



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SANTOS

FORO DE SANTOS

3ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Praça José Bonifácio s/n, Sala 205, Centro - CEP 11013-910, Fone:
(13)3222-4919, Santos-SP - E-mail: santos3faz@tjsp.jus.br

DECISÃO-OFÍCIO

Processo n°: **1019990-49.2025.8.26.0562**
 Classe - Assunto: **Ação Civil Pública - Ordem Urbanística**
 Requerente: **Defensoria Pública do Estado de São Paulo**
 Requerido: **Otto Investimentos e Participações Spe Ltda e outros**

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **Ariana Consani Brejão Degregório Gerônimo**

Vistos.

1-Trata-se de Ação Civil Pública intentada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo objetivando, em sede liminar, a suspensão da tramitação do PL nº 238/2025, que autoriza o Poder Executivo municipal a alterar a Zona Especial de Interesse Social 2-33 (ZEIS 2-33 Vila Mathias), mediante outorga de alteração de uso, além de outros pedidos também em sede liminar que serão oportunamente analisados.

Sustenta a autora que a Lei Complementar Municipal nº 427/2001 delimitou áreas da antiga ferrovia da Companhia das Docas como ZEIS-2, com destinação de tais terrenos exclusivamente à implantação de programas habitacionais de interesse social e identificadas pelo número 33 (Vila Mathias) – ZCII (Zona Central II) no mapa Anexo I da Lei Complementar Municipal nº 52/1993.

Em 2022, o Governo Federal, durante período em que não vigorava o direito de preempção sobre os imóveis, promoveu a venda de alguns imóveis ociosos de titularidade da União, através de Concorrência Pública Eletrônica, dentre eles os dois terrenos localizados na Av. Ana Costa, nº 80 (matrícula 31.477 do 1º CRI) e 89-A (Matrícula nº 31.477 do 1º CRI), delimitados como ZEIS-2 e arrematados, respectivamente, pela requerida Otto Investimentos e Participações SPE Ltda e Frida Investimentos e Participações SPE Ltda. Posteriormente, o Plano Diretor vigente passou a prever novamente o direito de preferência da Municipalidade sobre os lotes ou glebas situadas em ZEIS para os fins do art. 26 do Estatuto da Cidade (art. 70, LCM nº 1.181/2022).

No mesmo ano de 2022, foi aprovado o novo Plano Diretor de Santos (LCM nº 1.181/2022) e a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo de Santos (LCM nº 1.187/2022), aquele primeiro cujo texto atualmente em vigor continha, em seu art. 76, permissivo para que o Município autorize a alteração de uso do solo em zonas especiais mediante contrapartida a ser regulamentada. Durante a tramitação do processo legislativo correlato, foi proposta emenda ao artigo supra através da inclusão do §2º que ultimou-se vetado sob a justificativa de colidir com o §1º do mesmo dispositivo.

Quanto ao PL nº 26/2022, que deu origem à Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) em vigor, não continha em sua redação original qualquer dispositivo que regulamentasse o art. 76 do Plano Diretor em relação às ZEIS. Porém, durante sua tramitação, a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Social da Câmara Municipal de Santos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SANTOS

FORO DE SANTOS

3ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Praça José Bonifácio s/n, Sala 205, Centro - CEP 11013-910, Fone:

(13)3222-4919, Santos-SP - E-mail: santos3faz@tjsp.jus.br

(CMADS), ao emitir seu parecer, sugeriu a inclusão da Emenda Aditiva nº 19, para acrescentar ao art. 151 da LUOS permissão para alteração de uso do solo por permuta de área inserida em ZEIS por outra, mediante autorização legislativa, desde que comprovado o interesse público e maior vantagem no cumprimento da política habitacional em parecer técnico conclusivo da COMZEIS, precedido de audiências públicas e aprovado pelo Conselho Municipal de Habitação – CMH.

Prosseguindo na sua tramitação do PLC nº 26/2022, não foi realizada nenhuma audiência pública pela Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de Santos (CFO), que por sua vez apresentou duas emendas redacionais para alterar a redação da Emenda Aditiva nº 19.

As mencionadas alterações seguiram para análise pela Comissão de Constituição e Justiça, ultimando-se parecer favorável em prol da redação final do agora renumerado art. 152, com permissão para a alteração de uso de ZEIS condicionada à cobrança de Outorga Onerosa de Alteração de Uso.

Dentro deste panorama, a Macuco Incorporadora e Construtora Ltda. apresentou requerimento para processo de desgravação de ZEIS dos terrenos da Av. Ana Costa, adquiridos por arrematação no leilão promovido pela SPU, com base nas mudanças promovidas na LUOS, sendo tal pleito autuado por meio do PA nº 0011617/2023-39, embasando o pedido na ocupação da Av. Ana Costa mais ligada ao comércio e serviços, bem como pela intensidade do trânsito, sob oferta de contrapartida financeira de R\$ 3.257.153,00, permuta de terreno ou construção de unidades habitacionais, alternativa sem previsão no art. 152 da LUOS.

Em avaliação a proposta mencionada, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Santos - SEDURB elaborou relatório concluindo que o valor correto da contrapartida deveria corresponder a R\$ 5.297.047,34, além de pontuar a necessidade de realização prévia de audiências públicas, aprovação no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU, Conselho Municipal de Habitação – CMH, comprovação de interesse público, e maior vantagem no cumprimento da política habitacional em parecer técnico conclusivo da Comissão Municipal de Zonas Especiais de Interesse Social – COMZEIS.

Por sua vez, o CMDU levantou os seguintes pontos contrários ao requerimento:

- a) a ausência de amparo legal para desgravação de ZEIS;
- b) a contrariedade à eficácia das ZEIS em áreas privadas, vez que os EHIS – Empreendimentos de Habitação de Interesse Social não atendem à demanda de quem mais precisa de moradia, isto é, das famílias com renda até 7 (sete) salários-mínimos;
- c) que não foi demonstrado interesse público e a maior vantagem da proposta de alteração, que carecem de argumentos concretos;
- d) que a proposta não atendia ao princípio da mobilidade urbana; e
- e) que a PGV é a base para o lançamento de IPTU e em muitos casos reflete valores abaixo do mercado imobiliário

Já o Conselho Municipal de Habitação – CMH, como resultado da 13ª



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SANTOS

FORO DE SANTOS

3ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Praça José Bonifácio s/n, Sala 205, Centro - CEP 11013-910, Fone:
(13)3222-4919, Santos-SP - E-mail: santos3faz@tjsp.jus.br

Conferência Municipal de Habitação organizada pelo próprio, aprovou a proposta nº 4 de revogação imediata do art. 152 da LUOS.

Porém, em 14/11/2023, na 8ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Habitação – CMH, foi deliberado e aprovado por unanimidade o pleito formulado pelo Grupo Macuco no bojo do processo administrativo nº 0011.617/2023-39, sem aprofundar na discussão sobre a desgravação da ZEIS-2.

Posteriormente, em 26/02/2025, o CMDU realizou reunião para deliberar sobre o processo administrativo nº 0011.617/2023-39, e apesar dos diversos argumentos técnicos contrários à pretensão, a proposta foi aprovada em votação nominal.

Notável, ainda, a existência de parecer favorável da COMZEIS, proferido em 12/05/2025 pela alteração de uso da ZEIS-2 nos termos pretendidos, observadas 3 condicionantes:

a) de que a contrapartida financeira ou urbanística seja correspondente a área solicitada para alteração de uso, ou seja, 4.356,30m²;

b) de que as novas áreas adquiridas para provisão habitacional sejam localizadas exclusivamente nas zonas de morros de Santos, devido ao pertencimento das famílias a serem atendidas; e

c) de que as novas áreas sejam destinadas, em sua totalidade, às famílias com vínculo nas regiões dos morros de Santos, incluindo famílias que até a presente data recebem auxílio financeiro devido às fortes chuvas de 2020, que resultaram em deslizamentos, além de famílias que ainda vivem em áreas de risco nos morros.

Já em 18/06/2025, quando realizada a 3ª Reunião Extraordinária do CMDU, foi pautada a proposta nº 4 apresentada na 13ª Conferência da COMH, que culminou com aprovação unânime para a ampliação das áreas de ZEIS e revogação imediata do art. 152 da LUOS, bem como do art. 76 do Plano Diretor.

Após, em 24/06/2025, o Prefeito Municipal ofertou o PLC para alteração da LUOS, incluindo em seus dispositivos a revogação do art. 152 mencionado.

Não obstante, 2 dias depois, em 26/06/2025, o Prefeito Municipal encaminhou PL para que o Poder Executivo seja autorizado a alterar a ZEIS 2 Vila Mathias, projeto este autuado em 26/06/2025 na Câmara Municipal de Santos sob o nº PL 238/2025 (Processo Legislativo nº 8195/2025) e que, na data de sua propositura, já contava com parecer de viabilidade pela Procuradoria da Câmara Municipal, inclusive por meio de Lei Ordinária, e com parecer favorável da CDHUS, CFO e CCJ, este último proferido em 25/08/2025, tratando-se de projeto pautado para votação hoje, dia 26/08/2025, às 16 horas (item 12 da ordem do dia).

Pugna pelo deferimento da liminar para, dentro outros pedidos, suspender a tramitação do PL nº 238/2025.

2-Diante da iminência da sessão parlamentar para votação do PL nº 238/2025, apenas o pedido liminar "b1" será analisado neste momento, providência de absoluta



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA DE SANTOS

FORO DE SANTOS

3ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Praça José Bonifácio s/n, Sala 205, Centro - CEP 11013-910, Fone:

(13)3222-4919, Santos-SP - E-mail: santos3faz@tjsp.jus.br

urgência, podendo os demais pedidos aguardar o regular contraditório.

Se por um lado não compete ao Poder Judiciário ingressar no mérito das decisões dos demais Poderes da República, incumbe-lhe o controle da legalidade dos atos, sendo relevante, na hipótese, a integral obediência da tramitação do PL nº 238/2025 e seus precedentes ao processo legislativo e demais imposições legais.

Isto significa que, eventual modificação da ZEIS deve ser precedida de audiências públicas, comprovado interesse público e maior vantagem para a política habitacional local, conforme parecer técnico da COMZEIS e aprovação pelo CMDU e CMH, para somente então seguir à aprovação legislativa.

No caso em tela, em uma análise perfunctória, parece assistir razão à demandante no que tange à Emenda nº 19, que em um primeiro momento inseriu modificação significativa para permitir a alteração de uso de ZEIS outrora inexistente, posteriormente alterada para incluir a condicionante da cobrança de Outorga Onerosa de Alteração de Uso, esta última que contém, ao invés de modificação redacional (ou seja, apenas aperfeiçoamento da redação sem alteração significativa do seu teor), verdadeira emenda modificativa, já que evolui o texto ao definir a necessidade de pagamento de preço prévio e seus critérios de fixação de valor como condicionantes à alteração, além de suprimir a possibilidade de permuta de área do texto original.

A modificação sensível de artigo em discussão no curso do processo legislativo sugere a necessidade de nova submissão de seu teor ao rito completo previsto, aí inclusas audiências públicas prévias, elaboração de novos pareceres técnicos e, principalmente, tempo hábil para conferir a necessária publicidade a cada etapa, o que aparentemente não foi observado.

Também o PL encaminhado para a autorização legislativa prevista no art. 152 da LUOS foi elaborado na forma de Lei Ordinária e assim tramita na Câmara Municipal. Contudo, qualquer alteração no zoneamento urbano deve ser feita por Lei Complementar (art. 12, par. Único, inciso I, alínea b, da Lei Orgânica Municipal). Logo, se a Lei de ZEIS não prevê a possibilidade de desgravação ou Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU) em espaços de especial interesse social, e o art. 152 da LUOS exige autorização legislativa para OOAU, se a alteração de uso pudesse ocorrer em área gravada como ZEIS deveria ser feita mediante Lei Complementar específica em razão da alteração do próprio zoneamento urbano.

A par disso, a própria constituição do COMZEIS também é questionada na inicial, por não observar a composição plural definida no art. 1º do Decreto Municipal nº 2042/1993, vez que composta apenas por servidores municipais, subordinados aos respectivos Secretários ou chefes de departamento, coordenados por um representante da SEDURB (atual SEMAN).

Ainda em análise sumária, há indícios de desvio de finalidade no procedimento de desgravação de ZEIS-2 verificados na aprovação da proposta de revogação do art. 152 da LUOS pelo CMDU, cuja presidência é exercida pelo mesmo Secretário de Desenvolvimento Urbano, e no encaminhamento do PLC de revisão da LUOS pelo Chefe do Poder Executivo Municipal para revogação do art. 152 da LUOS, dois dias antes do encaminhamento do PLC que autoriza a desgravação da ZEIS em favor do Grupo Macuco com fundamento no art. 152 da LUOS que se pretende revogar.

**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

COMARCA DE SANTOS

FORO DE SANTOS

3ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA

Praça José Bonifácio s/n, Sala 205, Centro - CEP 11013-910, Fone:
(13)3222-4919, Santos-SP - E-mail: santos3faz@tjsp.jus.br

Assim, diante do perigo da demora derivado da aprovação de projeto de lei potencialmente fulminado por ilegalidade, **DEFIRO** a liminar pleiteada para determinar a **IMEDIATA SUSPENSÃO** da tramitação do PL nº 238/2025, aí inclusa sua votação em sessão plenária marcada para a data de hoje, 26/08/2025, na Câmara Municipal de Santos, até decisão final nesta lide.

3-Por ora, **expeça-se imediatamente e com urgência** mandado de intimação desta decisão endereçado à Sua Excelência Senhor Presidente da Câmara Municipal de Santos ou seu(ua) substituto(a) legal.

Servirá a presente decisão, por cópia eletronicamente assinada, como ofício para todos os fins.

4-Anote a Serventia a intervenção do Ministério Público, e dê-se-lhe ciência.

5-Após o retorno do mandado supra, tornem conclusos para novas deliberações.

Intime-se.

Santos, 26 de agosto de 2025.

**DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE NOS TERMOS DA LEI 11.419/2006,
CONFORME IMPRESSÃO À MARGEM DIREITA**