13. A existência da presente ação configura fato cuja informação é essencial para eventuais interessados em realizar contratos que digam respeito, de alguma forma, ao uso dos imóveis a serem beneficiados pelas outorgas onerosas aqui impugnadas.

15.14. Para além disso, cumpre lembrar que os imóveis situados na NIDE 6 estão prestes a ser objeto de incorporação imobiliária tendente à produção de mais de um milhar de unidades residenciais, cujo produto será ofertado a um sem número de potenciais consumidores.

15.15. Tudo isso recomenda seja assegurada a devida publicidade, a fim de evitar sérias lesões aos interesses de terceiros, consumidores ou não. Além disso, é necessária a tomada de medidas destinadas a evitar que o resultado do processo seja esvaziado no caso de alienação dos imóveis objeto da ação. Para tanto, e, considerado que a presente demanda visa a impedir a alteração do uso dos imóveis, cumpre sejam tomadas medidas que resguardem o objeto da ação contra potenciais alegações de boa-fé (desconhecimento da existência da ação) por parte de terceiros que, no curso do processo, venham a adquirir ou a se vincular de qualquer forma aos imóveis em questão (ou àqueles imóveis resultantes de eventuais processos de incorporação, desmembramento ou parcelamento desses terrenos).

15.16. Desse modo, afigura-se necessária a averbação da existência da presente demanda na matrícula dos imóveis *sub judice*, com fundamento no poder geral de cautela do magistrado, bem como nos artigos 167 e 246 da Lei 6.015/1973, conforme o seguinte precedente do Egrégio STJ⁴⁹:

⁴⁹ REsp 1161300/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/02/2011, DJe 11/05/2011.

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ALEGAÇÃO DE COISA JULGADA. VIOLAÇÃO DO § 3º DO ART. 267 DO CPC NÃO CONFIGURADA. NÃO-DEMONSTRAÇÃO DA DIVERGÊNCIA. AVERBAÇÃO DA DEMANDA NA MATRÍCULA DO IMÓVEL. LEGALIDADE. DIREITO DOS CONSUMIDORES À INFORMAÇÃO E À TRANSPARÊNCIA. PODER GERAL DE CAUTELA.

1. Cuidam os autos de Ação Civil Pública proposta com o fito de obstar a construção de empreendimento imobiliário de grande porte em Área de Preservação Permanente situada em Jurerê Internacional, sem licenciamento do Ibama. O acórdão recorrido limitou-se a manter decisão liminar que determinou a averbação da demanda no cartório de registro de imóveis.

(...)

4. Quanto ao mérito, observo que a recorrente carece de interesse jurídico tutelável porque a averbação, em si, obrigação alguma lhe impõe, servindo apenas para informar os pretensos adquirentes da existência de Ação Civil Pública na qual se questiona a legalidade do empreendimento.

5. Na verdade, o interesse implícito da empresa, que não se mostra legítimo, é de que inexista prejuízo mediato à sua atividade comercial com a ampliação da publicidade acerca da demanda, em negativa ao direito básico à informação do consumidor, bem como aos princípios da transparência e da boa-fé, estatuídos pelo CDC.

6. Impende anotar que a averbação foi determinada na esteira de acórdão (questionado no REsp 1.177.692/SC) que deferira em parte a liminar pleiteada pelo Ministério Público para condicionar o prosseguimento das obras à prestação de caução imobiliária equivalente a 15% do valor comercial dos imóveis, para fins de compensação ambiental, bem como à ciência dos adquirentes.

7. Nesse contexto, o provimento encontra suporte no art. 167, II, item 12, da Lei 6.015/1973, que determina a averbação "das decisões, recursos e seus efeitos, que tenham por objeto atos ou títulos registrados ou averbados".

8. Ressalto ainda que, ao contrário do que sustenta a recorrente, o amparo legal para proceder à averbação não se restringe ao art. 167, II, da Lei 6.015/1973, porquanto o rol nele estabelecido não é taxativo, e sim exemplificativo, haja vista a norma extensiva do art. 246 da mesma lei.

9. Na hipótese, a averbação serve para tornar completa e adequada a informação sobre a real situação do empreendimento, o que se coaduna com a finalidade do sistema registral e com os direitos do consumidor.

10. Ademais, tal medida está legitimada no poder geral de cautela do julgador (art. 798 do CPC), que, a par da decisão liminar, considerou-a adequada para assegurar a necessária informação dos adquirentes acerca do litígio existente.

11. Recurso Especial não provido.

15.17. Ante o exposto, com vistas a assegurar o resultado útil do processo, o Ministério Público **requer**, com fulcro nos artigos 300, *caput*, e 301, que, ***inaudita altera pars***, determine-se ao **2.º Ofício de Registro de Imóveis de Santos** que **averbe** a existência da presente demanda nas matrículas de número 82.399, 93.186 e 78.416, e ao **3.º Ofício de Registro de Imóveis de Santos** que **averbe** na matrícula de número 45.920.

c) Dos Pedidos Finais

15.18. A par das medidas antecipatórias e cautelares acima expostas, requer o **Ministério Público** a citação dos réus para todos os termos do processo, e, ao final, seja a ação julgada procedente para o fim de:

- i. declarar nulos os referidos termos de compromisso, e, se porventura já outorgadas, as respectivas outorgas onerosas de alteração de uso concedidas pelo Município de Santos às rés **GM 20 Participações Ltda** e **Alvamar Participações e Gestão de Bens Próprios Ltda**, respectivamente, em relação às áreas “B” do NIDE-6 e “B” do NIDE-4; e, conseqüentemente,
- ii. condenar as rés **GM 20 Participações Ltda** e **Alvamar Participações e Gestão de Bens Próprios Ltda** à obrigação de não fazer consistente em deixar de executar as contrapartidas assumidas por força dos referidos termos de compromisso, sob

pena de multa diária no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil Reais); e,

- iii. condenar o **Município** à obrigação de não fazer consistente em se abster de conceder às **corrés** outorgas, licenças ou autorizações para conferir aos imóveis objeto desta ação uso diverso daqueles a que estão atualmente submetidos pela lei, ou a realizar quaisquer tipos de obras tendentes a destinação diversa dos usos a que estão atualmente submetidos pela lei;
- iv. condenar a ré **GM20 Participações Ltda** à obrigação de não fazer consistente em se abster de, relativamente aos imóveis objeto do termo de compromisso pertinente a área “B” do NIDE-6, conferir-lhes uso diverso daqueles previstos na Lei de Uso e Ocupação do Solo para a área “A” do NIDE-6, ou de realizar construção, substituição de edificações existentes ou reformas tendentes a uso diverso daqueles, sob pena de multa diária no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil Reais); e,
- v. condenar a ré **Alvamar Participações e Gestão de Bens Próprios LTDA** à obrigação de não fazer consistente em se abster de, relativamente ao imóvel objeto do termo de compromisso pertinente à área “B” do NIDE-4, construir, substituir as edificações existentes ou realizar reformas que impliquem a supressão total ou parcial do uso existente, sob pena de multa diária no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil Reais); e,
- vi. declarar a inexigibilidade de o **Município** ressarcir as **corrés** pelo valor equivalente às contrapartidas que porventura já tenham sido concluídas;
- vii. condenar a ré **GM 20 Participações Ltda** ao pagamento de indenização ao Fundo Estadual de Reconstituição de Interesses Difusos Lesados, em valor equivalente à valorização experimentada pelos seus imóveis em função da implantação das contrapartidas urbanísticas que estão sendo executadas no projeto Nova Ponta da Praia;

- viii. condenar os réus **Paulo Alexandre Pereira Barbosa, Júlio Eduardo dos Santos, Rogério Pereira dos Santos, Ângelo José da Costa Filho, Adilson dos Santos Júnior, GM 20 Participações Ltda e Alvamar Participações e Gestão de Bens Próprios Ltda**, solidariamente, à obrigação de reparar o dano à ordem urbanística, na forma descrita no tópico 13, “a”;
- ix. condenar os réus **Paulo Alexandre Pereira Barbosa, Júlio Eduardo dos Santos, Adilson dos Santos Júnior, GM 20 Participações Ltda e Alvamar Participações e Gestão de Bens Próprios Ltda**, solidariamente, à obrigação de reparar o dano à democracia, na forma descrita no tópico 13, “b”;
- x. subsidiariamente aos pedidos dos itens “iv” e “v” supra, condenar as rés **GM 20 Participações Ltda e Alvamar Participações e Gestão de Bens Próprios Ltda**, a título de compensação pelo proveito econômico inconstitucional e ilegalmente fruído, à obrigação de pagar indenização ao Fundo Estadual de Reconstituição dos Interesses Difusos Lesados, em valor que abarque todo o benefício financeiro por elas auferido em razão das alterações de uso, computando-se, no valor da indenização, não apenas a valorização dos terrenos decorrente dessa alteração, como também, se houver, o lucro final alcançado com negócios que se tornaram possíveis graças a ela. Assim, por exemplo, no caso de incorporação para fins residenciais, não permitida não fosse a alteração do uso, cumpre seja incluído no valor a indenizar todo o lucro auferido com as vendas das unidades residenciais, limitado a, no mínimo, 30% do faturamento bruto;
- xi. Subsidiariamente aos pedidos anteriores, condenar os réus à obrigação de não iniciar as obras do novo Centro de Convenções e Pavilhão de Feiras e Exposições e do novo Mercado de Peixes antes de serem consideradas supridas as deficiências do EIV apontadas no presente estudo e, portanto, liberada a execução das obras, sob pena de multa diária no valor de R\$ 50.000,00;

xii. Subsidiariamente aos pedidos dos itens “i” a “x” e cumulativamente com o pedido do item “xi”, que se condenem os réus à obrigação de não dar início às obras do novo Mercado de Peixes sem que o Município possua a efetiva posse da área, inclusive com a publicação de eventual extrato de concessão no Diário Oficial da União, sob pena de multa diária no valor de R\$ 50.000,00.

15.19. Por fim, requer a produção de todas as provas admissíveis em juízo, tais como documentais, testemunhais e periciais.

15.20. Dá causa o valor de R\$ 120.000.000,00 (cento e vinte milhões de Reais).

Santos, data do protocolo.

ADRIANO ANDRADE DE SOUZA
Promotor de Justiça

CARLOS ALBERTO CARMELLO JUNIOR
Promotor de Justiça

EDUARDO ANTONIO TAVES ROMERO
Promotor de Justiça

LANDOLFO ANDRADE DE SOUZA
Promotor de Justiça