

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) DE DIREITO DA __
VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL DE SÃO PAULO.**

GILBERTO TANOS NATALINI, brasileiro, médico, portador da Cédula de Identidade RG nº 5.049.058-8, inscrito no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda sob número 938.036.728-72, cidadão de São Paulo, **portador do Título Eleitoral nº 077703370159 Zona 246, Seção 48** (conforme certidão anexa, Doc. 01), domiciliado no Viaduto Jacareí, 100, sala 705, Bela Vista – São Paulo – SP, CEP 01319-900, com endereço eletrônico natalini@natalini.com.br por sua advogada infra-assinada (Doc. 02), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no artigo 5º inciso LXXIII da Constituição Federal e artigo 1º da Lei Federal nº 4.717, de 1965 impetrar a presente

AÇÃO POPULAR

com pedido de suspensão liminar

(§ 4º do artigo 5º da Lei Federal n.º 4.717/65)

contra o **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**, pessoa jurídica de direito público interno, representado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, Sr. **Bruno Covas Lopes**, domiciliado no Viaduto do Chá, 15 - Centro, São Paulo - SP, 01020-900, pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas.

I. DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL

Como é cediço compete às Varas da Fazenda Pública processar e julgar causas cíveis em que figurem como parte os municípios, como autor ou como requerido, nos termos do que dispõe o art. 5º da Lei Federal n.º 4.717/65. Portanto, está preenchido o requisito de competência para distribuição da presente ação.

II. DO CABIMENTO DA AÇÃO POPULAR PARA TUTELA DO MEIO AMBIENTE

A ação popular, prevista na Lei Federal nº 4.717/65, é instrumento jurídico válido para pleitear a tutela do Meio Ambiente, conforme se passa a discorrer.

Nagib Slaibi Filho em artigo¹ sobre “Ação Popular”, escrito para a Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, citando clássica definição dada por José Afonso da Silva escreveu:

*“A ação popular é instituto processual civil, outorgado a qualquer cidadão como garantia político-constitucional, para a defesa do interesse da coletividade, mediante a provocação do controle jurisdicional corretivo da ilegalidade de atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao **meio ambiente** e ao patrimônio histórico e cultural”.*

É inconteste, portanto, que a ação popular é remédio constitucional posto à disposição do cidadão para a defesa e proteção do meio ambiente e a efetividade da legislação ambiental.

A ação popular é, ainda, o instrumento pertinente para se pleitear a nulidade de atos lesivos ao patrimônio

¹ Revista da EMERJ. v.6, n.22, 2003.

público e ao meio ambiente (art. 2º da Lei Federal n.º 4.717/65)². A nulidade, segundo a alínea c do parágrafo único do referido artigo, texto legal, se configura quando “o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;”.

Conforme será demonstrado na presente ação popular, que visa a anulação do **EDITAL DA CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL N.º 001/SVMA/2018 – PROCESSO N.º 6071.2018/0000076-0** para concessão do Parque do Ibirapuera e outros parques da cidade de São Paulo, o ato é nulo pois afronta dispositivo da Lei Municipal n.º 16.703/2017, que disciplina justamente a concessão de parques no âmbito do *Plano Municipal de Desestatização – PMD*.

III. DO EDITAL DE CONCESSÃO

Em 22 de janeiro de 2019, foi publicado o **EDITAL DA CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL N.º 001/SVMA/2018 – PROCESSO N.º 6071.2018/0000076-0** (“Edital” – Doc. 03) que tem por objeto a “concessão [com outorga onerosa] para prestação dos serviços de gestão, operação e manutenção dos parques Ibirapuera, Jacintho Alberto, Eucapliptos, Tenente Brigadeiro Faria Lima, Lageado e Jardim da Felicidade, bem como a execução de obras e serviços de engenharia”.

O principal objeto do certame é o Parque do Ibirapuera, que possui 1.312.034,39m² e circulação estimada em 14

² “Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de: a) incompetência; b) vício de forma; c) ilegalidade do objeto; d) inexistência dos motivos; e) desvio de finalidade. Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas: a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou; b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato; c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo; (...)”

milhões de visitas anuais. Os demais parques, de menor dimensão e movimentação, estão localizados nos bairros paulistanos de Campo Limpo, Pirituba, Guaianases e Vila Maria e também devem receber serviços de manutenção e conservação.

Em linhas gerais, a modelagem de concessão prevê que o concessionário se remunere a partir da receita gerada principalmente no Parque do Ibirapuera, pela exploração comercial dos chamados “atrativos âncora” (ou seja, lanchonetes, restaurantes, Planetário, Pavilhão das Culturas Brasileiras (PACRUBRA), zonas esportivas, dentre outros.

Todavia, a forma de exploração dos “atrativos âncora” **não está obrigatoriamente vinculada** ao atendimento de diretrizes básicas de conservação ambiental, tal como estabelecido na Lei Municipal n.º 16.703, de 2017 (Doc. 04) e será detalhado mais adiante.

Com efeito, o tema ambiental está previsto na Minuta do Contrato (Anexo II), nos itens 5.58 a 5.83 (*Conservação de Recursos Naturais*), inclusive com a obrigação de elaboração de “**Plano de Manejo e Conservação de Recursos Naturais**” e “**Plano de Manejo de Conservação de Fauna**” para todos os parques objeto da licitação. **A apresentação desses planos, porém, somente ocorre após a realização do certame e assinatura do contrato.** No caso do Parque do Ibirapuera, a obrigação de apresentação de ambos os planos se dá no prazo de até 8 meses, já no período de transição da concessão, contados a partir da assinatura do contrato (Apêndice VI – Período de Transição e Implantação do Plano de Intervenções do Anexo III – Caderno de Encargos da Concessionária).

Vale registrar ainda que o Anexo V – Plano Arquitetônico de Referência, documento que orienta a reforma e o uso comercial dos “atrativos âncora”, traz, em seu item 2.1, “Indicadores Sustentáveis” que, apesar de terem sido elaborados com base em reconhecidos critérios de certificação internacional, são meramente sugestivos e referenciais, não estando o vencedor da licitação obrigado a segui-los. Nesse ponto, o Edital é bastante claro ao afirmar que:

“2.2. O ANEXO V – PLANO ARQUITETÔNICO DE REFERÊNCIA **é meramente referencial, não vinculando** os LICITANTES na elaboração de suas PROPOSTAS COMERCIAIS, ou a CONCESSIONÁRIA na execução do CONTRATO.” (grifou-se).

Por fim, a concessionária deverá também elaborar um novo “**Plano Diretor**” (ou atualizar um antigo, de 2007), que consiste em um documento com “*as premissas e diretrizes norteadoras das intervenções e ações*” para operacionalização da exploração dos parques. Segundo o item 3.12 do Anexo III – Caderno de Encargos da Concessionária, o prazo para apresentação desse Plano Diretor é de 6 meses, contados de um marco temporal que se estabelece também após a assinatura do Contrato de Concessão.

Como se vê, é possível se extrair do Edital e seus anexos, pequenos excertos que contêm comandos em relação à necessidade de preservação do meio ambiente. No entanto, o atendimento desses comandos, que se concretizam com a elaboração de todos os planos citados acima (Plano de Manejo e Conservação de Recursos Naturais, Plano de Manejo e Conservação Fauna e Plano Diretor, etc.), só se dá após a assinatura do Contrato de Concessão. Isso esvazia o sentido da proteção ambiental pretendido pela Lei Municipal n.º 16.703, de 2017, conforme se verá adiante.

IV. DA LEI MUNICIPAL N.º 16.703/2017

A Lei Municipal n.º 16.703, de 2017, disciplina as “as concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos que serão realizadas no âmbito do Plano Municipal de Desestatização – PMD”, traçando os objetivos, conceitos e regras a serem seguidas pelo Poder Executivo nos projetos de desestatizações. Ainda, é esta a lei que autoriza a outorga, em concessões e permissões de serviço, de (i) sistema de bilhetagem eletrônica das tarifas públicas cobradas dos usuários da rede municipal de transporte coletivo de passageiros, inclusive em cooperação com outros entes da federação; (ii) mercados e sacolões municipais; **(iii) parques, praças e planetários;** (iv) remoção e pátios de estacionamento de veículos; e (v) sistema de compartilhamento de bicicletas.

Em outras palavras, é inegável que a Lei Municipal n.º 16.703/2017 se aplica ao EDITAL DA CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL N.º 001/SVMA/2018 – PROCESSO N.º 6071.2018/0000076-0 e à concessão do Parque do Ibirapuera e demais parques objeto do Edital.

A Lei Municipal n.º 16.703/2017, em seu artigo 9º, parágrafo 7º, determina que:

“§ 7º As concessões e permissões de parques e praças deverão garantir a manutenção dos serviços ambientais, suas funções ecológicas, estéticas e de equilíbrio ambiental, observadas as regras de manejo arbóreo, proteção das nascentes, cursos d’água, lagos, fauna, flora e permeabilidade do solo.” (grifou-se)

Diante disso, questiona-se: como será possível garantir o cumprimento da lei se os principais planos para manejo dos recursos naturais, fauna e uso do espaço apenas serão elaborados após

a assinatura do contrato de concessão? Ainda, como garantir o cumprimento da lei, se esses principais planos, além de serem elaborados tardiamente, não estão obrigados a adotar índices de sustentabilidade?

Na realidade, a outorga da concessão do Parque do Ibirapuera e demais parques sem a exigência de apresentação prévia dos planos mencionados, equivale à outorga de um cheque em branco. Não é possível admitir que o Poder Concedente, o Município de São Paulo e dos cidadãos paulistanos só saibam o que será feito com relação à preservação do principal parque da cidade após a declaração do vencedor e assinatura do contrato, quando nada mais puder ser feito para evitar a ocorrência de danos e impactos ambientais negativos.

Esse receio ganha ainda mais força diante da não-obrigatoriedade de adoção dos índices de sustentabilidade que, embora previstos, são, segundo o já citado item 2.2. do Anexo V – Plano Arquitetônico de Referência, são meramente referenciais e não vinculantes os licitantes.

Fica claro, portanto, que o Edital não contempla os cuidados necessários para prevenção de danos ambientais e preservação do meio ambiente impostos pela Lei Municipal n.º 16.703/2017.

V. DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E DO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO

A proteção constitucional ao meio ambiente parte da premissa de que, sem um meio ambiente equilibrado, não há

qualidade de vida. E, por meio ambiente, entende-se não apenas os espaços naturais, mas também os urbanos.

O Parque do Ibirapuera e demais parques objeto do Edital são **áreas verdes urbanas** que não se confundem com os parques do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, instituído pela Lei Federal n.º 9.985, de 2000³. São, em vez disso, segundo definição do Código Florestal – Lei Federal n.º 12.651/2012:

*“Art. 3º, XX. Área verde urbana: espaços, públicos ou privados, com **predomínio de vegetação**, preferencialmente **nativa, natural ou recuperada**, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, **destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais**”.*

As áreas verdes urbanas integram o meio ambiente da cidade, constituindo-se em espaços de convívio com características sociais e ambientais importantes. Os pesquisadores Bani Szeremeta e Paulo Henrique Trombetta Zannin, em artigo intitulado **“A Importância dos Parques Urbanos e Áreas Verdes na Promoção da Qualidade de Vida em Cidades”** e publicado na Revista RA'E GA - O Espaço

³ “Art.8º-O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação: I - Estação Ecológica; II - Reserva Biológica; III - Parque Nacional; IV - Monumento Natural; V - Refúgio de Vida Silvestre.” (...) “Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. § 1º O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei. § 2º A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento. § 3º A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento. § 4º As unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal.”

Geográfico em Análise, da Universidade Federal do Paraná (Doc. 05), ressaltam essas características:

*“Os parques urbanos são áreas verdes que podem trazer qualidade de vida para a população. Pois proporcionam contato com a natureza e suas estruturas e qualidade ambiental, quando adequadas e atrativas, são determinantes para a realização de atividade física e o lazer. Estas atividades trazem diferentes **benefícios psicológicos, sociais e físicos a saúde dos indivíduos**, como, por exemplo, a **redução do sedentarismo e amenizar o estresse do cotidiano urbano**. Assim, o planejamento correto e a conservação de parques públicos se revelam como significativa estratégia para uma política efetiva do projeto urbano e da saúde pública.”⁴*

O intuito da Lei Municipal n.º 16.703/2017 é justamente garantir a preservação dos serviços ambientais oferecidos pelos parques, como meio de viabilizar a qualidade de vida e do meio ambiente, tão importantes para a cidade de São Paulo.

Porém, nem a lei municipal, nem a preservação dos serviços ambientais, do meio ambiente e da qualidade de vida dos paulistanos serão efetivos sem que os planos que orientarão o uso e exploração comercial do Parque do Ibirapuera e demais parques do Edital sejam previamente elaborados pelo licitante.

Ainda e mais importante: não existem garantias jurídicas para a exploração comercial do Parque do Ibirapuera e dos demais parques objeto do Edital sem que haja obrigatoriedade de implantação dos índices de sustentabilidade que, como já abordado, são meramente referenciais, de adoção não obrigatória.

⁴ SZEREMETA, Bani. ZANNIN, Paulo Henrique Trombetta. A importância dos parques urbanos e áreas verdes na promoção da qualidade de vida em cidades. In: **Revista RA'E GA - O Espaço Geográfico em Análise**. Curitiba, v.29, p.177-193, dez/2013.

Ao determinar que as concessões do parques municipais garantam a manutenção dos serviços ambientais, suas funções ecológicas, estéticas e de equilíbrio ambiental, **a Lei Municipal n.º 16.703/2017 não busca impedir a concessão dos mesmos à iniciativa privada, mas, sim, assegurar que as concessões atendam condições mínimas de preservação do meio ambiente.**

A apresentação prévia dos planos já mencionados (Plano de Manejo e Conservação de Recursos Naturais, Plano de Manejo e Conservação Fauna e Plano Diretor, etc.) é a única forma efetiva de conhecer os possíveis impactos ambientais decorrentes da exploração comercial do parque e preveni-los.

A exploração comercial do Parque do Ibirapuera e demais parques objeto do Edital podem, a partir do aumento do **fluxo de visitantes, impermeabilização de novas áreas com supressão de vegetação, aumento do volume de lixo**, gerar impactos negativos que só poderão ser prevenidos se conhecidos de antemão.

O contrato licitatório prevê a concessão do Parque Ibirapuera durante trinta e cinco anos. Se, neste primeiro momento, as amarras no tocante à preservação do meio ambiente não forem feitas de forma muito clara e segura, esse bem que é tão precioso para a cidade de São Paulo e para toda a sua população, estará em risco. A prevenção, pois, deve ser a palavra-chave na concessão de uma área verde urbana.

O jurista Paulo Affonso Leme Machado alerta: **“Prevenir é agir antecipadamente, evitando o dano ambiental. Deixa-se**

de prevenir por comodismo, por ignorância, por hábito de da imprevisão, por pressa e pela vontade de lucrar indevidamente⁵.

O Princípio da Prevenção é o orientador da aplicação de todo o direito ambiental. Proteger o meio ambiente e a qualidade de vida que decorre dele é agir antecipadamente, evitando que danos aconteçam. No caso do Parque do Ibirapuera e demais parques objeto do Edital, a prevenção só será possível se ocorrem duas situações:

- Apresentação prévia, pelo licitante, do Plano de Manejo e Conservação de Recursos Naturais, Plano de Manejo e Conservação Fauna, Plano Diretor e demais planos que orientem o uso comercial de áreas verdes urbanas;
- Obrigatoriedade de implementação dos indicadores de sustentabilidade previstos no item 2.1 do Anexo V – Plano Arquitetônico de Referência ou outros indicadores sustentáveis elaborados com base em reconhecidos critérios de certificação internacional.

Por tais razões e porque não atende o comando da Lei Municipal n.º 16.703/2017, o Edital deve ser **anulado** ou, no mínimo, **retificado** para tornar obrigatórias e prévias as medidas listadas acima.

⁵ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 119.

VI - DA CONCESSÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA

Preconiza o parágrafo 4º do artigo 5º da Lei Federal n.º 4.717/65 que:

*“Art. 5. - §4 Na defesa do patrimônio público caberá a **suspensão liminar do ato lesivo impugnado.**”*

A prova inequívoca e a verossimilhança das alegações, necessárias para concessão da liminar, podem ser facilmente observadas a partir do relato sistemático do Edital e seus anexos demonstrando de forma objetiva que esses documentos não atendem o comando legal da Lei Municipal n.º 16.703/2017 – fato que, por si só, enseja a nulidade do ato impugnado.

O dano irreparável, conforme toda linha argumentativa expressa nesta exordial, se revela evidente, posto que uma vez escolhida a concessionária vencedora, sem que exista no Edital nenhuma previsão sobre a exigência de apresentação prévia do do Plano de Manejo e Conservação de Recursos Naturais, Plano de Manejo e Conservação Fauna, Plano Diretor e demais planos que orientem o uso comercial de áreas verdes urbanas, os planos que vierem a ser apresentados posteriormente terão que ser aceitos sem espaço para questionamentos. Ainda, sem a obrigatoriedade de adoção de indicadores de sustentabilidade, nada assegurará que os planos atendam os necessários critérios para garantia do uso sustentável das áreas verdes urbanas.

À luz do direito ambiental, a suspensão do Edital é necessária para atendimento do **Princípio da Prevenção**.

O **fumus boni iuris** está bem assentado em toda vasta explanação esposada no capítulo do direito, desta peça inicial.

Quanto ao **periculum in mora**, tem-se que o Edital prevê o prazo para abertura dos envelopes no dia 11 de março, às 10h30. O prazo é muitíssimo exíguo.

VII – DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, requer-se:

a) a citação do Município de São Paulo, para, querendo, apresentar defesa no prazo legal e/ou prestar informações e apresentar documentos a que o impetrante não tem acesso;

b) a intimação do Ministério Público Estadual na forma do artigo 6º § 4º da Lei Federal n.º 4.717/65;

c) a concessão da suspensão liminar para, na forma do Princípio da Prevenção do Direito Ambiental e do parágrafo 4º do artigo 5º da Lei Federal n.º 4.717/65, suspender o **EDITAL DA CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL N.º 001/SVMA/2018 – PROCESSO N.º 6071.2018/0000076-0** até a prolação da sentença;

d) cominação de multa diária de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) pelo não cumprimento da suspensão liminar, se concedida;

e) julgar procedente a presente ação popular, para que seja declarada a **NULIDADE** do **EDITAL DA CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL N.º 001/SVMA/2018 – PROCESSO N.º 6071.2018/0000076-0**, porque em inconformidade com a Lei Municipal n.º 16.703/2017;

f) alternativamente, caso não entenda V.Exa. pela nulidade do **EDITAL DA CONCORRÊNCIA INTERNACIONAL N.º 001/SVMA/2018 – PROCESSO N.º 6071.2018/0000076-0**, seja compelido Município de São Paulo a retificá-lo para o fim de determinar **(i)** a apresentação prévia Plano de Manejo e Conservação de Recursos Naturais, Plano de Manejo e Conservação Fauna, Plano Diretor e demais planos que orientem o uso comercial de áreas verdes urbanas e **(ii)** a adoção obrigatória dos indicadores de sustentabilidade previstos no no item 2.1 do Anexo V – Plano Arquitetônico de Referência ou outros indicadores sustentáveis elaborados com base em reconhecidos critérios de certificação internacional;

g) seja o Réu condenado ao pagamento das custas e honorários advocatícios, nos termos do art. 12 da Lei Federal n.º 4.717/65.

Dá-se à causa o valor de R\$ R\$ 1.269.702.615,56 (um bilhão e duzentos e sessenta e nove milhões e setecentos e dois mil e seiscentos e quinze reais e cinquenta e seis centavos), que corresponde ao valor do edital, nos termos do artigo 22 da Lei 4.717/65 c/c artigo 292, inc. II do CPC.

Termos em que,
pede deferimento.

São Paulo, 28 de fevereiro de 2019.

ARNÓBIO ROCHA
OAB/SP Nº 271.191