EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA ___ VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE SANTOS - SP

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio do Promotor de Justiça que esta subscreve, vem respeitosamente a presença de Vossa Excelência promover a presente **AÇÃO CIVIL PÚBLICA COM PEDIDO DE LIMINAR** em face do **MUNICÍPIO DE SANTOS**, pessoa jurídica de direito público interno, sediado à Praça Visconde de Mauá, s/n, Centro, Santos, SP, CEP 11010-900, **GM20 PARTICIPAÇÕES LTDA,** CNPJ 24.624.647/0001-52, sediada à Av. Francisco Glicério, 206, sala 34, Gonzaga, Santos, SP, CEP 11065-400, e **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, pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir descritos.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Em 18 de janeiro deste ano de 2019, a Prefeitura Municipal de Santos tornou pública a intenção de iniciar, ainda em março, a realização de obras de vulto na Ponta da Praia. Segundo noticiado no periódico “A Tribuna” na edição de 19.01.2019, em troca de benefícios previstos na Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Grupo Mendes teria se comprometido a executar em favor do Município, dentre outras obras, benfeitorias no valor de aproximadamente 120 milhões naquele bairro, num projeto denominado “Nova Ponta da Praia”.

1.2. Segundo o periódico, essas melhorias compreenderiam: recuperação do “deck do pescador” e da ponte Edgar Perdigão, a construção de um mirante para a contemplação do mar e da movimentação de transatlânticos, a remodelação da avenida Saldanha da Gama, com novas rampas náuticas, a edificação de um novo mercado de peixes, que abrigaria os boxes atualmente instalados no mercado atual, bem como os permissionários da rua do peixe, e a construção de um Centro de Atendimento Turístico, que seria composto por um Centro de Convenções e Pavilhão de Feiras e Exposições,

a ser edificado na área atualmente ocupada pelo mercado de peixes e em parte de área cedida pela União, onde atualmente se encontra o Terminal Pesqueiro Público de Santos. Esse novo Centro teria 29.000m², i.e., 7.000m2 a mais que o *Mendes Convention Center*.

1.3. Ainda conforme a Tribuna, a obrigação de executar essas obras teria sido assumida pelo Grupo Mendes como **contrapartida para alteração do uso do solo** de alguns de seus imóveis, concedida por meio do instrumento de *outorga onerosa de alteração do uso*. O primeiro dos imóveis a ter seu uso alterado é aquele onde se localiza o *Mendes Convention Center*, e, os demais, terrenos situados na área dos clubes, em que o grupo pretende edificar quatro torres, contendo, ao todo, 1.120 (mil cento e vinte) apartamentos **(doc. 01)**.

1.4. Ante a magnitude das obras anunciadas na imprensa e o alarde gerado junto à sociedade, que só foi informada sobre a existência do projeto "Nova Ponta da Praia" a menos de dois meses da previsão de seu início, o Ministério Público instaurou um procedimento preparatório de inquérito civil (PPIC) n.º MP 42.0426.000575/2019-5, no bojo do qual requisitou à Prefeitura diversas informações que lhe permitissem perfazer uma avaliação completa do caso **(doc. 02)**.

1.5. O ofício requisitório foi recebido em mãos pelo próprio Prefeito Municipal, em reunião realizada com o Promotor subscritor do ofício, no dia 25.01.2019 **(doc. 03)**. Na ocasião, o Prefeito informou ao Promotor sobre a inexistência de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) para as obras da Ponta da Praia, mas se comprometeu a realizá-lo.

1.6. Grande parte das informações requisitadas ao Prefeito Municipal não foram atendidas até a presente data, mesmo após a concessão de dilação de prazo**,** o que motivou a reiteração da requisição **(doc. 04).** De mais importante, o que aportou à Promotoria foi apenas cópia do processo administrativo em que fora formalizado o "termo de compromisso" para contrapartidas da outorga onerosa pertinente a imóveis do Grupo Mendes na área dos clubes, e seu aditivo **(doc. 05)**.

1.7. Da leitura do referido termo de compromisso, nota-se que a outorga onerosa recairá sobre os imóveis de matrículas n.º 82.399, 93.186 e 78.416, todas do 2.º Ofício de Registro de Imóveis de Santos, pertencentes à ré **G20 PARTICIPAÇÕES**

LTDA, que figura no documento com "compromitente". Da leitura da cláusula terceira do termo de compromisso, percebe-se que, dentre as contrapartidas assumidas pelo Grupo Mendes, uma consiste na construção e equipagem da nova UME do Jabaquara (item 1). Todas as demais se relacionam ao projeto "Nova Ponta da Praia", e são compostas, em suma, de requalificações do sistema viário nas avenidas Saldanha da Gama e Samuel Leão de Moura (itens 1, 2 e 5) e na Praça Gago Coutinho (item 2), da reforma e adaptação do deck do pescador (item 6), e de iluminação e sinalização do sistema viário (itens 8 e 9).

1.8. Em face da falta das informações reiteradamente requisitadas ao Município, e da necessidade de aprofundamento da investigação, o PPIC foi convertido no inquérito civil MP n.º 14.0426.000575/2019-5 **(doc. 06)**.

1.9. Apesar de o Município ainda não nos haver enviado cópia do processo de outorga onerosa de alteração de uso do imóvel do *Mendes Convention Center*, no dia 12 de março de 2019, após a Tribuna noticiar que o EIV havia sido disponibilizado na *internet* **(doc. 07)**, foi possível acessar o respectivo termo de compromisso e seu aditivo[1]. De sua leitura, extrai-se que a outorga onerosa recairá sobre o imóvel de matrícula n.º 45.920 do 3.º Ofício de Registro de Imóveis de Santos, pertencente a **ALVAMAR PARTICIPAÇÕES E GESTÃO DE BENS PRÓPRIOS LTDA**, que assumiu como contrapartidas, em resumo, a obrigação de construção e doação ao Município de um novo Centro de Convenções e Pavilhão de Feiras e Exposições, com toda a infraestrutura necessária, e a transferência para outro local e doação ao Município de um novo Mercado de Peixes (cláusula primeira, *caput*). Além disso, extrai-se do parágrafo segundo da cláusula primeira do documento uma outra contrapartida, consistente na obrigação de compromitente de aquisição e doação ao Município de três áreas definidas no parágrafo primeiro da mesma cláusula **(docs. 08 e 09)**.

1.10. Como as rés GM20 e ALVAMAR, que assumiram as contrapartidas objeto da presente ação, fazem parte do Grupo Mendes, ao longo da fundamentação que se segue será utilizada a expressão "Grupo Mendes" para se referir, indiscriminadamente, a qualquer uma delas, restando subentendido, por óbvio, que por trás dessa expressão

---

[1] Disponível em http://www.santos.sp.gov.br/?q=servico/eiv-estudo-previo-de-impacto-de-vizinhanca, EIV do "Centro de Atividades Turísticas (CAT)", anexos "I" e "I a (aditivo)". Acesso em 12.03.2019.

pretende-se também aludir especificamente a cada uma daquelas sociedades empresárias, relativamente às contrapartidas assumida por cada uma delas.

1.11. Segundo a já referida edição do jornal A Tribuna do dia 12.03.2019 **(doc. 7)**, as obras viárias do projeto "Nova Ponta da Praia" foram iniciadas pela Prefeitura no dia 11.03.2019, mesma data em que o Município noticiou que o EIV havia sido concluído e estava disponível para consulta pública na *internet*.

1.12. Conforme veremos no próximo capítulo desta inicial, a Lei Complementar Municipal n.º 793/2013 condiciona o início das obras na Ponta da Praia à prévia aprovação do EIV pela Comissão Municipal de Análise do Impacto de Vizinhança (COMAIV), precedida da consulta pública pelo prazo de 30 dias. Só por esse fato, as obras não poderiam haver sido iniciadas antes de 12.04.2019. Seja como for, conforme se verá mais adiante, **a ausência de aprovação do EIV é o menor dos obstáculos** à execução das contrapartidas resultantes dos negócios jurídicos celebrados com o Grupo Mendes.

1.13. Contudo, mesmo diante da pendência da remessa de informações pela Prefeitura Municipal, o início das obras torna urgente o ajuizamento da presente ação, razão pela qual se vale, aqui, da faculdade prevista no artigo 303 do Código de Processo Civil, a fim de se perfazer, por ora, tão somente uma descrição abreviada dos fatos e do direito e indicação do pedido de tutela final, pugnando-se pela ulterior complementação da petição inicial.

2. DA AUSÊNCIA DO DECURSO DO PRAZO PARA CONSULTA PÚBLICA E DE APROVAÇÃO DO EIV PELA COMAIV

2.1. Conforme informado pela Prefeitura Municipal no "hot site" do projeto "Nova Ponta da Praia"[2], o Centro de Convenções e Pavilhão de Feiras e Exposições a ser ali edificado pelo Grupo Mendes terá área construída de 29.000m². Logo, por se tratar de centro de convenções com área construída superior a 20.000m², esse empreendimento está condicionado a prévia apresentação de EIV, nos termos do artigo 9.º, I, e anexo I, da Lei Complementar Municipal n.º 793/2013 **(doc. 10)**,

---

[2] Disponível em: http://www.santos.sp.gov.br/?q=hotsite/nova-ponta-da-praia#menu4. Acesso em 11.03.2019.

2.2. Além disso, as obras não podem ser iniciadas antes de aprovação do EIV pela COMAIV (art. 25 e § 3.º do art. 28), cuja análise deve levar em consideração as observações realizadas pela população ao longo dos 30 dias em que EIV deve ficar disponível para consulta pública (art. 27, §§ 3.º e 4.º).

2.3. A despeito dessa disciplina legal, o Município expôs verbalmente à Promotoria de Justiça e à imprensa o entendimento de que as contrapartidas objeto desta ação estariam legalmente dispensadas da apresentação de um EIV, tendo em vista que, embora executadas por particular, configurariam empreendimentos da Administração Municipal. Portanto, a Administração deu a entender que elaboraria um EIV apenas por deferência aos reclamos do Ministério Público, da Câmara Municipal e da sociedade civil.

2.4. Ao contrário do que vem afirmando o Município, a elaboração de um EIV não é dispensável no caso de empreendimentos promovidos pelo Município, tampouco seu escopo se limita às obras dos novos Centro de Convenções e Mercado de Pesca.

2.5. O artigo 36 do Estatuto da Cidade, norma federal de caráter geral em matéria urbanística, afirma que a "lei municipal definirá os empreendimentos e atividades **privados ou públicos** em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público Municipal". (grifamos)

2.6. Por essa razão, leciona José dos Santos Carvalho Filho:

> A lei deixa claro que o estudo prévio é pressuposto para a aprovação da atividade pretendida, **seja ela pública ou privada**. O alerta da lei é significativo. É que, conforme frequentes notícias veiculadas em órgãos de divulgação, o próprio Estado não se comporta por vezes com a necessária adequação ao direito de vizinhança, procedendo a edificações totalmente incompatíveis à preservação desse direito[3].(grifamos)

---

[3] *Comentários ao Estatuto da Cidade,* 5.ª ed., Atlas: São Paulo, 2013, p. 313.

2.7. Lucélia Martins Soares, ao se debruçar sobre a disciplina do EIV no Estatuto da Cidade, opina com maior precisão sobre os empreendimentos sujeitos à sua incidência:

> Embora a Lei 10.257/2001 não confira as características dos empreendimentos em questão, é possível extrair do texto legal que a lei municipal só poderá utilizar por critério diferenciador o resultado da **relação existente entre o porte da obra**, a região em que será executada **e o fim a que se destina**.
>
> (...)
>
> Voltando ao Estatuto da Cidade, faz-se necessário ressaltar – e nisto ele foi expresso – que **a obrigação de elaboração do EIV não é dirigida apenas aos particulares, mas também ao próprio Poder Público** quando executor de obras inseridas nas características previstas em lei municipal. E isso é a maior prova de que o Estudo de Impacto de Vizinhança é uma exigência que não visa a diminuir a liberdade do proprietário como na restrição ou na limitação administrativa, mas apenas adequar o empreendimento ao meio do qual fará parte. E é claro que os próprios empreendimentos públicos geram impacto em seu entorno com o seu simples surgimento – o que exige um planejamento anterior para evitar distúrbios para aqueles que habitam ou desfrutam do local[4].(grifamos)

2.8. Uma lei deve ser interpretada a partir dos fins a que se destina. O artigo 1.º da Lei Complementar 793/2013 dispõe que "O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança - EIV é o conjunto dos estudos e informações técnicas relativas à identificação, avaliação, prevenção, mitigação e compensação dos impactos na vizinhança de um empreendimento ou atividade, de forma a permitir a análise das diferenças entre as condições que existiriam com a implantação do mesmo e as que permaneceriam sem essa ação".

2.9. Se é esse o propósito da lei, o critério a ser levado em conta para a dispensa da realização do EIV é o **potencial de impactos do empreendimento**. Se um empreendimento tem o mesmo porte, a mesma localização, e a mesma finalidade que outro empreendimento, o potencial de impacto de vizinhança é o mesmo, de modo que

---

[4] In: Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz (coords.), *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*, 4.ª ed., Malheiros: São Paulo: 2014, p. 314, 316 e 317.

não há como sustentar, sob pena de sacrifício do princípio da igualdade, que um deles estaria dispensado do EIV pelo simples fato de o titular do imóvel ser o Poder Público. Aqui, tem lugar a lapidar lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, ao tratar de isonomia e fator de discriminação:

> O traço diferencial adotado, necessariamente, há de residir na pessoa, coisa ou situação a ser discriminada; ou seja: elemento algum que não exista *nelas mesmas* poderá servir de base para assujeitá-las a regimes diferentes[5].

2.10. A coisa ou situação, aí, é a mesma: empreendimento voltado a determinada finalidade e com determinado porte. Logo, não há como se extrair um discrímen normativo.

2.11. Por fim, urge observar que o artigo 2.º, XVI, do Estatuto da Cidade, define como uma das diretrizes gerais de política urbana a "isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social". Ora, ao se isentar o empreender público da apresentação do EIV numa mesma situação em que o empreendedor privado não estaria dispensado, essa diretriz seria claramente violada.

2.12. Logo, só é admissível interpretar a referida Lei Complementar de modo a concluir que qualquer dos empreendimentos previstos no seu anexo I, sejam eles de titularidade pública ou privada, estão sujeitos ao EIV.

2.13. Superado esse ponto, é necessário voltar-se à questão da amplitude do objeto do EIV. As contrapartidas a serem executadas na Ponta da Praia fazem parte de um projeto intitulado pelo Município de "Nova Ponta da Praia". O "hot site" do projeto explica as modificações viárias que serão realizadas para atender ao projeto:

> A transformação da Ponta da Praia passa também pelo sistema viário. As ciclovias serão realocadas na calçada da orla, que será ampliada e contará com áreas de convívio e prática de esportes, além de ampliação do número de árvores de 257 para 450. A mudança mais significativa será na área de embarque e desembarque das balsas. A Praça Almirante Gago Coutinho será ampliada e a fila de veículos será reorganizada. Para quem desembarca em

---

[5] Conteúdo jurídico do princípio da igualdade, 3.ª ed., Malheiros: São Paulo, 1999, p. 23.

> Santos, haverá opção de saída pela Avenida Saldanha da Gama, para quem seguirá pela orla. Outra alternativa será o contorno da nova Praça Gago Coutinho, com opções sentido porto e sentido Avenida Rei Alberto I.
>
> Um novo bolsão será criado no final da Avenida Saldanha da Gama para veículos com prioridade ou hora marcada. Também haverá área para acesso de ônibus e integração com a futura linha do VLT. As intervenções ocorrerão nos 2,1 km da via entre a Avenida Coronel Joaquim Montenegro (canal 6) e o início da área do porto organizado. A Avenida Saldanha da Gama, no sentido Ferry Boat, terá três faixas de rolamento para automóveis. Duas serão reservadas para os motoristas que se dirigem à balsa e uma, à esquerda, exclusiva para retorno.

2.14. É evidente que tais modificações do sistema viário deverão ser suficientes para atender ao acréscimo no fluxo de veículos resultante da instalação de um significativo polo de atração de tráfego na região, a saber, o Centro de Convenções. Afinal, o art. 37, V, do Estatuto da Cidade, obriga o EIV a analisar a geração de tráfego produzida pelo empreendimento, e a Lei Complementar Municipal n.º 793/2013 também exige tal consideração na área de influência do empreendimento. É o que se extrai de seus artigos 13 e 23, p.u.:

> **Art. 13.** O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança - EIV do empreendimento ou atividade a ser implantada deverá contemplar os seguintes aspectos existentes na área de influência:
> (...)
> **V** - sistemas de circulação e transporte adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais, incluindo estudo do sistema viário arterial e coletor de acesso;

2.15. Logo, ao autorizar a execução de contrapartida consistente em modificação do sistema viário sem prévia oitiva da população e a aprovação do EIV pela COMAIV, o Município está tornando o EIV, nesse ponto, uma mera ficção, ou, quando menos, está produzindo um cenário de evidente insegurança jurídica, tendo em vista que caso a COMAIV ou os órgãos de controle oficial ou social vislumbrem a necessidade de alterações no viário que conflitem com aquelas previstas no projeto já iniciado, as

obras poderão, até mesmos, terem de ser alteradas, quando não, desfeitas. Resta saber quem vai pagar por isso.

3. DA VIOLAÇÃO AO ART. 29 DO ESTATUTO DA CIDADE

3.1. Os negócios jurídicos entre o Município de Santos e o Grupo Mendes, por meio dos quais a Administração pretende implantar uma série de modificações na Ponta da Praia, estão supostamente amparados no instrumento conhecido como *outorga onerosa de alteração de uso (OOAU)*. Trata-se de um instrumento de política urbana previsto no art. 4.º, V, "n", do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), que, como norma geral, traça seus requisitos básicos.

3.2. Nos termos da lei federal, o plano diretor pode fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário (art. 29).

3.3. Além dessa previsão no Plano Diretor, a norma geral exige que uma lei municipal específica estabeleça as condições a serem observadas para a OOAU, determinando: I – a fórmula de cálculo para a cobrança; II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga; e III – a contrapartida do beneficiário (art. 30).

3.4. O Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos, Lei Complementar 1.005/2018, doravante denominado apenas Plano Diretor, previu a possibilidade de utilização da OOAU, nos seguintes termos:

> **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.

3.5. Note-se, contudo, que o Plano Diretor, não fixou as áreas em que esse instrumento poderia ser utilizado. Ao contrário, delegou a definição dessas áreas à Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS). Neste ponto, portanto, restou violado o artigo 29 do Estatuto da Cidade, fulminando de nulidade (por ilegalidade) a disciplina do instrumento da *outorga onerosa de alteração de uso* no Município de Santos, e, consequentemente, os termos de compromisso fixados como condição para as outorgas

onerosas de alteração de uso para o Grupo Mendes, bem como de tais outorgas, caso venham a ser concedidas.

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 171/2008[6]), Camboriú, SC (Lei Complementar n.º 94/2017[7]), Araucária, PR (Lei n.º 3.168/2017[8]), Mogi Mirim, SP (Lei Complementar n.º 233/2009[9]), Itapema, SC (Lei Complementar 65/2018[10]), São Miguel do Oeste, SC (Lei Complementar 17/2014[11]) e Porto Alegre (aprovou o PLC 11/2018[12]).

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, consequentemente, 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 VIOLAÇÃO AO ART. 95 DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SANTOS

5.1. 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

---

[6] Disponível em https://leismunicipais.com.br/a/sp/o/osasco/lei-complementar/2008/17/171/lei-complementar-n-171-2008-dispoe-sobre-a-outorga-onerosa-do-direito-de-construir-e-regularizacao-de-construcoes-nao-licenciadas-e-da-outras-providencias, acesso em 12.03.2019.

[7] Disponível em https://leismunicipais.com.br/a/sc/c/camboriu/lei-complementar/2017/10/94/lei-complementar-n-94-2017-dispoe-sobre-a-aplicacao-do-instrumento-da-outorga-onerosa-do-direito-de-construir-previsto-na-lei-complementar-municipal-n-55-2013-e-da-outras-providencias, acesso em 12.03.2019.

[8] Disponível em https://leismunicipais.com.br/a/pr/a/araucaria/lei-ordinaria/2017/316/3168/lei-ordinaria-n-3168-2017-regulamenta-o-instrumento-urbanistico-da-outorga-onerosa-do-direito-de-construir-previsto-nos-artigos-81-inciso-v-e-105-a-110-da-lei-complementar-municipal-n-005-de-06-de-outubro-de-2006-que-institui-o-plano-diretor-conforme-especifica, acesso em 12.03.2019.

[9] Disponível em https://consulta.siscam.com.br/camaramogimirim/Normas/Exibir/33866, acesso em 12.03.2019.

[10] Disponível em https://leismunicipais.com.br/a/sc/i/itapema/lei-complementar/2018/6/65/lei-complementar-n-65-2018-regulamenta-o-instrumento-da-politica-urbana-de-itapema-para-fins-da-outorga-onerosa-do-direito-de-construir-adicional, acesso em 12.03.2019.

[11] Disponível em https://leismunicipais.com.br/a/sc/s/sao-miguel-do-oeste/lei-complementar/2014/1/17/lei-complementar-n-17-2014-dispoe-sobre-a-outorga-onerosa-do-direito-de-construir-no-municipio-de-sao-miguel-do-oeste-estado-de-santa-catarina, acesso em 12.03.2019.

[12] Disponível em https://prefeitura.poa.br/gp/noticias/aprovado-pl-sobre-comercializacao-dos-indices-construtivos, acesso em 12.03.2019.

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).

5.2. 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.

5.3. 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*.

5.4. 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.

5.5. 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".

5.6. 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.

5.7. 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.

5.8. 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 x Vt x 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.

5.9. 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, consequentemente, inválidos os termos de compromisso correspondentes, e, caso venham a ser concedidas, as outorgas onerosas de alteração de uso por eles condicionadas.

6. DA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

6.1. 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 Administração[13]. 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).

6.2. O controle social é uma das diretrizes de política urbana estabelecidas no Estatuto das Cidades, que assim dispõe, no seu artigo 2.º, II:

> **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. Posto isso, será demonstrado, doravante, que tanto na sua redação, como na sua efetiva aplicação (caso concreto aqui examinado), os artigos 123 e 130 da LUOS falham no atendimento ao princípio da transparência e inviabilizam o controle social.

a) Falta de consulta à população sobre a destinação das contrapartidas

6.4. Em reforço à diretriz do artigo 2.º, II, 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.

---

[13] Wallace Paiva Martins Júnior, *Trasnparência Administrativa – Publicidade, motivação e participação popular,* Saraiva: São Paulo, 2004, p. 16-17.

6.5. 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 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. 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.

6.6. Não surpreenderia, por exemplo, que a população, 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. 11)**. 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. 12 – p. 22 e ss).**

b) Falta de participação prévia da população na definição do plano urbanístico da Ponta da Praia

6.7. O projeto "Nova Ponta da Praia" é, inequivocamente, por suas dimensões, finalidade e montantes de gastos envolvidos, um *projeto de desenvolvimento urbano*. Logo, nos termos do art. 2.º, II, do Estatuto da Cidade, a população deveria haver participado e sua formulação, fato que não ocorreu. Em vez disso, foi-lhe apresentado um projeto pronto, que está sendo iniciado no dia em que a consulta pública sobre o EIV havia apenas começado.

c) Vagueza e imprecisão da contrapartida prevista no artigo 123

6.8. O artigo 123 da LUOS deveria estar redigido de forma clara e precisa, de modo a permitir o exercício do controle jurisdicional ao qual ele está subordinado. Sua

redação já foi transcrita no item 5 desta petição, e 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.

6.9. Do modo como essa contrapartida se encontra redigida, não existem critérios objetivos que permitam à sociedade, ao Ministério Público 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?

6.10. Todas as questões anteriores seriam dispensáveis 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.

6.11. 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, consequentemente, é nulo o termo de compromisso fixado a partir dela, e, caso venha a ser concedida, a outorga onerosa de alteração de uso por ele condicionada.

7. DA OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA IGUALDADE E LIVRE CONCORRÊNCIA

7.1. Conforme também já salientado, o critério adotado pela LUOS para exigir a contrapartida de OOAU para o imóvel do *Mendes Convention Center* (área "B" do NIDE-4) é totalmente diferente daquele adotado para fixar a contrapartida de OOAU de um imóvel situado na área "B" do NIDE-6.

7.2. No primeiro caso (*Mendes Convention Center*), regrado pelo artigo 123 (acima transcrito), a norma exige uma obra, sem traçar parâmetros claros, e, principalmente, *sem vinculá-la a nenhum valor econômico*. No segundo, ancora o valor da contrapartida urbanística ao valor calculado segundo a fórmula prevista no artigo 130:

> **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 x Vt x Fp.
> (...)
> **§ 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.
> (...)
> **§ 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.

7.3. Nada justifica esse tratamento diferenciado. A OOAU é um instrumento destinado a beneficiar, sobretudo, empreendedores. Para todo empreendedor, o custo da contrapartida é fator crucial para avaliar se a adesão à OOAU é viável, ou não. Ao se

estipular duas regras do jogo absolutamente diversas, sem uma justificativa plausível, está-se erigindo um fator de discriminação entre empreendedores – o Grupo Mendes (NIDE-4) e outros empreendedores (NIDE-6) totalmente despido de fundamento objetivamente justificável, e violando, a um só tempo, 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.

7.4. No sentido da referida isonomia de tratamento urbanístico, a propósito, convém realizar uma breve digressão.

7.5. A OOAU guarda várias semelhanças com outro instrumento de política urbana: a *outorga onerosa do direito de construir* (OODC), de modo que podem ser considerados "institutos irmãos". Com efeito, dentre as mais de três dezenas de dispositivos legais ao longo dos quais distribui os instrumentos de política urbana, o Estatuto da Cidade reservou uma mesma alínea exclusivamente a estes dois instrumentos: a OOAU e a OODC. Dada a proximidade entre eles, também lhes dedicou uma seção exclusiva, denominando-a "Da outorga onerosa do direito de construir" (seção IX do Capítulo II). E, como se não bastasse, fixou-lhes requisitos gerais idênticos, a saber, a necessidade de previsão no Plano Diretor das áreas onde eles seriam aplicáveis (artigos 28 e 29) e a previsão em lei específica de uma fórmula de cálculo da contrapartida, de possíveis isenções e da contrapartida (art. 30).

7.6. Pois bem. Em de junho de 1976, o CEPAM realizou um seminário do qual resultou a célebre "Carta de Embu". Dentre seus ilustres signatários, encontram-se Álvaro Villaça Azevedo, Celso Antônio Bandeirar de Mello, Eros Roberto Grau e Miguel Seabra Fagundes, dentre outros. A Carta de Embu delineou os fundamentos do instituto do "solo criado", que, em poucas palavras, inspirado em instrumentos europeus, admite a separação entre o direito de propriedade e o direito de construção, permitindo o estabelecimento de condições, pela Municipalidade, para que o proprietário, respeitados certos limites, pudesse edificar acima do coeficiente básico legalmente previsto para a cidade. As sementes plantadas pela "Carta de Embu" germinaram, pouco mais de duas décadas depois, na disciplina da *outorga onerosa do direito de construir* pelo Estatuto da Cidade.

7.7. De especial interesse é o modo como a Carta de Embu preconiza a contrapartida cabível para que se autorize a edificar acima do coeficiente básico: o proprietário deveria entregar quantidade **proporcional** de áreas ao Poder Público, e, se tal doação não fosse materialmente possível, seria substituída por seu **equivalente econômico**[14].

7.8. Nota-se, portanto, que a Carta de Embu, ao clamar pela estipulação de contrapartidas na proporção da área de construção acrescida, e ao atrelar eventual substituição da doação por seu equivalente econômico, já vaticinava a necessidade de adoção de um critério geral e objetivo, revelando notória preocupação com o **princípio constitucional da igualdade.**

7.9. Não é por menos que o artigo 30, I, do Estatuto da Cidade, determina que a lei municipal estipule uma "fórmula de cálculo" para cobrança da contrapartida. Presume-se, portanto, que o modo de calcular as contrapartidas deva ser o mesmo, onde quer que se situem os imóveis a serem beneficiados.

7.10. Pelo exposto, constata-se que a LUOS, no ponto em que estipula nos artigos 123 e 130 critérios totalmente diversos para o cálculo de contrapartidas de OOAU nos NIDE-4 e 6, sem uma justificativa plausível, violou os princípios constitucionais de igualdade e livre concorrência, bem como a diretriz geral de política urbana de tratamento urbanístico igualitário entre os empreendedores, sendo, assim, nulos os respectivos dispositivos, e, por conseguinte, os termos de compromisso fixados como condição para as outorgas onerosas de alteração de uso, bem como tais outorgas, caso venham a ser concedidas.

8. DOS INDÍCIOS DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

8.1. Há alguns indícios de que indicam que a LUOS foi pautada de modo a beneficiar dois grandes grupos econômicos, dentre eles o Grupo Mendes.

8.2. É de notar, de proêmio, que o instrumento da OOAU é uma ferramenta cobiçada por muitos empreendedores privados. Afinal, a economia é dinâmica, e um

---

[14] MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Outorga Onerosa do Direito de Construir. In: DALARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001)*, 2.ª ed., Malheiros: São Paulo, 2006, p. 228-229.

negócio que possa no passado ter se revelado promissor, com o passar do tempo pode já não mais render aquilo que era esperado. 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.

8.3. 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 permitidas na área "A" do NIDE-6, pudesse, por meio de uma outorga onerosa de alteração de uso, construir e vender torres residenciais com mais de mil e cem apartamentos?

8.4. 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.

8.5. A despeito dessa obviedade, ao se analisar a LUOS, instrumento legal onde a OOAU foi disciplinada, percebe-se que 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.

8.6. O primeiro é o fato de que a 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 faculta na área "A" do NIDE-4 (arts. 121, I, e 122). Trata-se de porção do território onde está situado um único imóvel privado: o Hipermercado Extra.

8.7. 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 1.120 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 maior parte do território é ocupada pelo *Mendes Convention Center.* Aparentemente, o parágrafo único do art. 121, ao dispor que "os imóveis com frente para as vias Almirante Barroso e Carlos Gomes, com área inferior a 1.000,00m² (mil metros quadrados), permite a outros imóveis da área fruir da OOAU. Basta, contudo, uma passada de olhos pelo local, através do *google street view*, para logo perceber que esses imóveis consistem basicamente de pequenos prédios residenciais ou de apartamentos, a quem não interessaria o instrumento da OOAU;

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, um passeio por meio do *google street view* revela que na área existem 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.

8.8. Vê-se, portanto, que, no universo das áreas delimitadas na LUOS, o número de imóveis que possivelmente teriam interesse em gozar da OOAU 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. Nos termos em que formulada, a compensação financeira calculada na forma do art. 130 só é suportável por grandes empreendimentos, que teriam fôlego para recuperar o investimento na contrapartida. 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. 13 – respostas às questões "a" e "h")**.

8.9. A violação do princípio da impessoalidade afronta o art. 37 da Constituição Federal. De todo modo, o que aqui se apresenta é um já forte quadro indiciário, cuja descrição e demonstração serão complementadas a depender das investigações que estão sendo conduzidas no âmbito do inquérito civil em curso.

9. CONCLUSÃO E PEDIDOS

9.1. Ao longo da petição inicial foi possível demonstrar, em breve resumo, que:

9.1.1. O Grupo Mendes assinou com o Município dois termos de compromissos, relativos, respectivamente, a imóveis que possui nas áreas "B" dos NIDEs 4 e 6;

9.1.2. Nesses termos de compromisso, o Grupo Mendes assumiu a obrigação de entregar ao Município determinadas contrapartidas urbanísticas, cujo cumprimento é condição para a concessão de outorga onerosa de alteração de uso de imóveis pertencentes ao Grupo nessas respectivas áreas;

9.1.3. Esses termos de compromisso a as condições nele consignadas foram elaborados com fundamento nos artigos 95 do Plano Diretor, 123, 129, §§ 2.º e 3.º, e 130 da Lei de Uso e Ocupação do Solo, que, conforme se demonstrou, padecem de vícios de constitucionalidade e/ou ilegalidade;

9.1.4. Parte das referidas contrapartidas contém obras que compõem o projeto "Nova Ponta da Praia", da Administração Municipal;

9.1.5. As obras do projeto "Nova Ponta da Praia" não podem ser iniciadas em razão da pendência da consulta pública ao EIV e a aprovação pelo COMAIV;

9.1.6. Mesmo que desprezada a conclusão acima, nenhuma obra decorrente de contrapartidas assumidas pelo Grupo Mendes em razão das outorgas onerosas apontadas nesta petição inicial poderá ser realizada, tendo em vista que os respectivos termos de compromisso e as obrigações neles estipuladas são nulos, por se fundarem em dispositivos inconstitucionais e/ou ilegais.

9.1.7. Em razão da nulidade dos referidos termos, as outorgas de alterações de uso que são condicionadas ao cumprimento das obrigações neles previstas não poderão ter efeito, de modo que o Grupo Mendes, ou quem quer que o suceda na posse ou propriedade dos imóveis, não poderá se valer desses instrumentos para alterar ou suprimir, ainda que parcialmente, o uso atualmente admissível para os imóveis.

9.2. Por outro lado, diante do início das obras do projeto “Nova Ponta da Praia” que decorrem do termo de compromisso do NIDE-6 (vide cláusula terceira, item “3”, do termo de compromisso e de seu aditamento – **doc. 05**), mostra-se urgente a tomada de medidas de tutela antecipada, a fim de paralisar as referidas intervenções e obstar a execução de quaisquer outras contrapartidas assumidas pelo Grupo Mendes nos termos de compromissos referentes aos imóveis situados nos NIDEs 6 ou 4, bem como a alteração do uso dos mesmo imóveis.

9.3. Afinal, e considerando que o Município apregoa que as obras estarão concluídas no ano de 2020, em breve tempo este processo perderá por completo sua utilidade. O Grupo Mendes já terá feito obras no importe de mais de R$ 100 milhões de Reais apenas a título de contrapartidas, e, provavelmente, terá investido várias outras centenas de milhões de Reais na edificação de mais de 1.120 apartamentos. De outro lado, a área do *Mendes Convention Center* também haverá sido objeto de modificação no seu uso, que, certamente, não virá sem a injeção de investimentos também de grande monta. Nesse cenário, a reversão dos negócios jurídicos ao *status quo ante* seria impensável, dado o impacto ao orçamento municipal.

9.4. Ante o exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO requer seja determinado, liminarmente, *inaudita altera pars*, com fulcro no artigo 12 da Lei n.º 7.347/1985, e no artigo 303 do Código de Processo Civil:

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 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, consequentemente,

ii. que as referidas rés cessem a execução das contrapartidas em tais termos de compromisso, sob pena de multa diária no valor de R$ 50.000,00 (cinquenta mil Reais); e,

iii. que a ré GM 20 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 ré 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 os réus GM20 PARTICIPAÇÕES LTDA e MUNICÍPIO DE SANTOS, no prazo de 30 dias, retornem ao estado anterior as vias públicas onde obras decorrentes dos referidos termos de compromisso já tenham sido iniciadas, sob pena de multa diária no valor de R$ 50.000,00 (cinquenta mil Reais).

9.5. Outrossim, para os fins do artigo 303 do CPC, indica que o pedido de tutela final será de procedência da ação para:

a) declaração de nulidade dos referidos termos de compromisso, e, se porventura já outorgadas, das respectivas outorgas onerosas de alteração de uso concedidas pelo réu 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, consequentemente,

b) condenação das 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,

c) condenação da ré GM 20 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);

d) condenação da 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) relativamente a contrapartidas que porventura já tenham sido concluídas ao tempo da sentença, condenação das rés GM 20 PARTICIPAÇÕES LTDA e ALVAMAR PARTICIPAÇÕES E GESTÃO DE BENS PRÓPRIOS LTDA do Grupo Mendes à obrigação de dar, consistente na sua doação, ao Município, cumulada com obrigação de fazer, consistente na implantação das medidas necessárias à mitigação e, se possível, eliminação dos impactos de vizinhança gerados por essas contrapartidas.

9.6. Por final, requer:

i. A citação e intimação dos requeridos;

ii. A produção de todos os meios de prova em direito admitidos;

iii. O prazo de 30 dias para o aditamento da petição inicial, com a complementação de sua argumentação, a juntada de novos documentos e a confirmação do pedido final, nos termos do § 1.º (*in fine*) do art. 303 do CPC, tendo em vista a complexidade da demanda, o fato de que a Prefeitura Municipal está retardando o envio de documentos, a circunstância de que o EIV acabou de ser disponibilizado pelo Município (ainda carecendo de análise por nosso setor técnico), e de que o prazo para consulta e contribuições do público se encerra em 30 dias.

9.7. Dá à causa o valor de R$ 120.000.000 (cento e vinte milhões de Reais).

Santos, 13 de março de 2019.

ADRIANO ANDRADE DE SOUZA
13º Promotor de Justiça de Santos

EDUARDO ANTONIO TAVES ROMERO
14º Promotor de Justiça de Santos