



UCSAL
**UNIVERSIDADE
CATÓLICA
DO SALVADOR**

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL E
DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

RENATO DE ALBUQUERQUE ARLÉO BARBOSA

**A ATUAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E PRIVADOS NOS
TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) DO
SHOPPING PARALELA (SALVADOR/BA)**

Salvador
2020

RENATO DE ALBUQUERQUE ARLÉO BARBOSA

**A ATUAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E PRIVADOS NOS
TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) DO
SHOPPING PARALELA (SALVADOR/BA)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica do Salvador, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Aparecida Netto Teixeira.

Salvador
2020

Ficha Catalográfica. UCSal. Sistema de Bibliotecas

B238 Barbosa, Renato de Albuquerque Arléo

A atuação dos agentes públicos e privados nos termos de ajustamento de conduta (TAC) do Shopping Paralela (Salvador/Ba) / Renato de Albuquerque Arléo Barbosa. – Salvador, 2020.

110 f.

Orientadora: Prof^a. Dra. Aparecida Netto Teixeira.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social.

1. Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) 2. Urbanismo corporativo
3. Shopping Center I. Teixeira, Aparecida Netto – Orientadora II. Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação III. Título.

CDU 711.552(813.8)

TERMO DE APROVAÇÃO

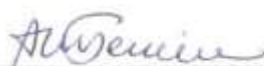
RENATO DE ALBUQUERQUE ARLÉO BARBOSA

A ATUAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E PRIVADOS NOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) DO SHOPPING PARALELA (SALVADOR/BA)

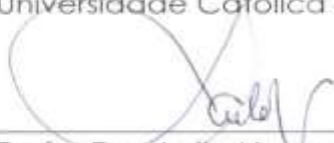
Dissertação aprovada como requisito para obtenção do grau de
Mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social.

Salvador, 03 de março de 2020

Banca Examinadora:



Profa. Dra. Aparecida Netto Teixeira
Universidade Católica de Salvador / UCSal (Orientadora)



Profa. Dra. Laila Nazem Mourad
Universidade Católica de Salvador / UCSal (Examinadora interna)



Profa. Dra. Thais de Miranda Reboças
Centro Universitário Ruy Barbosa Wyden, Curso de Arquitetura e
Urbanismo – Examinadora externa

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu pai, Prof. Arléo Barbosa, que incentivou e se alegrou com este mestrado. Sei que para ele é um motivo de satisfação e realização ver o filho com este título.

À minha mãe, que sempre me deu força para realizar o que é possível.

À minha esposa, Rejane Arléo, que sempre está do meu lado e contribui na realização dos meus objetivos.

Aos meus filhos, que estão nos meus motivos de vida.

Aos meus alunos, que me fizeram gostar de continuar lecionando, dando motivos para eu continuar no ambiente acadêmico.

À Prof^a. Aparecida Netto Teixeira, minha orientadora, pela dedicação e paciência na condução da minha dissertação.

Ao Poder Superior, Deus, sempre presente em minha vida e em primeiro lugar, por Quem eu tenho gratidão pela vida.

BARBOSA, Renato de Albuquerque Arléo. **A PARTICIPAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E PRIVADOS NOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) DO SHOPPING PARALELA (SALVADOR/BA)**. 2020. Orientadora: Aparecida Netto Teixeira 117f. il. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social) - Programa de Pós Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social, Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2020.

RESUMO

A implantação de grandes empreendimentos imobiliários comerciais e habitacionais, em Salvador/BA, foi intensificada nas últimas décadas, com crescente atuação dos agentes imobiliários no âmbito da produção corporativa da cidade. Em alguns casos, em decorrência de danos urbanos e/ou ambientais, registra-se a celebração do Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), pelo Ministério Público. Nesse contexto, a presente dissertação tem como objetivo avaliar a participação dos agentes públicos e privados no processo de atuação dos agentes públicos e privados nos termos de ajustamento de conduta (TAC) decorrentes da implantação do Shopping Paralela, localizado na Av. Luis Viana, e seus desdobramentos relativos ao direito à cidade. A metodologia do trabalho, de caráter qualitativo, está fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental (processos e Ações Civas Públicas e Legislação Urbanística) relativamente aos TAC do Shopping Paralela, abrangendo análise do cumprimento efetivo, das implicações judiciais e dos desdobramentos relativos à cidade. Além disso, abrangeu a realização de entrevistas semiestruturadas, com o empreendedor imobiliário, responsável pela implantação do shopping, e com representante do Ministério Público da Bahia, visando melhor identificar os problemas ocorridos entre os gestores que resultaram na celebração dos TACs. Como resultados tem-se que, no caso do Shopping Paralela, mesmo tendo sido cumpridas parcialmente as exigências do Termo de Ajustamento de Conduta, seus objetivos não foram plenamente alcançados, apontando para uma necessidade de buscar meios que aprimorem os mecanismos que regulam e intermediam as relações que utilizam o instrumento do TAC, em prol do direito à cidade.

PALAVRAS-CHAVE: Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Urbanismo corporativo. Shopping Center.

BARBOSA, Renato de Albuquerque Arléo. **THE PARTICIPATION OF THE PUBLIC AND PRIVATE AGENTS IN TERMS OF CONDUCT ADJUSTMENT (TCA) OF THE SHOPPING PARALELA (SALVADOR/BA)**. 2020. Advisor: Aparecida Netto Teixeira 117f. il. Dissertation (MA in Territorial Planning and Social Development). Postgraduate Program in Territorial Planning and Social Development, Catholic University of Salvador (UCSAL), Salvador, 2020.

ABSTRACT

The implementation of great commercial and residential real estate projects in Salvador / BA, has been intensified in the last decades, with the increasing performance of real estate agents in the ambit of corporate production in the city. In some cases, due to urban and / or environmental damage, the Public Ministry conducts the Terms of Adjustment of Conduct (TAC). In this context, this dissertation aims to evaluate the participation of public and private agents in the process of signing the Terms of Conduct Adjustment (TAC) resulting from the implementation of Shopping Paralela, located at Av. Luis Viana, and its developments related to the right of the city. The methodology of the work, of qualitative character, is based on bibliographic and documentary research (processes and Public Civil Actions) in relation to the TACs of Shopping Paralela, covering analysis of effective compliance, tojudicial implications and developments related to the city. In addition, it covered the realization of semi-structured interviews, with the real estate entrepreneur, responsible for the implementation of the shopping, and with the representative of the Public Ministry of Bahia, in order to better identify the problems that occurred among the managers that resulted in the signing of the TACs. As a result, in the case of Shopping Paralela, even though the requirements of the Conduct Adjustment Term have been partially met, its objectives have not been fully achieved, pointing to a need to seek means to improve the mechanisms that regulate and mediate relationships that use the TAC instrument, in favor of the right to the city.

Keywords: Conduct Adjustment Term (TAC). Corporate urbanism. Shopping center.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Localização do Shopping Paralela	13
Figura 2- Avenida Paralela, 2002	28
Figura 3- Tipologia habitacional da área de entorno do Shopping Paralela	33
Figura 4- Empreendimentos imobiliários lançados em Salvador entre 2006 e 2010.	40
Figura 5- Implantação do Shopping Paralela	48
Figura 6- Perspectiva frontal do Shopping Paralela	49
Figura 7- Passarela em frente ao Shopping Paralela	51
Figura 8- Fotografias aéreas do terreno onde foi implantado o Shopping Paralela - 1976/2002	58
Figura 9- Foto aérea do local de implantação do Shopping Paralela	59
Figura 10- Equipe de coleta e plantio das mudas de árvores, 2007	62
Figura 11- Área Verde anterior à construção do shopping	63
Figura 12- Área posterior à construção	63

LISTA DE MAPAS

Mapa 1- Áreas de expansão de Salvador	26
Mapa 2- Vetores de expansão, Salvador-BA	30

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1 - Relação entre preços dos terrenos e de áreas construídas em Salvador entre 2004 e 2010	42
Tabela 2 - Estimativa de empregos gerados na fase de operação do Shopping Paralela	47
Tabela 3 - Área Edificada do Shopping Paralela.....	49
Tabela 4- Área bruta locável do Shopping Paralela	49
Tabela 5- Área de Garagem do Shopping Paralela.....	50
Quadro 1- Principais acontecimentos na fase de construção e licenciamento do Shopping Paralela.....	89

LISTA DE ABREVIACOES

ABRASCE - Associação Brasileira de Shopping Centers
ACP – Ação Civil Pública
ADEMI/BA – Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário da Bahia
APESBA - Associação de Pesquisa e Ensino Superior da Bahia
APP - rea de Preservação Permanente
CAB – Centro Administrativo da Bahia
CAPEMI- Caixa de Pecúlios, Pensões e Montepios Beneficente
CBRE - ColdwellBanker Richard Ellis
CRA – Centro de Recursos Ambientais
COMAM - Conselho Municipal de Meio Ambiente
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente
EIA - Estudo de Impacto Ambiental
EIV - Estudo de Impacto de Vizinhança
EPUCS – Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador
FTC - Faculdade de Tecnologia e Ciências
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IMA - Instituto do Meio Ambiente
INEMA – Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
LOUOS - Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo
LTDA - Limitada
OCEPLAN - rgo Central de Planejamento
PDDU - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PMS – Prefeitura Municipal do Salvador
RGI - Registro Geral de Imóveis
RIMA - Relatório de Impacto Ambiental
RMS – Região Metropolitana de Salvador
SEARA - Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais
SEDHAM - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente
SEMUT - Secretaria Municipal de Urbanismo e Transporte
SICAR/CONDER – Sistema Cartográfico Estadual / Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
SMA – Superintendência do Meio Ambiente
SUCOM - Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo do Município
TAC - Termo de Ajustamento de Conduta
TAC - Termo de Acordo e Compromisso
ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
1.1 REFERENCIAL TEÓRICO: DIREITO À CIDADE E URBANISMO CORPORATIVO	16
2. A IMPLANTAÇÃO DO SHOPPING PARALELA NO CONTEXTO DA EXPANSÃO URBANA DE SALVADOR	24
2.1 O PROCESSO DE EXPANSÃO URBANA DE SALVADOR NAS DÉCADAS DE 1940 A 2010	24
2.2 A CONSOLIDAÇÃO DO ENTORNO DA AV PARALELA: DESDOBRAMENTOS URBANOS E AMBIENTAIS.....	29
2.3 O EMPREENDIMENTO IMOBILIÁRIO DO SHOPPING PARALELA	36
3. O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO SHOPPING PARALELA	53
3.1 O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E DE ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO.....	53
3.2 O TERMO DE ACORDO E COMPROMISSO FIRMADO ENTRE A PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR E O SHOPPING PARALELA.....	65
4. A ATUAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E PRIVADOS NO TAC DO SHOPPING PARALELA	68
4.1. O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC): CONCEITO E OBJETIVOS	68
4.2 DESDOBRAMENTOS RELATIVOS A CELEBRAÇÃO DOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA DO SHOPPING PARALELA	74
4.3. AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DO TAC (TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA) DO SHOPPING PARALELA	90
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
REFERÊNCIAS	99
APÊNDICE A- ROTEIRO DA ENTREVISTA - MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA	108
APÊNDICE B- ROTEIRO DE ENTREVISTA - EMPREENDEDOR DO SHOPPING PARALELA	109

1. INTRODUÇÃO

O estudo do crescimento das cidades brasileiras e sua dinâmica ao longo do tempo tornaram-se essenciais para a compreensão dos problemas urbanos contemporâneos. No caso específico da cidade de Salvador, a sua modernização não fugiu às características gerais do processo de desenvolvimento urbano no Brasil, intensificado a partir do ano de 1940, no qual a cidade experimentou um crescimento considerável, ampliando a demanda de moradias e a pressão sobre a estrutura urbana, conforme apontam os estudos de Carvalho e Pereira (2008).

Esse processo de expansão urbana deve-se, em grande parte, à migração rural-urbana de população atraída por oportunidades de emprego. Lobato (1994) salienta as dinâmicas ocorridas no espaço urbano oriundas desta migração, como a demanda por novos lugares de moradia e o surgimento de novos territórios, como as periferias e os setores residenciais seletivos.

Andrade e Brandão (2009, p. 20- 21) enumeram as transformações espaciais que passou a cidade de Salvador e contribuíram para a complexa nucleação urbana encontrada nos dias atuais. Para os autores, a implantação da Petrobrás em 1953 com a exploração do petróleo no Recôncavo da Bahia e a construção do Complexo Industrial de Aratu, em 1967 foram vetores de crescimento econômico para a cidade e a Região Metropolitana de Salvador.

Com o crescimento abrupto, principalmente a partir da década de 1970, Salvador passou por significativas mudanças socioespaciais, com a verticalização das construções e a abertura de grandes avenidas, com destaque para Avenida Luís Viana Filho, conhecida como "Avenida Paralela". Outra construção de impacto foi o Complexo Petroquímico de Camaçari em 1976, pois "as indústrias atraíram fluxos migratórios e a cidade se expandiu para o interior da península e ao longo da orla atlântica" (ANDRADE; BRANDÃO, 2009, p. 21).

Nos últimos anos, as mudanças vêm sendo protagonizadas pelo capital imobiliário, particularmente em função do crescimento da demanda de equipamentos de habitação, comércio e lazer voltados para as classes de maior renda. Em muitos casos, essa atuação conta com o apoio do poder público municipal, mediante a aprovação de legislação urbanística que contempla a flexibilização de normas, modificação dos parâmetros construtivos e elevação do gabarito em áreas nobres da

cidade, a exemplo do plano diretor de 2004, Trata-se do contexto do “empreendedorismo urbano” o qual, conforme exposto em Carvalho e Pereira (2013), “ênfatiza como eixo central da questão urbana a busca de uma competitividade para atrair os capitais que circulam no espaço, sem fronteiras, do mundo globalizado” (CARVALHO; PEREIRA, 2013, p. 21).

Para Milton Santos (1993), as “cidades corporativas” são caracterizadas por uma rápida reconfiguração territorial, diante da ocupação dos espaços pelas empresas motivadas pelo propício momento econômico. “O essencial do esforço de equipamento é primordialmente feito para o serviço das empresas hegemônicas” (SANTOS, M., 1993, p.110). Harvey (2005), ratificando esse pensamento, afirma que existe uma mudança na governança urbana, do administrativo para o empreendedorismo, cuja consequência é a “construção especulativa do lugar” (HARVEY, 2005, p. 37). Segundo o autor, as empresas não realizam políticas que contribuem com o território, com a fragmentação do tecido social, o que gera um desenvolvimento desigual.

A Avenida Paralela deve cumprir o papel de ligar a cidade ao maior aeroporto do Estado e ao Centro Administrativo da Bahia, complexo para o qual o governo estadual, à época, transferiu a maior parte de suas instalações. Com a implantação da Avenida tem-se a criação de um novo vetor de crescimento da cidade, na direção norte, com impactos ambientais significativos, a partir de processo intensivo de supressão de remanescentes de Mata Atlântica¹.

Neste contexto, destaca-se ainda a implantação de grandes condomínios residenciais e comerciais. O primeiro Shopping Center, o Iguatemi, foi inaugurado em 1975, dando início ao surgimento de vários outros, em uma perspectiva de ampliação dos espaços de consumo e lazer privados. A implantação de empreendimentos imobiliários comerciais e habitacionais foi intensificada a partir de 2000, a exemplo dos residenciais Alphaville I e II, Horto Bela Vista (HBV) e os Shopping Centers: Salvador Norte Shopping, Shopping Itaipara e Shopping Paralela, em um período de crescente atuação dos agentes imobiliários, no âmbito das

¹ Protegida pela Constituição Federal e designada como Patrimônio Nacional, a Mata Atlântica é um dos seis biomas brasileiros localizado em toda a costa atlântica, desde o Rio Grande do Norte até o Rio Grande Sul, e contribui de forma direta para o equilíbrio do meio ambiente. A exploração desordenada de recursos naturais, oriunda de interesses mercantilistas ao longo da história da expansão territorial brasileira, resultou em consequências irreparáveis, como a extinção de várias espécies nativas, o aquecimento do planeta e o desequilíbrio ecológico como um todo.

mudanças no modo de produção do espaço urbano de Salvador nas últimas décadas (VALVERDE, 2015, p. 15).

Em alguns casos, em decorrência de danos urbanos e ambientais resultantes da implantação dos referidos empreendimentos, a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), a partir dos anos 2000, vem sendo utilizada tendo por objetivo estabelecer compromissos e acordos, podendo-se citar no caso do HBV, a elaboração do Estudo de Impacto Urbano-Ambiental (EIUA) e a análise dos impactos na comunidade do entorno (SANTOS, G., 2017, p. 63).

O Shopping Paralela está localizado às margens da Avenida Luís Viana Filho (Figura 1), entre o Loteamento Alphaville e a Faculdade de Tecnologia e Ciências (FTC), em uma área de 6 hectares, com área total construída de 119.339,14m² (ALVES; COSTA; GUERRA, 2006, p. 8). O empreendimento foi inaugurado em 2009, tendo sido construído pela empresa W. BARRETTO que, se associou à Caixa de Pecúlios, Pensões e Montepios – Beneficente (CAPEMI).

Figura 1- Localização do Shopping Paralela



Fonte: Google Earth. Acesso em: 01 out. 2018.

A implantação do Shopping Paralela, em análise neste trabalho, resultou na celebração do Termo de Acordo e Compromisso (TAC) e o Termo de Ajustamento

de Conduta (TAC) - com a atuação do poder público municipal e do Ministério Público Estadual, com destaque para esse último. O Ministério Público (MP), conforme o artigo 129, III, da Constituição Federal, tem a função de “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (BRASIL, 1988, p.21).

Neste contexto, se destaca o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), que estabelece a função social da propriedade urbana:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana [...].

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas [...] .(BRASIL, 2001).

O interesse pelo desenvolvimento da pesquisa decorre da demanda por uma reflexão acerca dos termos de ajustamento de conduta pelo autor como empreendedor imobiliário com a participação direta na construção do referido Shopping, entre 2007 e 2010, e, por outro lado, ao necessário aprofundamento teórico referente à produção da cidade e sua relação com o urbanismo corporativo. Esta pesquisa está registrada e aprovada na Plataforma Brasil com o Parecer nº 3.327.522, conforme Resolução CNS nº 510/16 para as pesquisas das áreas sociais e humanas.

Este trabalho tem como objetivo analisar o papel desempenhado pelos agentes públicos e privados no processo de celebração e execução do Termo de Acordo e Compromisso e dos Termos de Ajustamento de Conduta do Shopping Paralela, e seus desdobramentos relativos ao direito à cidade. A hipótese que se busca comprovar é que a emissão dos referidos TAC não atingiram o seu propósito principal, qual seja, agilizar as providências necessárias e evitar a judicialização. O desenvolvimento do trabalho busca dar respostas às seguintes questões:

- ✓ Qual o papel desempenhado pela Avenida Paralela no processo histórico de expansão urbana da cidade de Salvador, a partir de 1940.
- ✓ Quais os elementos causadores dos TACs e os aspectos contemplados no caso do empreendimento do Shopping Paralela?
- ✓ Qual a atuação dos agentes públicos e privados na celebração dos referidos TACs?
- ✓ Quais os desdobramentos do TAC do Shopping Paralela na perspectiva do direito à cidade?

A metodologia de trabalho está baseada em uma abordagem hipotético-dedutiva, a fim de obter confirmação ou negação da hipótese estabelecida. As técnicas de pesquisa abrangem o levantamento bibliográfico (artigos, dissertações, livros, jornais publicados, teses referentes ao tema) e documental (Termo de Acordo e Compromisso firmado com a Prefeitura Municipal de Salvador; Termo de Ajustamento de Conduta, firmado com o Ministério Público Estadual; Ação Civil Pública para remoção de ilícito, com pedido de liminar, promovida pelo Ministério Público do Estado da Bahia), legislação e levantamento fotográfico.

Ademais, foram realizadas visitas técnicas e entrevistas semi-estruturadas com representantes dos agentes públicos e privados, abrangendo a Promotora de Habitação e Urbanismo do Estado da Bahia e o representante da empresa W. BARRETTO, responsável pela implantação do empreendimento, com o objetivo de obter maiores informações acerca do processo de concepção do TAC do Shopping Paralela, na fase de construção e no pós-obra. Quanto às informações relativas à Prefeitura Municipal do Salvador, importante salientar que os técnicos não se dispuseram a responder qualquer questionário ou a conceder entrevistas. Além disso, houve tentativa, sem êxito, de coleta de dados do material referente às defesas e ao Termo de Acordo e Compromisso. Diante dessa dificuldade, constatamos que o órgão público municipal que deveria, de forma simplificada, implementar suas ações com total transparência, não facilitou o acesso às informações requeridas².

² O ocorrido desperta para a discussão da Lei da Transparência - Lei Complementar 131/2009 – que altera a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no que se refere à transparência da gestão fiscal. O texto inova e determina que sejam disponíveis, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Lei 131/2009).

A dissertação está estruturada em quatro capítulos. O primeiro versa sobre a introdução e o referencial teórico, fundamentado nos conceitos do direito à cidade e urbanismo corporativo - com base em autores como Harvey (2012), Lefebvre (1991), Fernandes (2002); o segundo capítulo refere-se à implantação do Shopping Paralela no contexto da expansão urbana de Salvador, abrangendo a consolidação do território de entorno da Av. Paralela e os aspectos específicos relativos ao empreendimento imobiliário do Shopping Paralela; o terceiro capítulo trata do licenciamento ambiental e do Termo de Acordo e Compromisso firmado entre a Prefeitura Municipal de Salvador e o Shopping Paralela; o quarto descreve a concepção, implantação dos TAC do Shopping Paralela, culminando em uma avaliação crítica acerca da participação dos agentes públicos e privados, bem como dos limites e potencialidades do instrumento do Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, em prol do direito à cidade.

Em suma, o trabalho visa contribuir para a discussão a respeito das emissões dos Termos de Ajustamento de Conduta e procedimentos adotados pelo Ministério Público, decorrentes da implantação de grandes empreendimentos imobiliários. Nesse sentido, diante da escassez de estudos que se dedica a investigar a aplicação dos Termos de Ajustamento de Conduta, a presente dissertação faz-se relevante, no que se refere às possibilidades do instrumento na perspectiva do direito à cidade. Trata-se, desse modo, de temática de interesse de todos os cidadãos, assim como da Academia, por se tratar de um direito comum a todos, que pode estar sendo negligenciado. Assim, estudos como esse, podem contribuir para um melhor acompanhamento e busca pela transparência desses instrumentos.

1.1 REFERENCIAL TEÓRICO: DIREITO À CIDADE E URBANISMO CORPORATIVO

O direito à cidade é uma ideia que foi primeiramente proposta por Henri Lefebvre em seu livro "Le droit à la ville", de 1968. Na obra Lefebvre trata de uma "demanda [por] um acesso renovado e transformado à vida urbana" (LEFEBVRE, 1991, p. 42). Para o autor, apesar de distintas, uma estratégia de conhecimento é inseparável de uma estratégia política, e essa estratégia do saber deve ser trilhada

na direção da prática de um direito: “direito à cidade. Isto é, à vida urbana, condição de um humanismo e de uma democracia renovados” (LEFEBVRE, 1991, p. 42). As colocações de Lefebvre (1991) nos remetem a um duplo movimento. Por um lado, em relação ao clamor e reivindicação pelos direitos fundamentais do indivíduo (a exemplo da saúde, educação, moradia, lazer), o que implica em conflitos e disputas com vistas a garantir esses direitos. Por outro lado, em uma perspectiva mais ampla, próximo a um “projeto utópico de cidade”, o autor acredita na luta por uma cidade diferente, que seja produzida para os cidadãos.

Com relação ao espaço urbano, Lefebvre (1991) explica que a cidade é configurada pela produção e reprodução das relações sociais, com valor de uso, relacionada mais com a obra de arte e distanciando-se do objeto, do produto, do valor de troca. Para o autor, a cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. Segundo o autor, “o valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor de uso, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização do uso” (LEFEBVRE, 1991, p.14). Nesse sentido, o valor de uso está associado às necessidades básicas para a reprodução social.

O geógrafo britânico David Harvey une a geografia urbana à filosofia social, que desperta o pensamento de que o direito à cidade passa, pois pela formação do cidadão, da sua conscientização e vai além da

liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum, antes de individual, já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização. (Harvey, 2012, p. 74)

Ainda segundo Harvey (2012), o direito à cidade é uma queixa “enquanto resposta a uma crise devastadora da vida cotidiana na cidade” e uma exigência,

impulsionadora da busca de uma vida urbana alternativa, menos alienada, mais significativa e divertida, sendo ao mesmo tempo conflitante e dialética, aberta ao futuro, aos embates e à eterna busca de uma novidade incognoscível. (HARVEY, 2014, p. 11). [...] O direito à cidade é fruto de uma ambição coletiva, com raiz na seara dos direitos humanos, e que visa se sobrepor à lógica liberal – ou neoliberal – em que predominam o direito de propriedade privada, puro e simples, e a taxa de lucros acima dos direitos essenciais para a vida da própria sociedade (HARVEY, 2014, p. 27).

No tocante às cidades, a habitação e o solo urbano, que contém tanto o valor

de uso (para os usuários da cidade), quanto o valor de troca (para, por exemplo, os empreendedores), conforme afirma Harvey (1980) são “mercadorias especiais”, considerando que não podem ser transportadas como as outras mercadorias; são imprescindíveis para a vida das pessoas; são bens duráveis e que possuem vida longa.

Segundo o autor, nas cidades contemporâneas “a qualidade de vida urbana tornou-se uma mercadoria, assim como a própria cidade, num mundo onde o consumismo, o turismo e a indústria da cultura e do conhecimento se tornaram os principais aspectos da economia política urbana” (HARVEY, 2012, p. 81).

Quanto ao papel do Estado, Villaça (1997) destaca a sua subordinação aos interesses da classe dominante. O autor afirma que isso acontece quando o Estado legisla e controla a localização da infraestrutura urbana. Este cenário é contrário ao que está contido no conceito de direito à cidade, em que o planejamento urbano precisa estar direcionado em função do interesse social e em benefício da coletividade.

Nesse contexto, são criados incentivos que facilitam, muitas vezes, a realização de empreendimentos, os quais podem gerar “arranjos” para que o ambiente seja propício ao negócio imobiliário, como explica Harvey (2005),

A concorrência interurbana parece ser essencial em sua dialética de causa/efeito, tanto porque o lugar de investimento do capital pode ser melhor escolhido em tempos de globalização, quanto os arranjos daí oriundos podem elevar cidades a novos patamares. Nesse sentido, os lugares terão que ser favoráveis à celebração de negócios, sendo, então, “a missão da governança urbana atrair fluxos de produção, financeiros e de consumo de alta mobilidade e flexibilidade para seu espaço.” (HARVEY, 2005, p.180).

Com a substituição da cidade fordista pela cidade corporativa, tem-se uma nova ordem urbana, na qual

[...] a cidade torna-se cenário, cujas intervenções obedecem a uma racionalidade que enfatiza a face mercantil da vida urbana. Essa racionalidade não dá conta da complexidade de relações naquele espaço, não assegurando o direito à cidade para todos, amplificando os conflitos, que também se modificam, embora claramente contrários à cidade neoliberal (PEREIRA, 2014, p. 6).

Conforme afirma Ana Fernandes (2013), a nova ordem urbanística passa a ser dada majoritariamente pelos interesses corporativos e empresariais, em

associação com o setor público, caracterizado principalmente pela implantação de mega empreendimentos (bairros/cidades franquias ou marcas), reproduzidos em diversas localidades no Brasil, caracterizados pela privatização e fragmentação do espaço. Esse movimento gera o chamado urbanismo corporativo.

O urbanismo corporativo, apesar de ter grande escala e conseqüente consumo de território, desenvolve-se no âmbito majoritariamente privado, associado às suas lógicas e interesses, e articulado ao público apenas naquilo que é estritamente exigido pelos instrumentos de regulação que não puderam ser contornados nos processos de negociação para sua aprovação (FERNANDES, A., 2013, p. 103).

Assim sendo, o planejamento urbano passa a ser definido por um grupo maior abrangendo as grandes corporações, os governos e as empresas.

O poder de decidir sobre o conteúdo do espaço é cada vez mais pulverizado e conflituoso. O capital se expande no globo e se impõe através de sua lógica mercantil, aliando os interesses econômicos a um modo de vida homogeneizante, em que o consumo é o grande motor da cidadania (PEREIRA, 2014, p. 5).

Segundo Bortolo (2010), o empreendedor assume destaque nesse processo, envolvendo “a produção e a circulação, uma vez que comanda as decisões que permitem a transformação do capital-dinheiro em terreno e, posteriormente, em mercadoria-moradia. Esta, por sua vez, após circular, converte-se novamente em capital-dinheiro” (BORTOLO, 2010, p. 42).

Assim, como as ações em bolsas de valores no mercado financeiro, a terra urbana traz possibilidades de ganhos na dinâmica da cidade corporativa. As áreas com potencial de valorização são “cobiçadas” por investidores que transformam o espaço urbano com seus empreendimentos. Esta dinâmica, segundo alguns autores, produz desigualdades sociais, a exemplo da expulsão de população de baixa renda de áreas valorizadas da cidade, e o estabelecimento de novas relações entre o público e privado, com o surgimento da cidade de exceção, conforme exposto por Vainer (2011):

A cidade de exceção transforma o poder em instrumento para colocar a cidade, de maneira direta e sem mediações na esfera da política, a serviço do interesse privado de diferentes grupos de interesses. Não se trata mais de uma forma de governo em que o interesse geral cederia lugar a formas negociais. Nem se trata apenas de governar em benefício de determinados grupos de interesses, grupos dominantes. Trata-se de uma forma nova, em que as relações entre interesses privados e Estado se configuram completamente e entronizam novas modalidades de exercício hegemônico (VAINER, 2011, p. 28).

No que se refere às transformações urbanas ocasionadas pelos grandes empreendimentos. Vainer (2000) afirma a importância de pensar o direcionamento do processo de urbanização de uma área da cidade sob influência da iniciativa privada, assim como o papel do planejamento urbano. O autor cita que a cidade-empresa causa a despolitização da cidade. O que ocorre não é apenas uma mudança gerencial, mas uma mudança no conceito de cidade, transformando-a em um sujeito econômico, cuja lógica de poder é utilizada para “legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados” (VAINER, 2000, p. 89).

Em detrimento do avanço da lógica da “cidade corporativa” nos dias atuais, conforme exposto acima, a lógica do “direito à cidade” vem se contrapondo, segundo os autores, e se reinventando no Brasil, principalmente a partir da aprovação da lei do Estatuto da Cidade, em 2001, que encontra fundamento nesse direito, com vistas à garantia da função social da cidade e da propriedade.

Constata-se a crescente atuação dos movimentos sociais/culturais e coletivos urbanos, não apenas no Brasil³, mas em todo o mundo, na disputa pela apropriação e produção do espaço, em prol da garantia/ampliação de espaços públicos; resistência a remoção de moradores, e de um modo mais amplo da conquista do “direito à cidade”.

Vale ressaltar que o conteúdo da lei está fundamentado na ideia de Reforma Urbana que surgiu em 1960, fruto das discussões sobre os problemas urbanos do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, também conhecido como Seminário do Quitandinha, em 1963. Retomado em 1980, profissionais de várias áreas do conhecimento produziram o texto nacional de Emenda Popular de Reforma Urbana, que foi incorporado à nova Constituição brasileira, resultando em um capítulo com dois artigos da Constituição Federal de 1988. (SOUZA, C., 2016)

³ Pode-se citar o caso emblemático do movimento “Ocupe Estelita”, em Recife/PE, no qual um grupo de profissionais, desde 2012, está lutando para evitar a demolição de construções do “Cais José Estelita” para a implantação de prédios comerciais e residenciais (DIAS; SILVA, 2018), bem como práticas coletivas em Salvador/BA, podendo-se citar o Movimento do Bairro 2 de Julho (REBOUÇAS, 2019); da comunidade da Gamboa de Baixo (Av. do Contorno); do Acervo da Laje (Subúrbio Ferroviário de Salvador) e da 7ª etapa de recuperação do Centro Histórico de Salvador. (FERNANDES; FIGUEIREDO; ESPINOZA, 2017).

Nesse sentido, a Lei do Estatuto da Cidade (2001) foi um marco legal importante no âmbito da previsão de instrumentos urbanísticos em prol da função social da cidade, com desdobramentos em âmbito local, cabendo ao município aplicar estes instrumentos através do plano diretor.

No que concerne aos instrumentos legais que dispõem sobre o direito à cidade, por intermédio do controle urbanístico e códigos de conduta do cidadão no ambiente urbano, observa-se: por um lado, o seu amplo sentido institucional, na medida em que direcionam novos processos de uso e ocupação do solo, e, por outro, o modo como influenciam as ações coletivas na cidade (BATTAUS; OLIVEIRA, 2016, p. 97).

Em Salvador, alguns pressupostos do Estatuto da Cidade já estavam presentes, de forma inovadora, no Plano Diretor de 1985 - Lei Municipal (3525/85), os quais foram de um modo geral, reduzidos nos PDDU subsequentes. O referido Plano

criou as Áreas de Proteção Sócio Ecológica (APSES), correspondentes às atuais Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Originam-se nessa fase também as primeiras legislações sobre ocupação e uso do solo (LOUS) e sobre a participação comunitária no processo de planejamento. [...] Os Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano (PDDU) subsequentes, aprovados em 2004 e 2007, foram elaborados como revisões e complementações do Plano de 1985, entretanto, esse processo só se iniciou 1998, em consequência de alterações na LOUS que vinham sendo feitas pela Prefeitura por pressão do setor imobiliário (BOAVENTURA; SANTANA, 2014, p. 46).

Entretanto, apesar do notório avanço da referida lei, estudos recentes demonstram que o Estatuto da Cidade não tem garantido esse direito de forma plena, o que resulta em um custo ao cidadão, uma vez que não se cumpre na íntegra o que foi estabelecido. Sobre isso, Battaus e Oliveira (2016) se posicionam,

Ainda que o Estatuto tenha subsidiado consistentemente as administrações municipais, por meio de instrumentos urbanísticos efetivos no enfrentamento das “mazelas urbanas”, pouco se constata a respeito do cumprimento da função social da propriedade urbana. Conclui-se, portanto, que tampouco o respaldo legal desses documentos tem sido capaz de assegurar o “direito à cidade” (BATTAUS; OLIVEIRA, 2016, p.103).

De acordo com Battaus e Oliveira (2016), “hoje, passados mais de quinze anos do Estatuto da Cidade, o que se vislumbra na prática anda muito aquém dos objetivos constituintes e, num segundo momento, das tentativas de realização dos legisladores” (BATTAUS; OLIVEIRA, 2016, p. 102).

Segundo Schasberg (2008), o setor imobiliário, em princípio refratário ao Estatuto da Cidade, gradativamente deixou de vê-lo como ameaça e passou a considerar alguns dos instrumentos como úteis e necessários à expansão de suas atividades. São vistos como oportunidades de novos negócios os seguintes instrumentos: Operações Urbanas Consorciadas, Parcelamento e Edificação Compulsória, Direito de Superfície, e mesmo a Outorga Onerosa de Construir e de Alteração de Uso. Não é o caso do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), visto ainda hoje como instrumento compensatório de potencial redistributivo que pode interferir negativamente na expectativa imobiliária, encontrando ainda obstáculos expressos ou velados para sua implementação. (SCHASBERG, 2008).

Segundo Edésio Fernandes (2002), a efetiva implantação da referida lei está diretamente associada à mobilização social, bem como à atuação do poder judiciário, como ente fundamental para regular os interesses privados, pois possui instrumentos necessários para fazê-lo.

A aprovação do Estatuto da Cidade consolidou a ordem constitucional quanto ao controle jurídico do desenvolvimento urbano, visando reorientar a ação do poder público, do mercado imobiliário e da sociedade de acordo com novos critérios econômicos, sociais e ambientais. Sua efetiva materialização em leis e, sobretudo, políticas públicas, contudo depende fundamentalmente da ampla mobilização da sociedade brasileira, dentro e fora do aparato estatal. O papel dos juristas nesse processo é de fundamental importância para que sejam revertidas as bases do processo que tem caracterizado o crescimento urbano no Brasil (FERNANDES, E., 2002, p.47).

Além disso, algumas leis resultam do “lobby”⁴ de grupos de interesse, valorizando áreas através de modificações das normas dos zoneamentos, aumentando o gabarito, por exemplo. Para Fernandes (2002), considerando que há falhas na formatação da lei, que podem favorecer ao atendimento dos interesses privados, ou mesmo criar a condição de impunidade para o não cumprimento das atividades necessárias para um crescimento harmônico.

Nesse contexto se insere o instrumento jurídico do Termo de Ajustamento de Conduta, que vem sendo aplicado pelo Ministério Público, com vistas à minimização de eventuais danos urbanos e ambientais decorrentes, principalmente, da implantação de grandes empreendimentos imobiliários. Caso o TAC seja

⁴ Termo comumente usado para designar um grupo de pessoas, físicas ou jurídicas, que se organizam em torno de um objetivo em comum e tentam interferir nas decisões do poder executivo e legislativo para que estas coincidam os seus interesses.

judicializado, entretanto, este perde sua função, mas o andamento do processo se torna determinante para um veredito. O desafio para o Ministério Público passa a ser, pois a identificação da ilicitude nas mais diversas formas de expressão, formatação e gestão dos instrumentos existentes de controle e regulamentação da relação público-privado.

O estudo das diversas formas de pensamento deve ser considerado para um exame amplo e aprofundado para se compreender a dinâmica do processo de reivindicações de todas as partes.

2. A IMPLANTAÇÃO DO SHOPPING PARALELA NO CONTEXTO DA EXPANSÃO URBANA DE SALVADOR

O presente capítulo tem como objetivo abordar o processo de expansão urbana de Salvador, no sentido norte da cidade, bem como as transformações urbanas decorrentes da implantação da Avenida Luís Viana, como um importante vetor de crescimento da cidade. Além disso, são caracterizados o empreendimento do Shopping Paralela, bem como o seu entorno, elencando os principais desdobramentos decorrentes da sua implantação, quanto aos aspectos espacial e ambiental.

2.1 O PROCESSO DE EXPANSÃO URBANA DE SALVADOR NAS DÉCADAS DE 1940 A 2010

A cidade de Salvador, após o auge econômico no período compreendido entre o séc. XVI até meados do séc. XVIII, passou por um longo período de estagnação econômica decorrente, principalmente, do declínio da sua base agrária exportadora e o predomínio econômico do centro sul do país, fundamentado na industrialização. A retomada do crescimento vai ocorrer apenas a partir da década de 1940. Nesse período, a estrutura de ocupação da cidade já era marcada pela concentração da propriedade do solo, o que “inibiu a abertura de novas áreas para a ocupação, penalizando principalmente as parcelas mais pobres da população” (CARVALHO; PEREIRA, 2013, p. 8), dando início às ocupações coletivas de áreas vazias pela população de baixa renda, o que passou a ser considerado um problema diante do crescimento econômico e da modernização da cidade. Nesse contexto, o estado promove a relocação dessas famílias para áreas periféricas da cidade, segmentando o espaço urbano

Na referida década, Salvador também foi objeto do que pode ser considerado como sua primeira experiência em planejamento urbano, com o surgimento, em 1943, do Escritório do Planejamento Urbanístico da Cidade do Salvador (EPUCS), coordenado pelo engenheiro Mário Leal Ferreira, “baseado na abertura de corredores de tráfego nos vales, projeto que foi implantado quase vinte anos depois, estruturando a Salvador contemporânea”. (CARVALHO; PEREIRA, 2013, p. 9)

Na década de 1950, houve um estímulo ao crescimento urbano em decorrência da descoberta do petróleo em municípios vizinhos. Em 1970, houve a chegada de investimentos industriais e, até os anos 1980, o polo petroquímico e outras indústrias do município vizinho (Camaçari) impulsionam a matriz industrial e o surgimento e modernização de outras atividades,

resultando em um crescimento econômico vigoroso que se estendeu até os anos 1980 [...] Isto teve um impacto extraordinário sobre a velha capital baiana, convertendo a indústria no foco dinâmico da economia regional, e ampliando as articulações entre Salvador e os municípios vizinhos que sediam os novos empreendimentos, conformando a Região Metropolitana de Salvador (RMS). (CARVALHO; PEREIRA, 2013, p. 10).

No âmbito da dinâmica urbana, e mediante a atuação do poder público municipal (que era proprietário até então da maioria das terras municipais) o projeto do EPUCS passou a ser implantado “articulando a expansão do sistema viário com a mercantilização das terras agora acessíveis”, caracterizando um processo de modernização excludente da cidade:

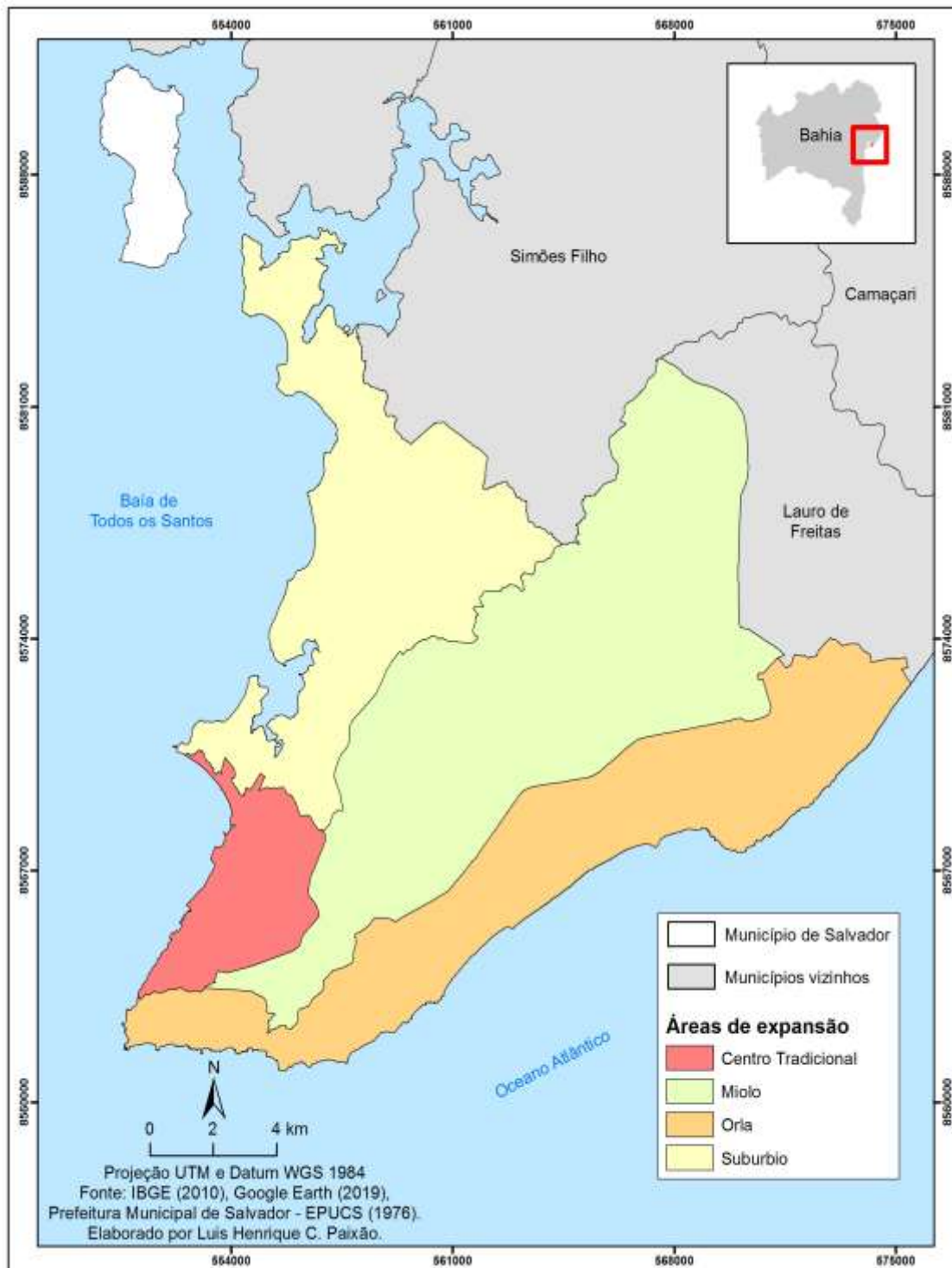
[...] a Prefeitura Municipal de Salvador passou sua propriedade para (muito poucas) mãos privadas, transferiu órgãos públicos das áreas centrais, - extirpou do tecido urbano mais valorizado um conjunto significativo da população pobre, (levando seus moradores a periferias mais distantes e desvalorizadas) e tomou outras iniciativas que, juntamente com o capital imobiliário, redirecionaram a expansão da cidade e seus padrões de ocupação. (CARVALHO; PEREIRA, 2013, p. 10).

Na década de 1960, a configuração urbana de Salvador, representada no Mapa 1, em decorrência do processo de metropolização e da atuação do poder público municipal, se caracterizava como um espaço urbano fragmentado e segregado, traduzido em quatro setores principais, conforme afirma Brito (2005):

- a área residencial periférica do centro da cidade, cuja estruturação remonta à primeira metade do século XX, com a iniciativa da PMS em executar obras de renovação urbana no centro, com abertura de avenidas e praças e erradicação de cortiços e outros tipos de habitações subnormais;
- a Orla Oceânica, onde reside parte significativa das camadas sociais de média e elevada renda (sem excluir as áreas de habitação popular consolidadas, principalmente, no Nordeste de Amaralina e adjacências, parte da Boca do Rio e Bairro da Paz) e para quem o setor privado do mercado formal da habitação produz regularmente os imóveis;
- o Miolo, que corresponde ao centro geográfico do município e onde predomina a promoção da habitação pelo setor estatal para famílias de baixos rendimentos (nessa parte se destaca também a autoconstrução executada pela população de baixos rendimentos);

- Subúrbio Ferroviário, onde predomina a autoconstrução e o sobretrabalho de grande parte das famílias que dispõe de baixos rendimentos, as quais, em sua maioria, solucionam a necessidade de habitar pela via informal de acesso a uma porção de terreno nas piores localizações e com infraestrutura precária e/ ou mesmo sem qualquer tipo de infraestrutura (BRITO, 2005, p. 52 - 53).

Mapa 1- Áreas de expansão de Salvador



A área correspondente ao centro da cidade, por ser uma área mais antiga, possuía alta densidade demográfica e não apresentava muito dinamismo. Nessa época, em 1960, sofreu interferências da Prefeitura Municipal do Salvador, como citado por Brito (2005), no intuito de recuperar a região. Porém, ocorreu também uma expulsão de parte população de baixa renda moradora desta região.

O chamado "miolo", trecho entre a BR-324 e a Avenida Paralela, segundo Carvalho e Barreto (2007), "transformou-se em uma das áreas mais carentes e problemáticas da cidade [...] marcada pela precariedade habitacional, pelas deficiências de infra-estrutura e, mais recentemente, por altos índices de violência." (CARVALHO; BARRETO, 2007, p.255)

Já a Orla Atlântica é um setor de alta densidade demográfica que resultou de antigas ocupações de terra, em sítios desfavoráveis e em outros pequenos espaços (CARVALHO; BARRETO, 2007). Observa-se grande interesse do mercado imobiliário nesta localização, onde qualquer empreendimento realizado tem grande valor agregado.

Vale ressaltar, conforme afirma Brandão (1981), que a questão urbana em Salvador, até a década de 1960, conviveu com um regime de propriedade direta pela Prefeitura Municipal, de grande extensão de solo urbano. A autora aponta que em dezembro de 1968, a Câmara Municipal aprovou a lei nº 1861/1968 que permitiu a venda de terras municipais, o que considera a remoção do maior impedimento, até então, ao mercado do solo, denominada pela autora como o "último dia da criação". (Brandão, 1981, p. 141). A partir daí o mercado imobiliário pode avançar de forma significativa, sendo apoiado posteriormente por uma "ordem" urbana fundamentada no zoneamento, com a definição clara do espaço do setor privado.

Nesse contexto, sinaliza que este período, mais precisamente a segunda metade da década de 1960, caracteriza-se pela

posição estratégica da "escassez" do solo, ela corresponde à redefinição do controle do espaço urbano, controle esse marcado por um processo radical de "privatização" das áreas desocupadas e pela concentração da propriedade fundiária. É a partir daí que as grandes obras de infraestrutura assumem um caráter programático, sob a retórica do planejamento, como se fornecendo nexos ao "caos" inescandível do urbano. (BRANDÃO, 1981, p.141).

É nesse contexto com a privatização de terras públicas que, a partir da década de 1970, a cidade passa a se expandir na direção da Orla Atlântica, no vetor de expansão norte, impulsionada pela implantação de uma grande obra de infraestrutura urbana - a Avenida Luís Viana⁵, interligando os municípios de Salvador e Lauro de Freitas. A figura 2 retrata um dos pontos da Avenida Paralela, em 2002, destacando os viadutos e rotas complementares.

Figura 2- Avenida Paralela, 2002



Fonte: LOPEZ, 2002.

Desse modo, conforme exposto, a produção do espaço urbano no entorno da Avenida Paralela teve grande participação do Estado, através das políticas públicas, e do setor imobiliário, com grande impacto na dinâmica e na estrutura da cidade.

⁵ Em 31 de maio de 2002 foi sancionado o decreto de Lei nº 6.126 pelo prefeito de Salvador da época, Antônio Imbassaí, onde ficou estabelecida a mudança do nome da Avenida Luís Viana Filho para Avenida Luís Viana (LIMA, 2007, p. 47).

2.2 A CONSOLIDAÇÃO DO ENTORNO DA AV PARALELA: DESDOBRAMENTOS URBANOS E AMBIENTAIS

A cidade de Salvador, de formato triangular é circundada pelo oceano atlântico de um lado e pela Baía de Todos os Santos do outro, tendo quatro grandes avenidas como principais vetores de crescimento representadas pela Avenida Octávio Mangabeira, a "Orla", avenida que segue da Barra até a praia do Flamengo; a Avenida Luís Viana Filho, a "Paralela", iniciando-se na região do Iguatemi até o aeroporto; a BR 324, em direção ao interior do Estado; e a Avenida Suburbana, contornando a Baía de Todos os Santos (Mapa 2).

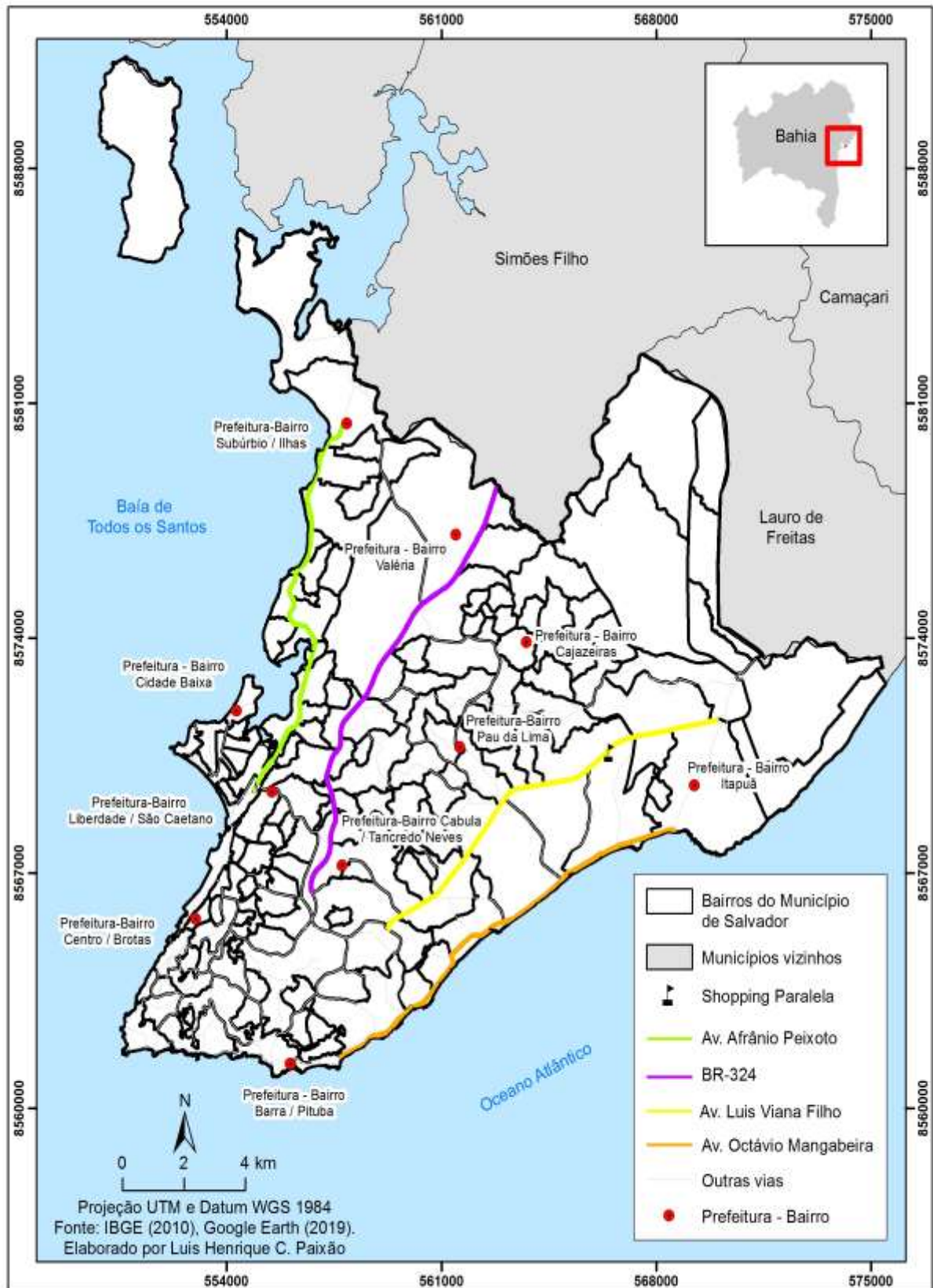
Dessas, a Av. Paralela, mais do que uma simples ligação viária, pode ser traduzida como um elemento central da dinâmica metropolitana que se instaura a partir da década de 1970 na cidade, com características de uma nova "centralidade", ainda que o aspecto geográfico não favoreça a essa configuração.

Registram-se significativas mudanças na cidade, pois se permitiu uma maior integração e ampliação da malha urbana, bem como alterações de rotas de comércio e serviços, além da construção de grandes empreendimentos. A respeito dessas mudanças, Jânio Santos (2008) afirma que,

os impactos provocados pela reestruturação urbana em Salvador alteraram a dinâmica da cidade, sobretudo, as suas relações tempo-espaço no nível intra-urbano. Seu primeiro traço revela-se pela constituição incontestada de uma nova característica à estrutura urbana da metrópole. Assim sendo, mesmo reconhecendo a validade de outras definições para essa feição nova do espaço urbano, que, teoricamente, objetivam captar a forma contemporânea que as cidades vêm apresentando, vamos optar por entendê-la como uma cidade *poli(multi)nucleada* (SANTOS, 2008, p. 3).

Tratava-se de um espaço que deveria ter sido ocupado de forma organizada. Entretanto, o aparato governamental foi influenciado, também, por interesses do setor privado, considerando-se que, naquele período, algumas dessas áreas já se encontravam apropriadas por empreendedores. Conforme afirma Carvalho e Pereira (2013), tal fato resultou na implantação dos loteamentos e condomínios horizontais e verticais de alta renda, com a valorização da área e expulsão da população de baixa renda para outras partes da cidade.

Mapa 2- Vetores de expansão, Salvador-BA



Vale destacar a atuação do Estado, tanto na esfera federal como estadual, na indução e aceleração da ocupação do entorno da Avenida, com a implantação de diversas instituições do setor público, com destaque para o Centro Administrativo da Bahia – CAB, da Companhia Hidroelétrica do São Francisco – CHESF e da Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia – COELBA. Conforme exposto em O'dwyer (2018):

A construção da Avenida Luis Viana Filho (Avenida Paralela) estabelece um novo eixo para o crescimento da cidade e é uma opção por parte do governo sobre quais seriam os rumos do desenvolvimento, passando a induzir a ocupação dos seus arredores com a implantação de diversos órgãos públicos na região. Ao invés de emitir um decreto expropriatório, considerando o valor das terras nuas, o Governo escolhe obter a autorização dos proprietários mediante o pagamento de indenizações que já consideram o valor das benfeitorias e da valorização com a obra (O'DWYER, 2018, p. 16).

Além disso, foram implantados conjuntos habitacionais pelo poder público - Inocoops e da Urbis - à margem da avenida:

Em 30 de setembro de 1978, o Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais – INOCOOP entrega o Condomínio Rio das Pedras com 528 apartamentos localizados perto da via expressa, no limite oeste do Parque do Pituáçu. No mesmo mês, a Habitação e Urbanização da Bahia – URBIS, a sociedade do Estado da Bahia encarregada de produzir habitações populares, comercializa a primeira etapa de um projeto de 982 unidades (SCHEINOWITZ, 1998, p. 67).

Atualmente, algumas dessas características vêm se transformando, a exemplo da implantação de empreendimentos residenciais voltados para a população de média e alta renda, com ênfase nos condomínios fechados,

que buscavam um estilo de vida tranquilo e próximo à natureza, associado à vida no interior, com liberdade para as crianças e maior proximidade entre os vizinhos. A partir da década de 90, há o agravamento de problemas econômicos e sociais, uma retração do estado e fortalecimento do mercado imobiliário enquanto agente produtor da cidade. Nesse contexto ganha destaque o conceito de condomínio fechado, vendido como solução para os problemas da violência crescente e da diminuição da qualidade de vida nas cidades (O'DWYER, 2018, p. 18).

Registra-se ainda a construção de grandes empreendimentos residenciais de alto padrão como Alphaville, Le Parc e Greenville, cuja estratégia de venda está centrada no contato com a natureza e lazer privativo, conforme afirma Henrique (2009):

Na Avenida Paralela encontram-se vários empreendimentos imobiliários, o maior deles com 18 torres de apartamentos em uma área de 100mil m², que

alia a ideia da natureza, que está presente até no nome em francês do empreendimento, com as inúmeras possibilidades de lazer que serão oferecidas, fazendo com que o morador desfrute de todas as atividades de um resort sem sair de casa. Estimativas indicam que o número de moradores neste empreendimento ultrapasse 5 mil. Considerando a área total do terreno, os espaços que cada morador terá “direito”, bem como “a sua” parcela de natureza não serão tão extensos. Além deste empreendimento, outros associam a ideia do condomínio com um bairro, vendendo inclusive a ideia do “bairro [condomínio] que já nasce nobre” (HENRIQUE, 2009, p. 151).

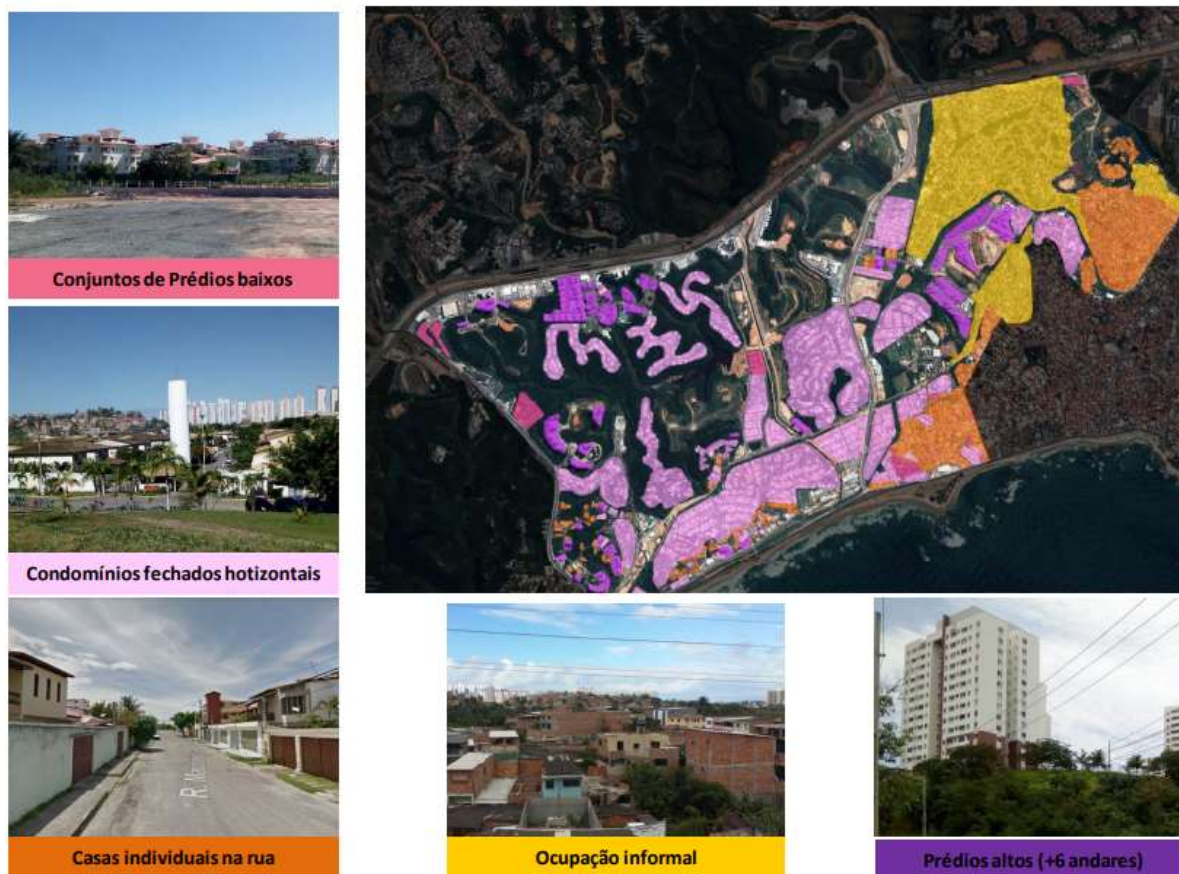
Por outro lado, registra-se nesse território a permanência dos moradores do Bairro da Paz, ocupado predominantemente por população de baixa renda. Segundo Alves, Costa e Guerra (2006), o crescimento desordenado da cidade e a forma desenfreada com que surgem as ocupações espontâneas, onde muitas pessoas buscam uma alternativa ao aluguel, tornou a Avenida Paralela uma grande oportunidade de moradia para essa população que se mantém na cidade através do trabalho e, muitas vezes, não dispõe de recursos suficientes para arcar com as despesas domésticas, aluguéis e lazer.

Considerando-se que a ocupação se deu em uma área extremamente valorizada para setor privado, a permanência dessa população só foi possível por um longo processo de luta e resistência, ainda que tenha passado por várias tentativas de remoção.

No contexto de expansão da cidade ao longo da Paralela, crescimento do déficit habitacional e ausência de políticas públicas voltadas para a população de renda baixa ou sem renda fixa, acontece em 1982 a ocupação popular das terras onde hoje está localizado o Bairro da Paz, para fins de moradia. Essa ocupação, por uma população pobre e majoritariamente negra, acontece em terras da família Visco entre a Paralela e a Orla Atlântica, faixa mais valorizada pelo mercado imobiliário e onde já estavam sendo construídos alguns loteamentos privados e conjuntos habitacionais destinados a uma população de classe média e alta (O'DWYER, 2018, p. 19).

A figura 3 retrata de forma clara a tipologia habitacional atual da região, em que nota-se a predominância de condomínios fechados horizontais.

Figura 3 - Tipologia habitacional da área de entorno do Shopping Paralela



Fonte: O'DWYER, 2018.

Ademais, faculdades como Unifacs, Unijorge e Ruy Barbosa, além de shopping centers e condomínios fechados também passaram a fazer parte do novo cenário urbano, solidificando a importância da Avenida Luís Viana.

Na expansão da Avenida Paralela, grandes empreendimentos estão em construção, a exemplo de condomínios fechados (Alphaville e Le Parc), novos shoppings, entre outros. Esses novos empreendimentos juntam-se a outros já em funcionamento como faculdades particulares, revendedoras de automóveis e outros condomínios residenciais. (ANDRADE; BRANDÃO, 2009, p.119).

Neste contexto, evidencia-se a heterogeneidade dos habitantes desse território, com a presença de comunidades de baixa renda a condomínios de alto padrão, como citado acima. Essa heterogeneidade não se dá apenas com relação à habitação, mas também de equipamentos como o Centro Administrativo da Bahia, o Parque de Pituçu - situados na parte central da Avenida Paralela - e o Parque de Exposições Agropecuárias, no extremo norte dessa avenida.

A **criação de novos núcleos na cidade**, em detrimento de seu centro inicial, apresenta-se desta forma, aspecto peculiar à dinâmica de remodelação dos espaços urbanos. Isto se deve **a diversidade de agentes e fatores de ordem econômica, política e social**. Esses novos núcleos podem ser caracterizados, e tornam-se atrativos pela diversidade de atividades comerciais e de serviço, infraestrutura e possibilidade de acesso. (ANDRADE, 2005, p. 4, grifo nosso.).

Portanto, a Avenida Paralela, mais do que uma simples via de ligação entre localidades, foi concebida e viabilizada como possibilidade também de investimento, mediante a implantação de empreendimentos e serviços, criando uma dinâmica de valorização crescente das áreas no entorno. O Shopping Paralela é um dos empreendimentos que colaborou para tal realidade, propiciando aos moradores da região conforto, lazer e praticidade, além de novas oportunidades de trabalho, como veremos a seguir.

Quanto ao aspecto ambiental, a Avenida Luís Viana teve sua concepção baseada nas propostas das “avenidas de vale”, conforme preconizado pelo EPUCS,

A rede de vales traz uma solução natural; caminhando no meio de jardins, permite uma extrema mobilidade e uma grande segurança já que o fluxo de carros é isolado das habitações, e de outros componentes de tráfego que tem uma pista própria. Além disso, os pedestres não usam essa rede, pois as habitações estão situadas nas cumeadas aonde chegam também transportes coletivos. Enfim, a conjugação de avenidas de vale com as redes de esgotos, os canais de drenagem e a distribuição de água, facilita a manutenção e implantação dessas infraestruturas (SCHEINOWITZ, 1998, p.12).

Um fator preponderante na instalação das grandes avenidas entre os vales, na cidade de Salvador, é a tentativa de manutenção das áreas verdes no entorno, que vieram a ser chamadas de "parques lineares" ou "avenidas parque", conforme explica Lima (2007),

A equipe de Mário Leal Ferreira se baseou nas ideias de Olmsted para cidades americanas, o qual propôs a criação de um “sistema de parques” relacionando estes através de parques lineares ou avenidas parque, que por sua vez estariam conectadas a outras de características semelhantes: pistas de rolamento entremeadas e cercadas por áreas gramadas e arborizadas (LIMA, 2007, p. 46).

Assim, a construção da Avenida Luís Viana cujo traçado representa o vetor de crescimento Orla, teve sua concepção baseada nas propostas das "avenidas de vale", conforme o EPUCS, embora seu projeto não tenha atendido todas as premissas planejadas. (LIMA, 2007, p. 47).

Este modelo viário era visto como um “esforço louvável de preservação do meio ambiente, mas igualmente da saúde pública” (SCHEINOWITZ, 1998, p. 70).

No entanto, o modelo espacial idealizado pelo EPUCS para as “avenidas de vale” não foi seguido fielmente, visto que as áreas livres às suas margens, a fim de permitir a localização de áreas de lazer, como campos de recreação, não foram concretizadas. Além disso, foram alterados os traçados iniciais propostos.

Desse modo, ao mesmo tempo em que há um desenvolvimento urbano e econômico atrelado à expansão da cidade, há um retrocesso no que diz respeito à preservação do meio ambiente. A natureza acaba sendo alvo de degradação, levando a problemas como a diminuição da infiltração da água no solo, prejudicando as vazões dos aquíferos e possibilitando a formação de ilhas de calor. De acordo com Alves, Andrade e Nery (2011),

Esses empreendimentos, regulares ou informais, ao passo que substituem a cobertura vegetal, acarretam problemas de macrodrenagem, devido ao aumento da impermeabilização do solo, além de afetar o curso natural das águas, degradando as bacias (ALVEZ; ANDRADE; NERY, 2011, p.47).

É notório que a implantação da Avenida Luís Viana, contribuiu com fortes impactos ambientais, alterando o meio ambiente. Segundo Lima (2007):

Sua implantação teve um grande impacto ambiental, devido ao seu traçado que obedeceu a premissa de ser o mais plano e reto possível, reforçando a monumentalidade no eixo longitudinal e transversal, e de significar a ligação da cidade ao futuro, à modernidade. Dessa forma, uma área de Mata Atlântica Secundária de aproximadamente 1 milhão e 400 mil m² foi devastada a partir do desmatamento, cortes de terreno que chegaram a 40 metros de altura. Vale ressaltar que os impactos iniciais são pequenos perto dos impactos operacionais da via para a fauna e flora e da conseqüente valorização e ocupação das terras do seu entorno, que acarretam a derrubada da vegetação existente. Contudo isso não significa que a construção da via não fosse necessária, mas que o projeto executado foi fruto de uma imposição política e projetual, a qual não buscou minimizar os impactos no meio ambiente e na qualidade ambiental urbana, como preconizava o EPUCS. (LIMA, 2007, p. 47-48)

Vale registrar que, de acordo com o artigo 20, Título III, da Lei nº 11.428/2006, são estabelecidos limites para a supressão de vegetação da Mata Atlântica:

Art. 20. O corte e a supressão da vegetação primária do Bioma Mata Atlântica somente serão autorizados em caráter excepcional, quando necessários à realização de obras, projetos ou atividades de utilidade pública, pesquisas científicas e práticas preservacionistas.

Parágrafo único. O corte e a supressão de vegetação, no caso de utilidade pública, obedecerão ao disposto no art. 14 desta Lei, além da realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental - EIA/RIMA (BRASIL, 2006, p. 4).

De acordo com Mascarenhas (2008) apud Copque et. al. (2011), em 1995 foi publicado o documento “Uma Abordagem Ambiental para o Manejo do entorno da Avenida Luiz Viana Filho”, pelo poder público municipal, “com considerações que direcionavam para a expansão da cidade no entorno desta avenida, destacando a necessidade de proteção e controle da Mata Atlântica e cursos d’água que a circundam”. (COPQUE et. al., 2011, p. 78). Entretanto, segundo o autor, essas questões foram desconsideradas no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (2007), no qual prevaleceu a diretriz para a avenida como área de expansão habitacional e de serviços, sem mecanismos de proteção ao ambiente natural.

Ressalte-se que o Estado tem papel relevante no que concerne ao direito ao meio ambiente, o qual deve regular de modo satisfatório a atuação dos diversos setores, considerando o histórico, as opiniões, acadêmicos sem obstruir a possibilidade de melhorias do ambiente que, por necessidade, deve de alguma forma ser edificado.

Quando se fala em direito ao ambiente, a ênfase ocorre no direito a prestações do Estado, para que esse ordene as relações privadas “de modo a evitar a violação do direito ao ambiente”, além de promover a “criação de instrumentos processuais ou procedimentais adequados à defesa e garantia desse direito.” (SOUZA; HARTMANN; SILVEIRA, 2015, p. 354 apud AUGUSTIN *et al.*, 2015, p. 283).

Em suma, ainda que a Avenida Luís Viana tenha se consolidado como uma via expressa, atuando como um corredor de transporte em massa, rodoviário e metroviário, interligando as áreas adjacentes aos centros (antigo e atual), o seu entorno transformou-se em um “contínuo urbano fragmentado e desigual “(...) se contrapondo com ocupações carentes em infraestrutura e serviços urbanos” (CORREIA, 2007, p. 63).

2.3 O EMPREENDIMENTO IMOBILIÁRIO DO SHOPPING PARALELA

Empreendimentos imobiliários podem contribuir ou não com o direito a cidade. O que vai influenciar nesta possibilidade é o propósito do empreendimento, bem como a forma como é feito o estudo de implantação, observando sua função, adequação, necessidade e os cuidados com toda a área de abrangência. De acordo com Valença (2010), de qualquer modo, o que se sabe é que as “abordagens

empreendedoras [...] não necessariamente melhoram as condições sociais existentes na cidade e podem até fazer mais mal do que bem em termos de justiça social” (VALENÇA, 2010, p.10).

Historicamente, a cidade tem como característica os processos de apropriação e produção do espaço, com o desenvolvimento de ações e estratégias por parte das forças do capital – seja imobiliário, financeiro, produtivo ou fundiário (MENDES; MOTA, 2006, p. 124). Estes interesses produzem o espaço urbano transformando o relevo, ampliando vias e redes elétricas, criando marginais, em alguns casos desapropriando habitações, transformando espaços residenciais em comerciais e vice-versa. Na mesma linha, Bortolo (2010) afirma que,

[...] na produção do espaço urbano e na circulação da mercadoria “moradia”, estão envolvidos vários agentes como o proprietário fundiário, o capital construtor, o incorporador, os agentes financeiros, os investidores finais, enfim, cada qual envolvido em circuitos específicos de valorização (BORTOLO, 2010, p. 42).

No tocante à incorporação, tem-se que a mesma remete à ideia de reunir ou agrupar duas ou mais coisas numa só estrutura, com o intuito de promover algo ou algum serviço. No âmbito da construção civil, a incorporação é a união do que irá ser construído (por exemplo, um edifício com várias unidades autônomas) com o terreno. No entanto, para que isso ocorra, é necessário que uma pessoa física ou jurídica construa em uma área privada, cujo proprietário tem a possibilidade de receber o pagamento de diversas formas,

1-Compra: através de pagamento em dinheiro;

2- Permuta ou escambo: se trata basicamente da troca do terreno por unidades do empreendimento a serem construídas no terreno;

3- Permuta com Torna: torna é o nome dado ao valor pago em dinheiro pelo terreno, complementando a troca;

4- Permuta Financeira: nesta modalidade, o empreendedor acerta com o vendedor um percentual referente do empreendimento e, na medida que for recebendo a receita proveniente das vendas, paga-se o percentual referente ao dono do terreno (ARLÉO, 2018, p. 76- 77).

O empreendedor que realiza uma incorporação imobiliária vende antes e durante a obra, obtendo bons resultados, sem necessariamente dispor de grande capital inicial. “A construção é realizada com a receita oriunda do próprio negócio” (ARLÉO, 2018, p. 22). Desse modo, para o empreendimento ser considerado

"incorporação imobiliária", suas unidades devem ser comercializadas no período que antecede a obra ou durante sua realização. Ainda segundo Arleo (2018),

um empreendedor é um visionário: ele enxerga algo onde não está, tendo a capacidade de imaginar, pensar na frente e criar a possibilidade. É como, por exemplo, uma pessoa que passa por uma avenida, olha uma casa antiga e enxerga naquele terreno um prédio, seja ele residencial ou comercial. Naquele momento, ele cria uma imagem que o desperta para a vontade de empreender. (ARLEO, 2018, p. 21)

Conforme o § 2º, art. 28, da Lei nº 4.591/64, é considerada incorporação imobiliária a atividade exercida com o intuito de promover e realizar a construção, para alienação total ou parcial de edificações ou conjunto de edificações compostas de unidades autônomas. Ribeiro (2007) define o incorporador como “o agente que, comprando o terreno e detendo o financiamento para a construção e comercialização, decide o preço da produção, no que diz respeito às características arquitetônicas, econômico-financeiras e locacionais” (RIBEIRO, 1997, p. 94). Assim, é visto que, sob a ótica do empreendedor privado esse ramo de negócio, quando bem planejado, pode ser bastante lucrativo, atraindo empreendedores de diversos ramos que procuram obter ganhos financeiros com o crescimento da cidade.

No caso da cidade de Salvador, por ser uma cidade litorânea, a incorporação imobiliária ocorre, também, utilizando os recursos naturais existentes. Conforme Henrique (2011),

as ações dos diversos agentes do mercado imobiliário, notadamente as grandes incorporadoras e construtoras levam a supervalorização de determinados espaços da cidade e da região metropolitana (exclusivamente a faixa litorânea dos municípios metropolitanos), com um uso intenso dos recursos do território – naturais (água, ar, paisagem, etc.) e artificiais (vias de circulação, transportes, etc.). (HENRIQUE, 2011, p.3)

A busca pela minimização dos danos deve ocorrer de forma extensiva, pois a necessidade de espaços para assentar a população é uma demanda. Construir nas cidades, muitas vezes, é decorrente da necessidade de atender o crescimento populacional e suprir suas carências - a exemplo dos programas habitacionais do Governo. Quanto às construções de empreendimentos comerciais estas são realizadas pelos empreendedores com objetivo de lucro, porém também suprem necessidades da população com renda equivalente ao padrão construído. No entanto, devem existir parâmetros a serem seguidos a fim regular juridicamente esse crescimento, o que deve ser realizado pelo Estado.

Cabe ao Governo municipal promover o controle jurídico do processo de desenvolvimento urbano através da formulação de políticas de ordenamento territorial, nas quais os interesses individuais dos proprietários necessariamente coexistem com outros interesses sociais, culturais, ambientais de outros grupos e da cidade como um todo. (FERNANDES, 2002, p.35).

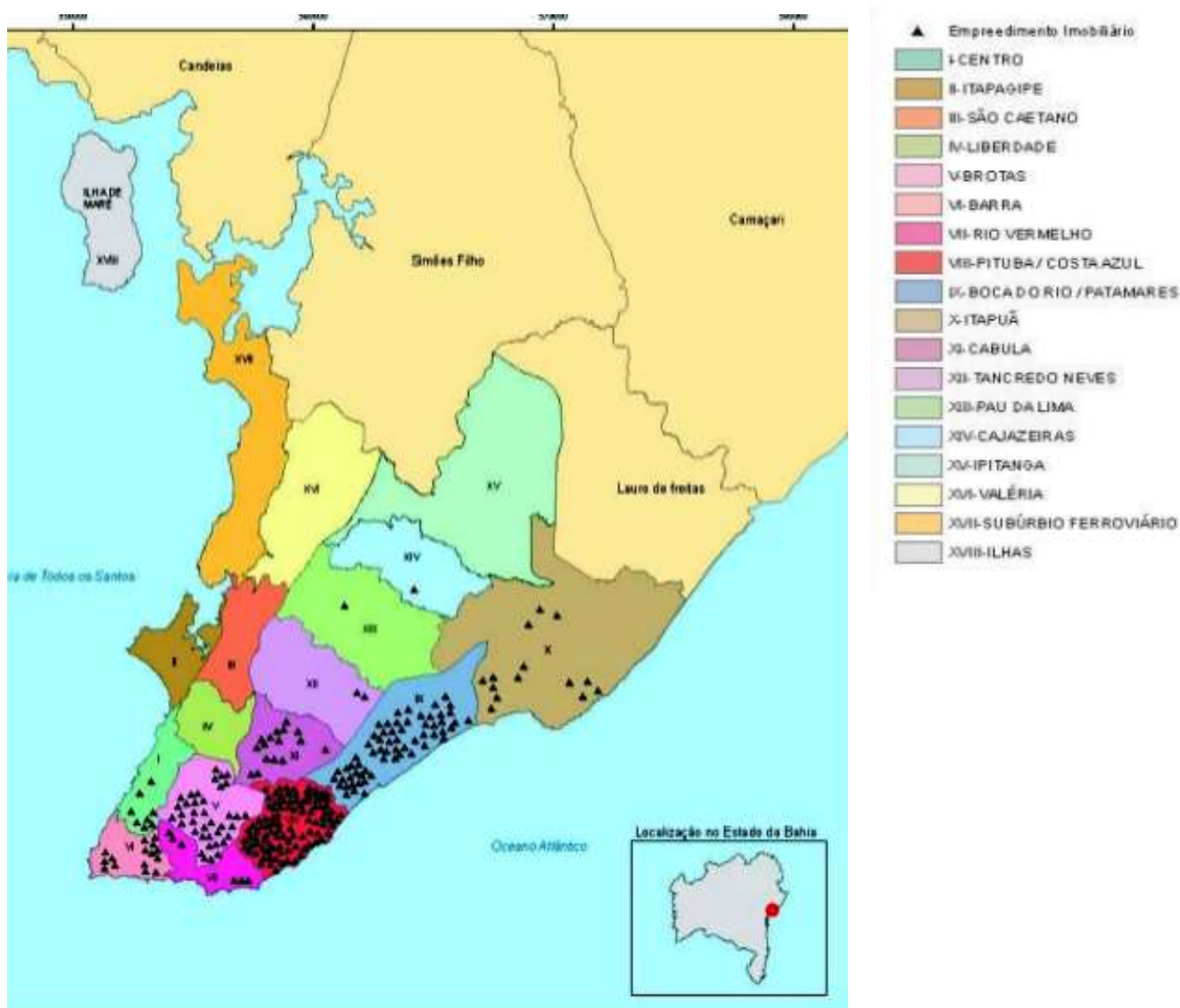
No período de 2005 e 2008, o Brasil viveu um *boom* imobiliário, com muitos investimentos públicos e privados, além de ter sediado a Copa do Mundo de 2014, o que obrigou o Estado a investir em infraestrutura.

Os oito maiores grupos imobiliários do país lançaram 57,3 mil unidades no ano de 2007. Eram 22 empresas do setor da construção com capital aberto – sendo que as dez maiores desse grupo foram responsáveis pelo lançamento de aproximadamente 90 mil unidades em diversas cidades brasileiras. (SHIMBO, 2012, p. 50).

Aliado a essa conjuntura econômica nacional, a cidade de Salvador registrou a implantação de um grande número de empreendimentos imobiliários, no período de 2006 a 2010, com maior concentração no sentido nordeste da cidade (Figura 4). Andrade e Brandão (2009) afirmam que

[...] As áreas de ocupação comercial intensa do Iguatemi e nas avenidas Antonio Carlos Magalhães, Tancredo Neves e Manuel Dias da Silva são, ao mesmo tempo, as mais verticalizadas e que possui maior quantidade de shopping centers de grande porte e serviços gerais. Nesta área, a população possui os maiores níveis de renda mensal [...] (ANDRADE; BRANDÃO, 2009, p. 113).

Figura 4- Empreendimentos imobiliários lançados em Salvador entre 2006 e 2010



Fonte: HENRIQUE, 2011.

Nesse contexto, em entrevista⁶, o representante da empresa W. BARRETTO relatou que, em 1991, observou que na Avenida Luís Viana não existia shopping centers e a implantação de um equipamento como este era questão de tempo:

o tempo era exatamente a região da Pituba estar densamente ocupada e aí, faltando terreno para empreendimentos, a cidade tinha que crescer pela Avenida Luís Viana. Na Pituba não havia terreno, nem no Stiep, nem na orla; e aí pensei o seguinte: todos esses empreendimentos iriam correr para a Avenida Luís Viana. Logo, preciso me antecipar com o Shopping.

⁶ Entrevista realizada pelo autor para esta dissertação, no dia 28 de maio de 2019.

Vale registrar que período de 2006 e 2007, o representante da empresa W. BARRETTO assumiu a presidência da Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário da Bahia (ADEMI-BA) e recepcionou as empresas que tinham interesse em fazer negócios na Bahia. O ano que se seguiu, 2008, foi o período de maior emissão de alvarás para construção na cidade de Salvador.

Os dados dos financiamentos do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), fornecidos pela ADEMI/BA (<http://www.ademi-ba.com.br>), indicam que entre janeiro e outubro de 2008, momento de pico dos dados financeiros e que se sobrepõe ao período de maior emissão de alvarás para construção em Salvador, foram liberados R\$ 25,2 bilhões em financiamentos de imóveis no país, correspondendo a um aumento de 79,48% em relação ao mesmo período de 2007. Em janeiro de 2009, o volume de financiamentos chegou a R\$ 1,9 bilhão, um aumento de 17,5% em relação a janeiro de 2008, o que significa 17.734 unidades financiadas em todo Brasil. Segundo Walter Barreto, ex-dirigente da ADEMI/BA, as empresas associadas a ADEMI/BA tem investimentos da ordem de R\$ 4 bilhões na Região Metropolitana de Salvador (HENRIQUE, 2011, p. 66).

A Pesquisa Anual da Indústria da Construção (PAIC) de 2008 registrou a expansão em todos os grupos de produtos e serviços da construção nas empresas com 30 ou mais pessoas ocupadas, no Brasil. Em relação a 2007, obras de infraestrutura cresceram 27,1%, edificações industriais, comerciais e outras edificações não residenciais, 28,8% e o grupo serviços especializados para construção, 21,1%. O valor do segmento de edificações residenciais avançou 20,7%, principalmente por causa do aumento observado em edifícios residenciais (21,2%).

Ademais, conforme o referido empresário, o Plano Diretor da cidade de Salvador, que aumentaria o gabarito dos prédios na região da orla ainda não havia sido aprovado. Assim, a título de negócios, no caso do empreendimento do Shopping Paralela, foi comprado o terreno a R\$150,00 (cento e cinquenta reais) o m², que, após três anos, já valia R\$1.500,00 (um mil e quinhentos reais) o m². Isso foi ocasionado devido, ainda conforme o empresário, de que o terreno em questão encontrava-se em uma região de vegetação, com pouca área construída em seu entorno. Após três anos, a mesma região já estava em meio a outros empreendimentos. . A Tabela 1 demonstra a variação de valores do m² de terrenos em bairros de Salvador, entre os anos de 2004 e 2010, período de construção do Shopping Paralela.

Tabela 1 - Relação entre preços dos terrenos e de áreas construídas em Salvador entre 2004 e 2010

REGIÃO ADMINISTRATIVA	Preço médio da área construída (RS/m ²) entre 2006 e 2010	Preço médio do terreno (RS/m ²) em 2004*	Variação (%)
I - Centro	4.239,25	146,16	2.900
VI - Barra	3.961,56	534,97	740
VIII - Pituba/Costa Azul	3.452,59	334,15	983
V - Brotas	3.187,06	132,04	2.414
IX - Boca do Rio/Patamares	2.933,34	139,26	2.156
VII - Rio Vermelho	2.929,40	351,69	877
X - Itapuã	2.588,37	108,20	2.396
XI - Cabula	2.300,37	77,91	2.950
XII - Tancredo Neves	1.467,50	12,62	11.000
XIII - Pau da Lima	240,00	30,72	800
XIV - Cajazeiras	203,00	28,16	725

Fonte: Brito, 2010.

Diante desses dados e do depoimento do empresário, observamos que a dinâmica imobiliária de uma cidade em crescimento é rápida. Após três anos, observou-se uma valorização significativa no preço do m² do terreno em que foi construído o Shopping Paralela. Trata-se de um grande movimento financeiro, pelos empreendedores imobiliários, se considerarmos que no Brasil a maioria da população tem suas economias reajustadas pelos índices da poupança, que atualmente não chegam a 6% ao ano.

O mercado de *shopping centers* no Brasil, segundo Robalinho (2006, p. 11), “tem se desenvolvido muito [...] nos últimos 25 anos e, em termos gerais, a curva de maturação do setor está em franco desenvolvimento”. Quanto a Salvador, ressalta que a cidade apresenta atualmente “uma relação de 74m² de ABL (Área Bruta Locável)/1.000 hab, sendo que esta relação situa-se próxima às cidades de Maceió (70m² de ABL/1.000 hab) e Fortaleza (50m² de ABL/ 1.000 hab)”. (ROBALINHO, 2006, p. 3). Na ótica do empreendedor, inúmeras vantagens são obtidas com este investimento, como a boa qualidade de estrutura; contratos de longo prazo; receita potencial estabilizada, além de custos mais baixos de administração.

O projeto do *shopping center*, caracterizado como um centro comercial tem a função de reunir lojas de produtos e serviços variados, além de restaurantes e cinemas, com o intuito de atrair pessoas durante os momentos de lazer. Sobre

essas características, a Associação Brasileira de Shopping Centers (ABRASCE) *apud* Portugal e Goldner (2003) acrescenta que o *Shopping Center* deve cumprir os seguintes requisitos:

- a) ser composto de lojas destinadas à exploração de ramos diversificados de comércio e prestação de serviços, e que permaneçam, em sua maior parte, objeto de locação;
- b) estejam os locatários sujeitos às normas contratuais padronizadas, visando à manutenção do equilíbrio da oferta e da funcionalidade, para assegurar, como objetivo básico, a conveniência integrada; e
- c) varie o preço da locação, ao menos em parte, de acordo com o faturamento dos locatários (GOMES; PORTUGAL; BARROS, 2004, p. 283).

Desta forma, a indústria de shoppings auxilia no desenvolvimento urbano das cidades, já que tende a modernizar a área na qual se localiza, criar novas oportunidades de emprego, assim como produzir um grande fluxo de serviços, mercadorias e consumidores, contribuindo para a valorização da região,

A indústria de shopping centers tem sua importância pela contribuição bastante significativa para a geração de empregos no país. Em 1996, havia 232 mil empregos para atender à demanda dos shoppings, com uma média de 1.700 empregados por empreendimento. Já em 2003, os shoppings brasileiros empregaram 461 mil funcionários, tendo sua média passado para 1.882 empregados por empreendimento, o que representa um aumento superior a 10%.

A indústria de shopping centers brasileira tem contribuído para a geração de renda, tanto dos investidores, frente ao crescente mercado a ser explorado no país, quanto do Estado, que recebe um montante significativo de recursos financeiros, obtidos na forma de impostos (GOMES; PORTUGAL; BARROS, 2004, p. 284).

Um outro aspecto positivo que pode ser apontado é a oferta de lazer no shopping, estando o mesmo, entretanto, associado ao consumo. Segundo Maraschin (1993, p. 48) “do ponto de vista administrativo, o lazer no *shopping center* deve servir como atrativo para o consumo, para garantir a permanência prolongada e gerar movimento nos corredores, mas nunca como um fim em si mesmo”.

Como observa Frúgoli Jr. (1992), “para os frequentadores, nem sempre o lazer é tão instrumental. O *shopping center* possui esta dimensão de ser também um lugar para passear, para ver e ser visto, encontrar pessoas.” (FRÚGOLI JR., 1992, p. 27). Esta realidade é notada facilmente aos finais de semana, em que grande parte da população reserva as horas vagas para se encontrar e se divertir através das

opções de lazer oferecidas pelo shopping, abrangendo uma faixa etária do público mais jovem ao público mais idoso.

Segundo Villaça (2001), impactos estruturais na cidade ocorrem instantaneamente com a implantação de um shopping center: "A instantaneidade, mais que a dimensão dos empreendimentos imobiliários, característicos dessa nova era de alta concentração do capital, é que está provocando uma revolução nas áreas nobres de nossas cidades e em nosso urbanismo" (VILLAÇA, 2001, p.307).

A implantação desses empreendimentos tem também efeitos negativos. Ao centralizar o comércio, criando condições de conforto, segurança e comodidade, modifica o mercado de médio e pequeno porte nas proximidades, o que pode levar à segregação dos comerciantes que não têm condição de investir nos padrões exigidos pela administração deste condomínio. Esse pequeno comércio afetado está localizado na área de influência do *shopping*, representado por pequenos restaurantes, barbearias, bancos, lojas de roupas, entre outros estabelecimentos de menor porte.

Além disso, a facilidade de acesso criada por este tipo de construção, como estacionamento fácil e seguro, escada rolante e elevadores para acesso aos pavimentos, localização estratégica - geralmente posicionados entre o local de trabalho e a residência - contribuem para se consolidar na rotina do usuário nesse contexto. Desse modo, o cliente deixa de frequentar, ou frequenta com menos assiduidade, outros estabelecimentos que faziam parte do seu cotidiano.

Some-se a isso a indução e poder de atração que o *shopping* exerce relativamente à oferta de áreas de lazer – ainda que seja em um ambiente controlado e privativo - o que contribui para o esvaziamento dos espaços públicos da cidade, agravado pelo senso comum relativamente à falta de segurança pública.

O Shopping Paralela, implantado pelas empresas CAPEMI e W. BARRETTO, em uma área de 60.000m², como consta na matrícula do RGI – Registro Geral de Imóveis foi construído em dois blocos justapostos, sendo um destinado às áreas de lojas, *malls* e praças, abrangendo 55.472,47m² de área construída, e o outro destinado a estacionamentos e setores técnicos, disposto em três níveis com área construída de 63.866,67m², totalizando 119.339,14m². (ROBALINHO, 2006, p. 1). O empreendimento incorpora todos os conceitos que integram os *shopping centers* nos

tempos atuais, com iluminação zenital na maioria das circulações, nos seus dois níveis, tornando o ambiente interno do shopping muito agradável. (ALVES; COSTA; GUERRA, 2006).

Em 2011, a CAPEMISA e W. BARRETTO venderam o Shopping Paralela para a empresa BRMalls, considerada a maior empresa integrada de administração de shoppings centers do Brasil, com participação em 39 *shoppings*, que totalizam 1.445,5 mil m² de Área Bruta Locável (ABL) e 874,2 mil m² de ABL própria. Segundo a publicação digital da revista Exame em 02 de maio de 2011, “a BRMalls anunciou a compra de 95% do Shopping Paralela, na cidade de Salvador (BA). A empresa passou a ser responsável pela administração e comercialização do empreendimento” (BARBOSA, 2011, n.p), assumindo todas as responsabilidades pelas providências legais e o cumprimento de pendências, principalmente aquelas relativas ao Termo de Ajustamento de Conduta firmado pelos antigos proprietários do shopping, conforme será visto posteriormente.

Quando o shopping foi idealizado haviam quatro possibilidades de áreas para sua implantação, no contexto das principais avenidas de Salvador. A empresa W. BARRETTO optou pela compra de terreno na Avenida Paralela, claramente a mais importante de Salvador, devido ao grande fluxo de pessoas e serviços envolvendo a região de Patamares e adjacências, Itapuã, Boca do Rio, São Marcos, Cajazeiras, Mussurunga, Trobogy e o Centro Administrativo da Bahia (CAB). Nesse período, a Avenida Paralela ainda estava contornada majoritariamente pela vegetação, segundo o empreendedor imobiliário.⁷ À época, só existiam na região a Faculdade de Tecnologia e Ciência (FTC), o Centro Administrativo da Bahia (CAB) e o Alphaville I (em construção) localizado no sentido Salvador/Lauro de Freitas.

A ideia de implantação do shopping, ainda segundo o empresário surgiu há 28 anos, quando ainda cursava Arquitetura e Urbanismo na Universidade Federal da Bahia (FAUFBA):

Nós tínhamos muitas aulas de urbanismo e uma das aulas era de trabalho em equipe, em que utilizávamos um mapa da cidade em cima da mesa, pois na época não tinha computador, e íamos colocando os equipamentos mais importantes no mapa com relação à questão urbanística, exemplo: onde ficariam os maiores hospitais da cidade, onde é que poderia ficar teatro, onde poderia ficar shoppings centers, onde ficariam as estações de

⁷ Entrevista realizada pelo autor para esta dissertação, no dia 28 de maio de 2019.

transbordo de ônibus, na época não existia metrô. E foi feito um trabalho em equipe, em que neste coloquei um shopping no meio da Avenida Luís Viana (BARRETTO JR, 2019).

Ressalta-se a localização estratégica estando posicionado em um dos principais eixos viários de Salvador e indiscutível vetor de desenvolvimento urbano da região metropolitana, possibilitando o fácil acesso aos moradores dos bairros de Itapuã, Cajazeiras, Patamares, Mussurunga, além dos municípios de Lauro de Freitas e Camaçari, não interferindo no raio de influência de outros grandes shoppings existentes.

O maior e geograficamente mais próximo era o Shopping Iguatemi Bahia (atualmente denominado Shopping da Bahia), a cerca de 9 km do objeto, com 68.285m² de Área Bruta Locável (ABL), [...] e o segundo o Shopping Barra, a cerca de 26 km do local, com uma ABL de mais ou menos 36.000m². Há ainda outros dois localizados na região central da cidade - o Shopping Piedade (20.366m² de ABL) [...] e o Shopping Lapa (15.091m² de ABL [...]). O Shopping da Bahia dista cerca de 9 km do entroncamento da Avenida Paralela com as Avenidas Antônio Carlos Magalhães e Tancredo Neves – os principais eixos comércio – financeiros da cidade, 5km do Centro Administrativo da Bahia (também localizado na Avenida Paralela), 20km do Centro da cidade e 14 km do Aeroporto Internacional Deputado Luís Eduardo Magalhães. (ROBALINHO, 2006, p. 3).

A partir de consultas realizadas à Prefeitura, não havia qualquer projeto, nem mesmo em estudo, de obras públicas com o potencial de causar desapropriações com relação à propriedade em estudo (ROBALINHO, 2006, p. 11). Desse modo, tendo em vista a inexistência de projetos concluídos para o desenvolvimento de empreendimentos desse tipo na área avaliada, foram consideradas as informações referentes às áreas (área bruta locável, área construída, vagas de garagem e outras) fornecidas pela contratante ou seus representantes no local. O Shopping Paralela foi orçado, à época, em R\$ 115.550.328,00, abrangendo a fase de concepção à implantação, sem mobiliário (ARLEO, 2018).

O estudo de viabilidade econômica do Shopping Paralela, com base em pesquisa de mercado, foi produzido pela empresa CBRE, e entregue em julho de 2006, conforme exposto por Arleo (2018). Ainda conforme o autor, para a implantação de um empreendimento imobiliário desse porte, o agente privado, consciente dos riscos iminentes do negócio, contrata inicialmente o referido estudo, e só após a verificação da viabilidade, se habilita na compra do terreno.

O estudo abrangeu as características físicas do empreendimento; o mercado; indicadores de viabilidade; bem como informações relativas à localização; ocupação

do entorno; melhorias de transporte; acessibilidade. Além disso, considerou os dados de desempenho do mercado para o segmento em foco, em termos locais e nacionais, bem como os empreendimentos residenciais de alto padrão existentes nas imediações, como Alphaville, Le Parc e Greenville, considerados como uma forte tendência de atração de compradores com alto poder aquisitivo, elevando o preço de venda do m² dos terrenos da região. (ROBALINHO, 2006, p. 11).

O resultado do estudo, de parecer favorável, foi de suma importância para dar prosseguimento à implantação do *shopping*, sendo sinalizado a possibilidade de sucesso do empreendimento.

De acordo com os resultados das análises realizadas, tendo como base as informações preliminares do projeto de shopping center a ser implementado, consideramos que os indicadores de viabilidade apontam que o investimento deve ser aceito (ROBALINHO, 2006, p.2).

Os passos seguintes foram: contratação do profissional responsável por desenvolver o projeto arquitetônico; estabelecimento das negociações com as empresas especializadas na área de meio ambiente; estudo do fluxo de tráfego; projetos específicos da construção e contratação da gerenciadora e da construtora.

O Shopping Paralela é um empreendimento de grande porte, com capacidade de geração de 1.800 empregos diretos durante a construção, e prevendo, após a conclusão, 5.000 empregos, com resultados imediatos na geração de novos postos de trabalho e na economia regional (ALVES; COSTA; GUERRA, 2006, p. 7).

Tabela 2 - Estimativa de empregos gerados na fase de operação do Shopping Paralela

UNIDADE	QUANTIDADE	EMPREGOS POR UNIDADE	TOTAL DE EMPREGOS
Lojas Satélites	400	10	4.000
Megastore	22	16	352
Lojas Âncoras	5	100	500
Cinemas	6	10	60
Administração do Shopping			20
Segurança			190
Limpeza			60
TOTAL	433		5.182

Fonte: Gaia Recursos Naturais, 2006.

O perfil do empreendimento estava voltado a atrair público consumidor entre as classes A, B e C. As figuras abaixo retratam a distribuição das lojas, das áreas verdes e dos empreendimentos vizinhos ao shopping, além da caracterização da fachada.

Figura 5 - Implantação do Shopping Paralela



Fonte: ALVES; COSTA; GUERRA, 2006.

Figura 6 - Perspectiva frontal do Shopping Paralela

Fonte: ARLEO, 2006

As tabelas a seguir detalham a área de cada pavimento edificado e o total da mesma, além da área bruta locável, vagas de garagem cobertas e descobertas.

Tabela 3 - Área Edificada do Shopping Paralela

Áreas Edificadas Projetadas	Pavimentos					Total
	Ptec	G2	G1	L2	L1	
Bloco						
Garagem	1.758,02	32.279,08	29.829,57	0,00	0,00	63.866,67
Bloco						
Comercial	0	0	0	28.792,72	26.679,75	55.472,47
	1.758,02	32.279,08	29.829,57	28.792,72	26.679,75	119.339,14

Fonte: Relatório da CBRE CB Richard Ellis, 2006.

Tabela 4- Área bruta locável do Shopping Paralela

ABL PROJETADA	Pavimentos		Total
	L1	L2	
Âncoras	7.811,25	4.242,76	12.054,01
Mega-lojas	2.293,22	2.221,98	4.515,20
Cinemas	0	2.465,49	2.465,49
Satélites	10.270,91	10.393,95	20.574,86
Total	20.375,38	19.234,18	39.609,56

Fonte: Relatório da CBRE CB Richard Ellis, 2006.

Tabela 5- Área de Garagem do Shopping Paralela

Nº de vagas de garagem	Pavimentos				Total
	L1	G1	G2	Carga/ Descarga	
Cobertas	208	1.017	1.213	0	2.438
Descobertas	0	0	0	14	14
Total	208	1.017	1.213	14	2.452

Fonte: Relatório da CBRE CB Richard Ellis, 2006.

Segundo os estudos prévios elaborados, a construção de um Shopping Center em uma área carente de tal serviço, como o Shopping Paralela, foi observada sob aspectos positivos, ao favorecer com a geração de empregos antes e após a obra, com a criação de novos postos de trabalho após a sua conclusão, bem como com o atendimento da demanda dos consumidores no entorno. Hoje, funcionando ativamente, este empreendimento ainda impacta positivamente na vida de muitas famílias, no que diz respeito à empregabilidade.

Além desse aspecto, no âmbito espacial, verifica-se a introdução de novos objetos na infraestrutura da região, como a construção de passarelas e pontes, além de pontos de ônibus, acordados no Termo de Acordo e Compromisso (TAC) com a Prefeitura Municipal de Salvador (PMS), e que será detalhado posteriormente, facilitando o acesso ao equipamento e a mobilidade das pessoas que frequentam estes espaços diariamente. (Figura 7). Conforme Nascimento (2005) alerta, “os equipamentos do tipo *shopping centers* desencadeiam uma série de fatos-chaves que vêm modificando o entorno construído para receber e incluir as atividades de consumo” (NASCIMENTO, 2005, p. 1).

Figura 7- Passarela e via marginal em frente ao Shopping Paralela



Fonte: ARLEO, 2006.

Por outro lado, o shopping também pode gerar transtornos ao tráfego local se indevidamente localizado e dimensionado, provocando aumento do tráfego de veículos na região, com conseqüente aumento da poluição ambiental e sonora. Neste caso, isso não ocorreu, conforme relatório da empresa Gaia, pois o aumento do fluxo de veículos no local foi solucionado com a implantação de marginal, que foi motivo de judicialização da construção das duas pontes de acesso para esta marginal.

Segundo o representante da empresa W.BARRETTO⁸, um dos fundadores do Shopping Paralela, se não houvesse a construção de um grande shopping na Avenida Paralela, as pessoas que moram em Alphaville teriam que ir até o Salvador Shopping ou Shopping da Bahia, o que geraria um tráfego, problema já recorrente na região conhecida como "Ligação Iguatemi-Paralela - LIP".

Quanto à oferta de lazer, de acordo com Alves, Costa e Guerra (2006) nos bairros lindeiros da Avenida Paralela, há uma carência expressiva desses equipamentos e para a prática de esportes. Desta forma, na visão do empreendedor, o lazer proporcionado pelo Shopping, através dos cinemas, salas de jogos, praças, lanchonetes, dentre outros, contribui na minimização dos efeitos da falta destes

⁸ Entrevista realizada no dia 28 de maio de 2019 pelo autor para esta dissertação.

recursos na área, que sem dúvida influencia diretamente no desenvolvimento das crianças e adolescentes, atendendo a necessidade de novas alternativas de lazer e entretenimento da cidade (ALVES; COSTA; GUERRA, 2006, p. 32- 43).

No entanto, é importante salientar, que segundo alguns autores, a questão da desigualdade social, que inevitavelmente é acentuada com a implantação de um *shopping center*. Isso ocorre pois esse espaço dinâmico tem foco principal no consumo, criando um mercado direcionado às pessoas com razoável poder aquisitivo, conforme afirma Alves (2011):

Diante da riqueza de aspectos e questões inerentes aos Shopping Centers, destaca-se a existência de uma gama de possibilidades para a abordagem desse objeto, abarcando desde o viés de sua dinâmica, as diferentes localizações do comércio varejista no espaço urbano, perpassando pelos desdobramentos do sistema capitalista nas esferas da vida cotidiana, e, atingindo as leituras mais simbólicas, onde estes espaços transformam em produtos do consumo acessível a apenas parcela da população expressando a desigualdade social, fortalecida por essa estrutura comercial, cuja essência e fenômeno é capitalista (ALVES, 2011, p. 172)

Nesse sentido, o *shopping center* é um empreendimento que pode ser, também, seletivo, sob o aspecto do direito à cidade, segundo a opinião de alguns agentes. Conforme exposto pela Promotora de Habitação e Urbanismo do Estado da Bahia⁹, o direito à cidade pressupõe um acesso equitativo aos bens e serviços públicos, com possibilidade do usufruto coletivo, de igualdade de condições para toda a população. Nesse sentido, nem todo empreendimento imobiliário favorece o acesso a este direito. Ainda segundo a promotora, deveriam ser criados espaços públicos e áreas de integração, formando uma cidade para as pessoas, resgatando a idéia de interação entre os cidadãos.

⁹ Entrevista realizada pelo autor para esta dissertação, em 28 de maio de 2019.

3. O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DO SHOPPING PARALELA

3.1 O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E DE ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO

O agente privado, ao iniciar o processo de gestão do empreendimento que pretende realizar, procura o agente público, que responde às demandas relativas às necessidades do objeto de interesse.

Dessa forma, o primeiro passo para o início da construção do Shopping Paralela foi o estudo do terreno, tendo obtido a Análise de Orientação Prévia juntamente à Prefeitura Municipal do Salvador em setembro de 2003, conforme relatório do CRA – Centro de Recursos Ambientais.

É de suma importância a realização de estudos que antecedam a fase de construção de um empreendimento de grande porte, com o objetivo de detectar os efeitos negativos e positivos que irão surgir durante e depois da construção. Além disso, para que não restassem dúvidas a respeito da ocupação anterior à obra, o Condomínio Shopping Center Paralela contratou um engenheiro para a realização de perícia antes de qualquer intervenção no local, com o propósito de prevenir a responsabilidade do adquirente e auxiliar na prova de plena viabilidade e sustentabilidade do shopping, através de vistorias no terreno e na vizinhança, análise de projetos, memoriais, especificações e demais documentos disponibilizados pelo empreendedor.

O empreendedor imobiliário fundamentou sua decisão de escolha do terreno com base no Laudo Pericial de Vistoria (SOUZA NETO, 2007, p. 11), que caracterizava a Avenida Paralela como uma via expressa, formada por oito faixas, duas mãos de direção, com pavimentação asfáltica, além de iluminação pública e nível comercial alto, em processo acelerado de ocupação, com a implantação de condomínios residenciais, grandes empreendimentos comerciais e diversas faculdades. O laudo identificou as áreas predominantemente residenciais e comerciais as quais tinham como principais vias de acesso as avenidas Tancredo Neves, Jorge Amado, Professor Pinto de Aguiar e Orlando Gomes. Havia alta intensidade de tráfego, baixa ocupação de moradores de padrão econômico alto,

médio e baixo, além dos principais polos valorizadores, formados pelo Centro Administrativo, Aeroporto Internacional e Litoral Norte.

A seguir são elencados os principais itens constantes no laudo pericial de vistoria que conclui pela viabilidade do empreendimento

- ✓ O terreno onde será implantado o empreendimento denominado SHOPPING CENTER PARALELA sofreu alteração em sua morfologia natural pela deposição de material de corte proveniente de áreas adjacentes e teve a sua vegetação natural característica erradicada.
- ✓ O referido terreno foi utilizado como canteiro de obras, abrigando as instalações de uma central de pré-moldados de concreto, estando atualmente as suas edificações em estado de ruína.
- ✓ A implantação do empreendimento SHOPPING CENTER PARALELA em consonância com os preceitos estabelecidos no Estudo Ambiental de autoria da Gaia Recursos e na Portaria nº 7140 do Centro de Recursos Ambientais – CRA (Licença Ambiental) proporcionará a recuperação das erosões nos taludes existentes e da vegetação do entorno.
- ✓ A locação dos cantos da edificação do empreendimento através de estacas pela equipe de topografia ofereceu uma real visão da implantação do empreendimento, podendo-se afirmar que o mesmo será totalmente implantado em área degradada.
- ✓ Em face de todo o exposto conclui-se que o empreendimento não apenas demonstra-se viável como também promoverá ganhos ambientais para o terreno, para a Avenida Paralela e para a sociedade em geral, relativamente à atual situação configurada (SOUZA, 2008, p. 3- 4).

A respeito da topografia do terreno, Robalinho (2006) explana que o mesmo se constituía “por uma superfície elevada, sendo um central ligeiramente acima do nível da via e dois laterais ligeiramente abaixo do nível, com declives moderados a fortes em parte da divisa lateral esquerda e de fundos, junto às margens do Rio Tamburuju” (ROBALINHO, 2006, p. 8). Por conseguinte, apesar da localização subterrânea das garagens, em função do modelado do terreno, o estudo preliminar de terraplanagem apontou para um balanço de massas, não sendo previsto, a princípio, aporte de material externo, nem expurgo de excedentes em área de “bota-fora”.

O terreno onde foi construído o Shopping Paralela, de propriedade da Associação de Pesquisas e Ensino Superior da Bahia (APESBA), constava de uma casa em condição precária; um campo de futebol, barracões abandonados e depósito de material excedente da construção da Faculdade de Tecnologia e Ciências – FTC, pela empresa Sena Construções Ltda. Essas atividades resultaram na supressão de vegetação local, o que culminou com a instalação do Inquérito Civil nº 139/02, pelo Ministério Público, em janeiro de 2002, e posteriormente, na

assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta entre o Ministério Público Estadual e a Sena Construções Ltda, em setembro de 2005, (ALVES; COSTA; GUERRA, 2006, p. 5).

O empreendedor responsável pela obra, com o conhecimento prévio do agravo sobre o terreno, realizou um acordo com o Ministério Público, assumindo a multa e a recuperação da vegetação da área desmatada. Conforme afirma o empresário:

Fizemos este acordo com o Ministério Público, mas isso não era suficiente para a construção, pois tivemos que tirar a licença ambiental. Para dar entrada a Licença Ambiental no CRA, que hoje chama INEMA – órgão Estadual de Meio Ambiente, nós contratamos a GAIA, que fez o estudo ambiental. Daí demos entrada no CRA e posteriormente saiu a licença. Foi comprado o terreno somente depois que tínhamos a licença na mão, o acordo com o Ministério Público assinado e o alvará de construção emitido pela Prefeitura Municipal do Salvador também em mãos. Então foi feito uma opção de compra antes e só pagamos pela compra do terreno com estes três documentos. Também foi feito um estudo de impacto viário, no processo da Prefeitura foi solicitado um estudo de tráfego (BARRETTO, 2019).

O licenciamento ambiental do empreendimento fez-se necessário, considerando-se que, mesmo estando degradada, a área está situada no domínio da floresta ombrófila densa (Mata Atlântica), juntamente com os ecossistemas situados próximos à faixa litorânea, as restingas e manguezais, com o intuito de adotar medidas sustentáveis e de regeneração do meio ambiente.

Vale registrar, entretanto, que o terreno de implantação do shopping não está inserido em Área de Preservação Permanente (APP). De acordo com o Código Florestal, Lei Federal nº 4.771, de 15/11/1965, com alteração da Lei nº 7.803, de 18/07/1989, as APPs na região do entorno estão situadas ao longo dos rios desde o seu nível mais alto em faixa marginal, cuja largura mínima seja de trinta metros para os cursos d'água de menos de dez metros de largura; e ao redor das lagoas ou reservatórios naturais ou artificiais.

Um outro aspecto importante refere-se a não exigência do poder público municipal da elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), que poderiam ter sido elaborados pelo empreendedor imobiliário, antes de uma construção de grande porte. Entretanto, ainda que o instrumento não estivesse regulamentado em lei, o poder público municipal poderia exigir a elaboração do referido estudo, em função do porte do empreendimento. Vale

ressaltar que o referido estudo compreende fatores importantes que devem ser considerados na implantação de um equipamento deste porte, requerendo os cuidados necessários para minimizar conflitos e atender melhor à população. Conforme definido no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001):

Art. 36 - 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 ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público Municipal.

Art. 37 – O EIV será executado de forma a contemplar os **efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade** quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38 – A elaboração do EIV **não substitui a elaboração e a aprovação de estudo de impacto ambiental (EIA)**, requeridas nos termos da legislação ambiental (BRASIL, 2001, p. 32, grifo nosso).

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (PDDU) vigente à época remetia a regulamentação do instrumento para legislação específica, que deveria ser elaborada posteriormente. No caso da implantação do Shopping Paralela, esse instrumento não foi solicitado pelo poder público municipal.

Em entrevista realizada com o empreendedor Walter Barretto, um dos fundadores do Shopping Paralela, o mesmo argumentou que

Esse não foi feito. Não tinha no entorno absolutamente nada, só tinha a FTC. Então o foco ali eram os poderes de Estado, Prefeitura, ambiental.

Eles tinham duas preocupações naquela época: o tráfego, porque a Avenida Luís Viana iria impactar e a questão ambiental fortíssima, porque havia mata. Não existiam prédios em volta, exceto a FTC como já dito, que podíamos impactar na construção, então nós fomos um dos pioneiros naquela região (JR. BARRETTO, 2019).

Posteriormente à implantação do Shopping, em 2012, foi promulgada a Lei 8.379/2012 (Lei de Ocupação e Uso do Solo do Município de Salvador - LOUOS), que regulamentou o instrumento, nos artigos 34 ao 39. O artigo 34 define a necessidade de elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV para empreendimentos e atividades com capacidade para atração de tráfego, elaborado por profissionais habilitados, imprescindível para a obtenção de licenças e/ou autorizações do Poder Público Municipal para a construção, ampliação ou funcionamento na área urbana. Conforme constante do parágrafo único, o referido estudo tem como objetivo “avaliar as alterações positivas ou negativas produzidas pelo empreendimento ou atividade, nos aspectos econômicos, sociais e ambientais, na área de influência do empreendimento e indicar as medidas mitigadoras desses impactos”. O art 35 apresenta a classificação dos EIVs - de acordo com o grau de impacto dos empreendimentos e das atividades – em empreendimentos de médio e de grande impacto, discriminados na Tabela V.7, do Anexo 5 da lei.

Em 2016, o PDDU/Salvador estabeleceu no parágrafo 3º do art. 271, os empreendimentos liberados da obrigatoriedade da elaboração do EIV: construções de área inferior a 3.500m² (três mil e quinhentos metros quadrados), destinadas às atividades promotoras da educação e do saber, templos religiosos e atividades associativas, ficam dispensadas do EIV (SALVADOR, 2016).

No estudo realizado pela GAIA Recursos Naturais, que subsidiaram a análise do Licenciamento Ambiental junto ao Centro de Recursos Ambientais - CRA¹⁰, são descritas algumas características físicas do terreno:

Em relação aos aspectos geológicos regionais, a gleba selecionada para implantação do empreendimento é caracterizada por zona de ocorrências de rochas do embasamento cristalino, representado por rochas metamórficas Arqueanas de alto e médio grau, predominando o relevo de colinas de topos arredondados e vales alinhados, profundos, entalhados sobre tal zona que se destacam como falhas, fraturas e planos de

¹⁰ Órgão estadual responsável por executar a Política Estadual do Meio Ambiente, garantindo o equilíbrio entre a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento - Atual Instituto do Meio Ambiente (IMA).

xistosidade, dispostas perpendicularmente entre si, além de um lençol freático muito raso devido a proximidade do curso do rio Trobogy no limite sul da área em questão.

Diante desse relevo, o aterro principal implantado no interior da gleba, situado em sua porção sul/sudeste, apresenta topo plano e elevação máxima de cerca de 7,0 metros em relação ao fundo do vale do rio Trobogy, com o objetivo de limitar-se às áreas emersas e isentas d'água. Essa área de aterro distribui-se de forma alongada, perpendicular à Avenida Paralela, descrevendo superfície plana, portanto estável, cuja crista, devido, à ausência de litificação, é susceptível a instalação de fenômenos erosivos. Durante os estudos de campo constatou-se a linearidade do aterro citado (ALVES, COSTA; GUERRA, 2006, p. 12- 17).

A figura 8 compara fotografias aéreas verticais datadas de 1976 e 2002, onde se observa a distribuição da área aterrada e de canalização do Rio Trobogy, anterior à implantação da Avenida Paralela. As imagens demonstram o dano causado no terreno do local do Shopping Paralela, antes de ser adquirido pelos empreendedores, que recuperaram posteriormente parte da área danificada.

Figura 8 - Fotografias aéreas do terreno onde foi implantado o Shopping Paralela - 1976/2002



Fonte: SICAR/CONDER (1976; 2002), Gaia Recursos Naturais.

Figura 9 - Foto aérea do local de implantação do Shopping Paralela



Fonte: Conder, 2002.

Para a obtenção do referido Licenciamento Ambiental - fornecido pelo Centro de Recursos Ambientais/CRA (atual IMA) – Portaria nº 7140 de 10 de julho de 2006 - e posteriormente a concessão da Licença Simplificada à Caixa de Pecúlios, Pensões e Montepios Beneficente (CAPEMI) foram exigidas condicionantes, conforme discriminado abaixo:

I – Apresentar e implantar:

- a) projeto paisagístico na área do empreendimento, procurando enriquecer a vegetação das áreas de preservação permanente com espécies nativas, e contribuir para a estabilidade dos taludes;
- b) programa de educação ambiental acompanhado do cronograma de execução, voltado para os funcionários da obra, contemplando a necessidade da segregação dos resíduos na fonte e o acondicionamento adequado dos mesmos;
- c) plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil conforme estabelecido pela Resolução CONAMA nº 307, de 05/07/2002. Prazo: 180dias;

II – Picotar e estocar todo o material resultante da limpeza da área para posterior utilização como adubo, na implantação do projeto paisagístico, excetuando-se as espécies em vias de extinção, amparadas pela Portaria 37-N/92 do IBAMA. Em hipótese alguma deverá se fazer uso de queimadas para remoção da vegetação;

III – respeitar a) as Áreas de Preservação Permanente – APP's (faixa de 30 m nas margens do rio), de acordo com a Resolução CONAMA 303, de 20/03/02, a Lei Federal nº 4.771, de 15/09/65 – Código Florestal com atualizações – e o decreto Estadual nº 6.785, de 23/09/97; b) os parâmetros urbanísticos e demais disposições contidas nas normas e regulamentos administrativos municipais pertinentes.

IV – executar serviços mínimos de limpeza nos locais estritamente necessários à ocupação de edificações, vias e calçamento, desde que não seja constatada a existência de espécies protegidas por lei, preservando as árvores e os remanescentes da vegetação nativa;

VI – realizar a estocagem adequada dos efluentes gerados nos processos de abastecimento de máquinas e veículos, evitando o derramamento de substâncias e a contaminação dos solos e recursos hídricos;

VII – requerer, previamente ao CRA, a competente licença no caso de alteração que venha a ocorrer no projeto ora licenciado, conforme Art. 1º, inciso II do Decreto nº 8.169 de 22/02/02, que altera o Regulamento da Lei nº 7.799/01;

VIII – destinar os entulhos gerados para locais autorizados, ficando terminantemente proibido o seu lançamento em corpos hídricos, sua exposição na superfície do terreno ou sua destinação em aterro sanitário;

IX – dispor os resíduos sólidos de origem doméstica do canteiro de obra, em local adequado para serem recolhidos pelo serviço de limpeza pública;

X – promover o fornecimento e fiscalizar o uso obrigatório dos equipamentos de proteção individual – EPI aos funcionários da obra, conforme Norma Regulamentadora nº 006/78 do Ministério do Trabalho;

XI – apresentar, antes do início das obras de implantação do empreendimento: a) projeto para o canteiro de obras com infraestrutura provisória adequada, destacando as medidas preventivas e corretivas dos impactos ambientais inerentes às atividades; b) aprovação técnica da EMBASA para os projetos da rede de distribuição de água e do sistema de esgotamento sanitário; c) plano de terraplanagem, contemplando o volume de cortes e de aterros, a origem dos materiais de empréstimo e o destino dos materiais de bota-fora, indicando as operações de desmonte, disposição e utilização destes materiais, enquadrando nos dispositivos legais pertinentes. Prazo: 180 dias.

XII – executar o projeto com acompanhamento técnico da obra – ATO, visando garantir o atendimento das normas técnicas pertinentes. (DIAS, 2007, p. 1)

Para o atendimento das exigências, o Condomínio Shopping Center Paralela contratou a empresa “Gaia Consultoria em Recursos Naturais Ltda” para elaboração dos estudos ambientais na área em questão. A empresa concluiu que os impactos

ambientais previstos durante as fases de implantação e operação do shopping incidiram sobre os “meios físico, biótico e socioeconômico, classificados em diretos e indiretos; negativos e positivos; temporários, permanentes e cíclicos; imediatos, a médio e longo prazo” (ALVES; COSTA; GUERRA, 2006, p. 36). Além disso, foram considerados os seguintes critérios: magnitude, importância, duração e possibilidade de ocorrência.

Após os resultados da análise dos impactos, foram definidas ações para compensar os efeitos negativos e minimizar aqueles que não poderiam ser evitados. De forma resumida, relatou-se:

Dos **impactos no meio físico**, foram elencados a **alteração da paisagem**, classificado como de média magnitude, de grande importância, sendo ele direto, positivo, permanente e em curto prazo, sem medidas compensatórias e monitoramento de impacto; a **poluição ambiental**, classificado como direto, negativo, temporário e imediato, de pequena magnitude, de grande importância, em função dos riscos à saúde dos operários da obra, além de terem sido aplicadas medidas compensatórias e monitoramento do impacto; **a erosão e assoreamento**, classificado como direto, negativo, temporário e imediato, de grande magnitude, de pequena importância, com aplicação de medidas compensatórias e monitoramento do impacto.

No **meio biótico**, os impactos especificados foram a **implantação do empreendimento**, classificado como direto, positivo, permanente e de médio prazo, de média magnitude, de grande importância devido à introdução de espécies nativas, sendo aplicadas medidas compensatórias e monitoramento do impacto e a **operação do empreendimento**, identificado como indireto, positivo, permanente e de longo prazo, de pequena magnitude, tendo em vista a dimensão do empreendimento destinada ao paisagismo, de média importância, sem aplicação de medidas compensatórias e adoção de monitoramento de impacto.

Por sua vez, os impactos no meio antrópico, foram definidos como **planejamento do empreendimento**, classificado como indireto, positivo, permanente e a curto prazo, de pequena magnitude, tendo em vista que as áreas da Avenida Paralela já encontram-se altamente valorizadas, de pequena importância, sem aplicação de medidas mitigadoras e monitoramento.

A **geração de empregos diretos temporários**, classificado como direto, positivo, temporário e imediato, tendo em vista a criação de cerca de 1.800 novos postos de trabalho, de média magnitude, de grande importância, além de aplicação de medidas mitigadoras.

A **geração de empregos indiretos temporários**, classificado como indireto, positivo, temporário e imediato, de pequena magnitude, em função da quantidade reduzida de oportunidades de trabalho a ser gerada, de grande importância, com aplicação de medidas compensatórias, etc, (ALVES; COSTA; GUERRA, 2006, p.36- 40, grifo nosso).

A recomposição da área degradada, conforme relatório da empresa Gaia Recursos Naturais, foi realizada mediante o plantio de mudas durante a construção

do Shopping, conforme apresentado na Figura 10 que retrata o trabalho da equipe de campo.

Figura 10 - Equipe de coleta e plantio das mudas de árvores, 2007



Fonte: Relatório Gaia Recursos Naturais (2008)

O empreendedor buscou realizar uma construção sustentável, visto que, durante a execução da obra, continuaram a ser desenvolvidas atividades de recomposição e preservação ambiental, conforme relatório redigido pelo mesmo, tais como:

- a) Curso de iniciação ao meio ambiente ministrados a todos os funcionários na fase inicial de sua contratação;
- b) Recomposição da área degradada com a plantação de aproximadamente 3.000 mudas de árvores;
- c) Implantação de viveiro de mudas para dar suporte à atividade de plantio;
- d) Aquisição de mudas em diversas cidades para complementar a produção de viveiro;
- e) Contratação da empresa especializada em meio ambiente para proceder à gestão de todas essas atividades ambientais, coordenando a sua execução e assessorando o SCP;
- f) Produção de um banco de imagens, formado por fotografias e filmes, onde estão registradas todas as fases da obra e os principais eventos ocorridos. (BARRETTO, 2008, p. 5 - 6).

As imagens a seguir retratam a situação da área verde no entorno do Shopping Paralela, antes e após a construção do empreendimento.

Figura 11 - Área verde anterior à construção do Shopping



Fonte: Google Maps, 2019.

Figura 12- Área posterior à construção



Fonte: Google Maps, 2019

Observa-se que houve a reconstituição da Mata Atlântica no terreno designado para a construção do Shopping Paralela, onde foram plantadas 22.000 mil mudas de espécies nativas. Contudo, a região do reflorestamento se tornou quase uma “ilha”, pois, para a implantação das Avenidas Tamburugy e Rischard, que ligam a orla à Paralela, criando acesso aos empreendimentos vizinhos, houve significativo desmatamento.

Com relação à poluição ambiental, efeito negativo de grande importância causado durante a construção do Shopping, ainda conforme o estudo houve redução de danos através do reflorestamento da área degradada, conforme ação descrita no relatório a respeito do meio biótico. Contudo, não há referência a respeito da poluição ambiental que o empreendimento causará após a sua construção.

Para que os condicionantes fossem atendidos, inspeções foram realizadas pelo ministério público no terreno¹¹, com o objetivo de acompanhar os trabalhos de terraplanagem e locação da estrutura do Shopping Paralela. Além disso, foi analisada a integridade das áreas de preservação que circundavam parte do terreno (ALVES; COSTA; GUERRA, 2007, p. 1).

Em 09 de fevereiro de 2007 foi concluído que o empreendimento demonstrou o cumprimento dos condicionantes da referida Licença Ambiental. Sendo assim, o projeto foi considerado sustentável sob o aspecto ambiental e adequado para a área, na ótica do empreendedor (CAPEMI), o qual destacou os seguintes impactos positivos:

- a) Introdução de espécies arbustivas e arbóreas nativas e exóticas;
 - b) Atração da fauna, com destaque para avifauna;
 - c) Valorização dos imóveis do entorno do empreendimento;
 - d) Geração de empregos diretos e temporários;
 - e) Incremento da geração de impostos;
 - f) Criação de novo espaço de lazer e entretenimento na cidade.
- (BARRETTO, 2008, p. 6)

Quanto à legislação urbanística, segundo o Relatório Técnico do Estudo de Viabilidade a implantação do shopping no local atendia ao estabelecido no zoneamento constante da Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo (Leis nº 3.377/87 e 3.853/88), considerando que o uso e a ocupação do solo no Município de

¹¹ Realizado em 09 e 12 de janeiro de 2007.

Salvador estão regulamentados as quais definem o local de situação do imóvel avaliando como Zona Residencial 17 (ZR-17), na qual são permitidos os usos residencial, industrial, comercial e de serviços, com os seguintes índices:

- Taxa de Ocupação: 0,45 para residencial e 0,50 para os demais usos;
- Índice de permeabilidade: 0,30 para todos os usos;
- Coeficiente de Aproveitamento: 2 para uso residencial multifamiliar e 1 para os demais usos –o coeficiente de aproveitamento pode ser ampliado por meio de outorga onerosa, conhecida como “Transcon”;
- Garagem: 1 vaga para cada 18m² de área útil para usos comerciais e serviços – garagens em subsolo poderão ocupar toda a área do terreno, excluídas as de recuo frontal e de permeabilização (ROBALINHO, 2006, p. 11).

O projeto arquitetônico do Shopping Center Paralela foi também submetido à regular manifestação do Município de Salvador. A liberação do alvará de licença de obra foi concedida na gestão do Prefeito João Henrique Barradas Carneiro, durante “reunião de entregas de alvarás”, com a participação dos responsáveis de outras grandes obras que se iniciariam no mesmo ano na cidade de Salvador.

A comercialização do Shopping Paralela foi prevista para outubro de 2006, o início das obras para janeiro de 2007 e a conclusão para o mês de março de 2008. Devido ao atraso no início da obra e na sua conclusão, o Shopping foi inaugurado no dia 28 de abril de 2009.

3.2 O TERMO DE ACORDO E COMPROMISSO FIRMADO ENTRE A PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR E O SHOPPING PARALELA

Em fevereiro de 2009 foi firmado o Termo de Acordo e Compromisso (TAC) entre a Prefeitura Municipal do Salvador (Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente – SEDHAM e a Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo do Município – SUCOM) e o Condomínio Civil Shopping Paralela, representado pelo presidente da CAPEMI e da W. BARRETTO. O conteúdo do TAC referia-se apenas às condições de acessibilidade dos pedestres e dos veículos ao shopping, considerando-se que os instrumentos do EIV e EIA não foram solicitados, conforme citado anteriormente. Em síntese, abrangia a

implantação de uma passarela de pedestres na Avenida Luiz Viana (Paralela), a retificação da pista de aceleração no final da Faculdade de Ciência e Tecnologia; e a construção de uma ponte sobre o rio Trobogi.

O Termo de Acordo e Compromisso é um acordo entre as partes, com o objetivo de se firmar compromissos de interesse da Prefeitura para com o agente privado. Geralmente precede o Termo de Ajustamento de Conduta. No caso do não cumprimento, este instrumento pode ser também judicializado, pela Prefeitura ou o agente privado. Também o Ministério Público pode intervir para firmar um Termo de Ajustamento de Conduta, para fazer cumprir e se evitar a judicialização.

São as seguintes as cláusulas do TAC, relativas ao processo SUCOM nº 16033/2008 e apensos, conforme descritas abaixo:

CLÁUSULA PRIMEIRA: Objetiva o presente instrumento, regular os direitos e obrigações para implantação de uma passarela de pedestres na Avenida Luiz Viana (Paralela) que permitirá a acessibilidade da população ao empreendimento e regiões adjacentes, bem como a execução de via marginal à Avenida Luis Viana desde o final do Condomínio Alpha Ville, e execução de retificação da pista de aceleração no final da Faculdade de Ciência e Tecnologia;

CLÁUSULA SEGUNDA: A passarela sobre a Avenida Luis Viana a ser construída e implantada pelos COMPROMISSADOS deverá contemplar a solução aprovada pela SETIN E SEDHAM, devendo o entorno da Passarela dispor de passeio com largura de no mínimo 3,00 m (metros), e permitir a parada simultânea de quatro ônibus, com área de acumulação de pessoas, sem provocar conflito com o ponto de táxi;

CLÁUSULA TERCEIRA: Enquanto a passarela não estiver concluída e em pleno funcionamento, os COMPROMISSADOS arcarão com o custo do transporte de passageiros que estiverem nas imediações do ponto de parada de ônibus situado na margem oposta da Avenida Luis Viana (Paralela), e com destino ao Shopping;

CLÁUSULA QUARTA: Deverá ser projetada e executada obra d'arte sobre o rio Trobogi, de forma a assegurar a continuidade da via marginal à Avenida Luis Viana desde o final do trecho do condomínio Alpha Ville, até o final da Faculdade de Ciência e Tecnologia (FTC), onde será também executada pista de aceleração, sendo ambas as obras de responsabilidade dos COMPROMISSADOS;

CLÁUSULA QUINTA: O acesso ao empreendimento será conforme a planta aprovada até a execução da via marginal, quando este deverá ser ajustado às novas condições de acesso à via marginal e ao estacionamento do Shopping;

CLÁUSULA SEXTA: No prazo de 60 (sessenta) dias contados a partir da data de publicação deste TAC os COMPROMISSADOS deverão apresentar o projeto básico da via marginal (obra d'arte, geometria, drenagem, pavimentação e iluminação), o qual será elaborado de conformidade aos parâmetros técnicos constantes da Lei 7.400/2008, e compreender desde o

trecho final do Condomínio Alpha Ville, até a saída da Faculdade de Ciência e Tecnologia (FTC), bem como o projeto de retificação da pista de aceleração para a Avenida Luis Viana, devendo os projetos serem objeto de aprovação prévia pela SETIN e SEDHAM.

CLÁUSULA SÉTIMA: A execução da obra d'arte do trecho entre o posto de gasolina Ipiranga até o acesso ao Shopping, e a retificação da pista de aceleração da via marginal ao final do trecho lindeiro à FTC deverão ser iniciadas até sessenta dias contados da concessão da Licença Ambiental, caso necessário, respeitado o prazo de 60 (sessenta) dias para a elaboração dos projetos básicos conforme item acima;

CLÁUSULA OITAVA: A Licença Ambiental será de responsabilidade da Prefeitura através da Superintendência Municipal do Meio Ambiente (SMA), exclusive a elaboração de estudos de impacto ambiental, os quais serão custeados pelo empreendedor, se for o caso;

CLÁUSULA NONA: Será concedido alvará de HABITE-SE parcial ao empreendimento quando da assinatura deste TAC, condicionando-se a concessão do Alvará de HABITE-SE definitivo à conclusão das ações acima acordadas. (SALVADOR, 2009, p. 01)

Porém, o TAC acima estabelecido não foi cumprido na íntegra pelo Shopping Paralela, no que se refere à cláusula quarta, em que o motivo alegado pelo não cumprimento do mesmo deveu-se à Prefeitura não ter providenciado a Licença Ambiental sob sua responsabilidade, conforme cláusula oitava.

Em decorrência disso, em 2013, quatro anos depois do Shopping estar funcionando com habite-se provisório, foi instaurado o Termo de Ajustamento de Conduta, com a interveniência do Ministério Público Estadual (5º e 8º Promotorias de Justiça da Cidadania), conforme será abordado no próximo capítulo.

4. A ATUAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS E PRIVADOS NO TAC DO SHOPPING PARALELA

O presente capítulo aborda a origem do processo de concepção e implantação do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), que se fez necessário para a implantação do Shopping Paralela, com ênfase na atuação dos agentes públicos (Prefeitura Municipal do Salvador e Ministério Público do Estado da Bahia) e privados (CAPEMI/BARRETTO e BRMalls).

4.1. O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC): CONCEITO E OBJETIVOS

O instrumento do Termo de Ajustamento de Conduta no ordenamento jurídico surgiu em 1990, quando crescia o neoliberalismo e quando se buscava assegurar e ampliar o direito do cidadão.

O instrumento surgiu no direito brasileiro, justamente, como uma forma de aperfeiçoar a tutela metaindividual, tendo como intenção a redução das demandas individuais mediante a resolução de lesões difusas ou coletivas na própria esfera administrativa, isto é, sem precisar judicializar a questão e de forma mais célere solucionar o conflito, tendo como pressuposto básico os direitos fundamentais e os princípios do Estado Democrático de Direito (LOUZADA, 2013, p. 20).

Conforme afirma Viégas (2014), o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) surge pois como uma forma alternativa para a resolução de conflitos fora da esfera judicial, principalmente para um público que historicamente não se fizeram contemplados pela justiça:

A busca por métodos e instrumentos alternativos para a solução de “conflitos”, como o próprio nome sugere, novas configurações de tratamento de conflito que não propriamente pela via judicial, partiu-se da ideia de que a representação judicial tanto de indivíduos quanto de interesses difusos não se mostrou suficiente na efetivação de direitos para com os pobres, inquilinos, consumidores e outras categorias que durante muito tempo, estiveram privados de uma justiça igualitária (VIÉGAS, 2014, p. 1).

[...]

A busca por uma reforma no sistema de justiça centrou sua atenção na criação de instituições e mecanismos como forma de melhor processar as demandas judiciais ou mesmo preveni-las (VIÉGAS, 2014, p.14).

No direito brasileiro o TAC está regulamentado pelo art. 211, da Lei Federal nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA), e pelo art. 113 da Lei Federal nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor - CDC), que modificou a Lei Federal nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), "acrescentando que os órgãos públicos legitimados poderiam tomar dos interessados o Termo de Ajustamento de Conduta às exigências legais" (VIÉGAS, 2014, p. 3).

Segundo Mazzilli (2003), a propositura do Termo de Ajustamento de Conduta pode ser realizada pelo Ministério Público, União, Estados, Municípios e o Distrito Federal:

Embora haja vários colegitimados à ação civil pública ou coletiva, o compromisso de ajustamento de conduta não pode ser tomado por um colegitimado qualquer, mas sim e tão-somente pelos órgãos públicos legitimados à propositura da ação civil pública ou coletiva (como o Ministério Público, a União, Estados, Municípios e o Distrito Federal). Isso significa que não são todos os legitimados à ação civil pública ou coletiva que podem tomar compromisso de ajustamento, mas só aqueles que somam à sua condição de legitimados ativos a condição de órgãos públicos (MAZZILLI, 2003, p.3).

Quanto à atuação do Ministério Público, afirma ARANTES (1999):

O Ministério Público é um órgão constitucional autônomo, ou seja, não deve subordinação a nenhum dos três poderes, que atua na área cível, no que se denomina tutela coletiva, defendendo os interesses difusos; coletivos e individuais homogêneos. Nesses casos, o MP age por meio da ação civil pública, da ação civil coletiva ou da ação de improbidade administrativa (ARANTES, 1999, p. 84).

A promotora Dra. Hortênsia Gomes Pinho¹² (Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo) destaca a importância da atuação do Ministério Público como "fiscal da ordem urbanística", conforme preconizado na Constituição Federal (1988):

A atuação do Ministério Público a partir da ótica renovada pela constituição, ou seja, de ser fiscal da ordem urbanística, desta concepção mais moderna, não só do ordenamento do solo, mas a busca de uma cidade para todos é no sentido de acompanhar empreendimentos imobiliários para que eles atendam a esta ordem, não só respeitem os parâmetros urbanísticos previstos na Legislação Municipal, mas que busquem cumprir sua função socioambiental da propriedade, através do que determina o plano diretor (PINHO, 2019).

¹² Entrevista realizada pelo autor para esta dissertação, em 23 de abril de 2019.

Desse modo, segundo a Promotora, a perspectiva de atuação do MP é a busca por uma “harmonia entre o social-econômico-ambiental”, associando os dois dispositivos constantes na CF, quais sejam o artigo 170, que trata do desenvolvimento econômico respeitando a questão ambiental, e o artigo 225 que trata do meio ambiente, os quais influenciam diretamente na questão da proteção do direito à cidade, da ordem urbanística e da dignidade humana numa dimensão coletiva no ambiente urbano.¹³

Vale ressaltar que, ainda segundo a Promotora, que no caso de Salvador, “cerca de 60% dos inquéritos [do MP] são relativos a empreendimentos imobiliários”, em sua maioria localizados na Paralela e Orla, considerando que

os grandes empreendimentos estão nessa lógica do urbanismo corporativo e em determinado momento ele atende mais aos interesses do setor imobiliário e afronta o interesse da coletividade, então há interferência do Ministério Público tentando mediar essa situação.

[...]

Então a atuação do MP em relação aos empreendimentos imobiliários é para que eles atendam sua função socioambiental, para que eles cumpram a ordem urbanística, ou seja, as regras relativas aos aspectos urbanísticos e ambientais e que eles possam estar então cumprindo e ajudando [a alcançar] o direito à cidade.¹⁴

Incumbe ao Ministério Público a defesa, em juízo, dos interesses coletivos, *lato sensu*, cabendo defender, ao mesmo tempo, interesses difusos e individuais homogêneos. Na Bahia, o papel do Ministério Público, em defesa dos interesses coletivos, está relatado no inciso I, artigo 72, da Lei Complementar nº 11/1996, qual seja “promover a defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Além disso, no inciso IV do mesmo artigo, o legislador complementa a finalidade dada ao órgão: “promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção, a prevenção e a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”.

Conforme Rodrigues (2012, p. 297) apud Viégas (2014, p.140), de modo abrangente, o Termo de Ajustamento de Conduta é definido como

¹³ Conforme entrevista realizada pelo autor para esta dissertação, em 23 de abril de 2019.

¹⁴ Entrevista realizada pelo autor para esta dissertação, em 23 de abril de 2019.

forma de solução extrajudicial de conflitos promovida por órgãos públicos, tendo como objeto a adequação do agir de um violador ou potencial violador de um direito transindividual (direito difuso, coletivo ou individual homogêneo) às exigências legais, valendo como título executivo extrajudicial.

Logo, conforme afirmam Sundfeld e Câmara (2008, p. 116) torna-se evidente que o termo “não se trata de um instrumento de punição, mas de indução de comportamentos concretos” ou mesmo “transformar em realidade abstratas prescrições legais”, ou seja, promover um “desenvolvimento sustentável através de ações civis públicas ou coletivas entre o órgão público legitimado e o agente degradador mediante cominações”. Além do mais, a finalidade da intimação é permitir a correção em tempo hábil de eventuais irregularidades remanescentes, evitando lesões futuras.

Portanto, pode-se inferir que o Termo de Ajustamento de Conduta vem sendo principalmente associado ao direito do consumidor e à proteção do meio ambiente. Quanto a esse último aspecto, diante do impacto ambiental causado pelo desenvolvimento urbano e em decorrência do aumento progressivo da necessidade de sua preservação, o "meio ambiente" se tornou o centro das atenções, de caráter emergencial. Conforme exposto por Mazzilli (2009, p. 53), dessume-se que o meio ambiente ecologicamente equilibrado "é um direito transindividual, ou seja, o interesse a ser resguardado ultrapassa a esfera individual, atinge uma coletividade de pessoas indetermináveis".

Nesse contexto, o Termo de Ajustamento de Conduta vem sendo utilizado como um instrumento importante para a resolução de conflitos e danos ambientais.

O processo destinado à defesa ambiental haverá de revestir-se de um caráter sócio-coletivo, norteado pela importância a ser atribuída, acima de tudo, à tutela do bem em questão. O objetivo primário é o de obter-se, rapidamente, o bem ambiental almejado. (LUNELLI; MARIN, 2011, p. 317)

Conforme Pinheiro e Farias (2018, p. 102) apud Roers e Gumuchdjian (2001), conciliar objetivos econômicos e ambientais é um objetivo de longa data e encontra-se atrelada a diversas iniciativas intergovernamentais. No entanto, quando falamos em política ambiental, os exemplos frequentes são de soluções pontuais, como a redução da poluição, a eliminação de resíduos e a redução de danos ambientais. Essas ações, tomadas de forma isolada, seriam insuficientes para equilibrar o "complexo metabolismo circular das cidades".

Diante desse contexto, presume-se a importância do TAC, que possibilita, de forma processual, um acordo firmado entre os envolvidos, na tentativa de resolução de um problema. Quanto ao momento em que se pode ser firmado o TAC, segundo MILARÉ (2007)

tem-se entendido na doutrina e na jurisprudência, que o mesmo pode ser feito tanto antes quanto durante uma ação civil pública, de forma que a penalidade administrativa não pode ser um fim em si mesma, mas sim um instrumento para a realização do bem comum, sendo por isso que sua incidência torna-se desnecessária quando o infrator demonstra concretamente o seu interesse em regularizar-se (MILARÉ, 2007, p.27).

Quanto ao aspecto da interveniência do Ministério Público na mediação de conflitos, a Promotora de Habitação e Urbanismo do Estado da Bahia argumenta que, apesar das críticas referentes ao fato de que essa mediação “tira a potência do próprio conflito da sociedade”, defende que a participação do MP torna possível um maior equilíbrio na disputa, considerando que “nos conflitos sempre a parte fraca acaba sendo subjugada”.¹⁵ De qualquer modo, não se pode atribuir ao TAC, a garantia da resolução de todos os conflitos, já que não se trata de um instrumento preventivo, e sim reparador de um dano já causado. Neste sentido, no que se refere ao dano ambiental, a celebração do TAC pode não reverter o dano causado.

Uma outra limitação do instrumento, na perspectiva do direito à cidade, refere-se à não previsão de reparação dos danos sociais. Conforme apontado pela Promotora de Habitação e Urbanismo do Estado da Bahia¹⁶, o consentimento válido e sem vício do empreendedor/degradador é o elemento constituidor do Termo de Ajustamento de Conduta e, na prática, constitui-se na real limitação do TAC quanto aos danos sociais e à possibilidade de uma vanguarda jurídica albergando princípios jurídicos, diretrizes do Estatuto da Cidade e o avanço para além do texto de lei, em prol dos interesses sócio-urbano-ambientais.

Conforme afirma Arantes (1999, p. 89), “via de regra os termos são aceitos, mas caso não sejam, poderão desencadear uma Ação Civil Pública, que consiste em um instrumento processual para defender os interesses da coletividade”. Nesse mesmo sentido, Mazzilli (2009) expõe que o TAC não assegura a máxima proteção aos direitos lesados, ao tratar da garantia mínima do mesmo, o que poderá ser

¹⁵ Entrevista realizada pelo autor para esta dissertação, em 23 de abril de 2019.

¹⁶ Entrevista realizada pelo autor para esta dissertação, em 23 de abril de 2019.

requerido em juízo, ampliando a possibilidade de reparação de danos não previstos nos Termos de Ajustamento de Conduta:

Como o objeto do compromisso de ajustamento de conduta são interesses transindividuais, dos quais o órgão público que o toma não é titular, não podendo, pois, transigir sobre direitos que não lhe pertencem, sua natureza é de garantia mínima em favor do grupo lesado (não poderia constituir limitação máxima a direitos de terceiros). Nada impede que os indivíduos peçam em juízo reparações mais amplas, ou até mesmo de outra natureza, diversamente daquelas ajustadas entre o órgão público (tomador) e o causador do dano (compromitente). Da mesma forma, nada impede que os colegitimados à ação civil pública façam em juízo pedido mais amplo ou diverso da solução já obtida por meio do compromisso já firmado (MAZZILLI, 2009, p. 457)

Sendo assim, podem ocorrer danos ao meio ambiente em proporções não esperadas, a exemplo do rompimento da barragem de Mariana, MG, e a consequente contaminação do Rio Doce. Nestes acontecimentos, as obrigações contidas no TAC não abrangeram todas as necessidades que surgiram após a tragédia, com necessidade de fechamento de novos acordos pelas partes (LINHARES, 2018).

Neste caso, o Termo de Ajustamento de Conduta ganha condição de título judicial, aparado na Lei nº 9.099/1995,

Art. 57. O acordo extrajudicial, de qualquer natureza ou valor, poderá ser homologado, no juízo competente, independentemente de termo, valendo a sentença como título executivo judicial. Parágrafo único. Valerá como título extrajudicial o acordo celebrado pelas partes, por instrumento escrito, referendado pelo órgão competente do Ministério Público (BRASIL, 1995).

Diante da notação, ponderam Rodrigues e Klippel (2009),

Uma vez homologado o Termo de Ajustamento de Conduta, passa o mesmo a ser título executivo judicial, o que redundaria dizer que adere às normas nele inseridas – antes de natureza extrajudicial – a força e o manto da coisa julgada material, trazendo a tais obrigações uma qualidade que ainda não possuíam (RODRIGUES; KLIPPEL, 2009, p. 221).

A partir do momento em que o TAC é homologado em juízo, as obrigações não podem ser mais discutidas e/ou repactuadas pelas partes, exceto por meio de Ação Anulatória, que alegue um dos defeitos do negócio jurídico, como o dolo, a coação, o erro ou a fraude, que são denominados vícios de consentimentos, previstos no Código do Consumidor (2002) (ROSSI; GOMES, 2016, p. 258). Segundo Santos (2017, p. 54), “a realização de um TAC tende a conferir uma certa celeridade, quando comparado com o tempo necessário para a finalização de um

processo judicial, em razão das inúmeras possibilidades de recursos, nesse último caso”.

Por conseguinte, faz-se necessário o aprimoramento de técnicas processuais capazes de estender a todos o direito à cidade e ao equilíbrio do meio ambiente, objetivando aprimorar a desenfreada expansão urbana, que inevitavelmente contribui de alguma forma na degradação ambiental. Logo, garantir a integralidade do meio ambiente colabora de forma indiscutível na extensão do direito à vida das gerações futuras. Sendo assim, potencializar e efetivar o cumprimento do TAC, que penaliza pecuniariamente os infratores da lei, é de suma importância para o alcance dessa garantia.

Na Bahia, mais especificamente, o papel de defesa dos interesses coletivos atrelados ao Ministério Público constam do artigo 72, inciso I da Lei Complementar nº 11 de 1996: “promover a defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Além disso, no mesmo artigo, Inciso IV, o legislador complementa a finalidade dada ao órgão: “promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção, a prevenção e a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”.

4.2 DESDOBRAMENTOS RELATIVOS A CELEBRAÇÃO DOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA DO SHOPPING PARALELA

Nesse item são apresentados os TAC decorrentes da implantação do Shopping Paralela, abrangendo três momentos principais. O primeiro aborda o TAC (2005) referente aos agravos ambientais do terreno, anteriormente à construção do empreendimento. O segundo refere-se ao Termo de Ajustamento de Conduta (2013) entre o Ministério Público Estadual, a Prefeitura Municipal de Salvador e o **Shopping Paralela**, em decorrência do descumprimento do Termo de Acordo e Compromisso, celebrado em 2009 entre o empreendedor e o poder público municipal, conforme exposto no item 3.2. O terceiro momento trata da judicialização do TAC (2013), que resultou na Ação Civil Pública (em tramitação) decorrente do não cumprimento do mesmo, incluindo-se também o questionamento do MP na concessão da licença

emitida pela PMS para a construção da via marginal e pontes, com a possível prática de improbidade administrativa.

A interveniência do Ministério Público relativamente à área de implantação do Shopping Paralela, conforme exposto anteriormente, tem início em 2002, mediante o inquérito civil nº 132/02 instaurado contra a empresa Sena Construções, em decorrência da supressão de vegetação local, o que culminou, posteriormente, no Termo de Ajustamento de Conduta, em 2005, entre ambos.

Para a implantação do Shopping Paralela, o Consórcio W. BARRETTO/CAPEMISA, em 14 de setembro de 2006, consultou a 3ª Promotoria de Justiça de Meio Ambiente a respeito do referido inquérito civil, propondo-se a resolver as pendências e assumir a parte cível, ou seja, a recuperação da área danificada pela empresa Sena Construções Ltda. Em 18 de setembro de 2006, o MP acatou a proposta de acordo, apresentando as seguintes condições, conforme constante no ofício nº 174/2006/3ª PJMA.:

1 – Acatamos a proposta de recomposição da área situada na Av. Paralela, nesta capital, cuja degradação foi objeto da investigação instaurada no Inquérito Civil retro referido, nos moldes estabelecidos pelo licenciamento ambiental concedido desde que:

1.1 – O consórcio informe a esta 3ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente a data de início e conclusão dos trabalhos de recuperação;

1.2 No prazo máximo de 30 (trinta) dias após o final da execução dos serviços de recuperação, o consórcio W. Barreto/CAPEMI informe à 3ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente a conclusão desses trabalhos, para realização, de perícia técnica, a fim de ser comprovado o cumprimento da obrigação assumida; (BAHIA, 2006)

Sendo assim, a 3ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente concordou com o pagamento da medida compensatória, prevista no Termo de Ajustamento de Conduta (2005) firmado com a Sena Construções Ltda, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) referente a multa estipulada para o dano causado. O Consórcio construtor W. BARRETTO/CAPEMI assumiu a dívida perante o Ministério Público e recomposição de parte do terreno do empreendimento. Desse modo, o terreno teve um preço para o construtor de mais de R\$ 9.300.000 que corresponde a compra de terreno de R\$9.200.000 e a multa de R\$100.000,00. O valor gasto com a

recuperação de Mata Atlântica não foi mencionado em nenhum relatório, mas constatamos que houve.

Quando questionado a respeito do motivo de comprar a referida área para a construção do shopping, mesmo sabendo do agravo ambiental já existente, o empresário ¹⁷ respondeu:

Quando soube da notícia eu me preocupei, lógico, porque se a gente não conseguisse fazer o acordo, esse terreno estaria inviabilizado. Depois das primeiras conversas com a 3ª Promotoria do Meio Ambiente do Ministério Público Estadual, notamos que o órgão tinha intenção de resolver a questão e eles queriam que o terreno fosse recuperado ambientalmente e entramos exatamente para isso, recuperar a questão ambiental. Então terminamos sendo muito bem recebidos no Ministério Público Estadual porque o Shopping terminou sendo a solução para o terreno que se encontrava numa situação degradada e passou a ser recuperado durante a construção do mesmo. Tinha uma dívida de uma multa também que nós pagamos para resolver a questão, ou seja, a negociação foi possível, por conta da parte proativa dos dois lados (BARRETTO, 2019).

Posteriormente foi proferida a decisão liminar pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região em sede da Apelação Cível nº 2008.33.00.003305-8/BA, relativa à Notificação Administrativa n. 430138 do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, com vistas à resguardar os remanescentes de Mata Atlântica nos arredores da Avenida Paralela e evitar desmatamento e desaparecimento da fauna. Essa liminar tinha como objetivo analisar os dispositivos legais do novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador (Lei 7.400/2008) relativamente aos danos ambientais. O empresário argumentou, conforme relatório de resposta à Notificação:

Ao núcleo de licenciamento ambiental- NLA/IBAMA (carta resposta de defesa do Processo nº 0005783-70.2014.8.05.0000)

A toda evidência, a pretensão deduzida na ação e amparada por medida liminar não conflita com o Projeto Shopping Paralela, pois, além de ter sido o mesmo baseado nas regras do antigo PDDU, a área em que será implantado o empreendimento já se encontrava bastante antropizada e praticamente desprovida de cobertura vegetal quando foi adquirida. Ao contrário, o Shopping Center Paralela representará um ganho ambiental significativo para a área, pois o empreendedor, embora não seja o causador do dano, executou, com aprovação do Ministério Público Estadual e do órgão ambiental (IMA), um programa de recomposição ambiental e

¹⁷ Entrevista realizada pelo autor para esta dissertação, em 28 de maio de 2019.

implantar^á projeto em perfeita sintonia ao princ^ípⁱo do desenvolvimento sustent^ável. (BARRETTO, 2008, n. p.).

Em 2011, a empresa BRMalls adquiriu o Shopping, comprometendo-se a dar continuidade aos compromissos assumidos e andamento legal no que se referia ao Termo de Acordo e Compromisso (TAC) firmado entre a PMS e o propriet^ário anterior. No entanto, passaram-se dois anos sem o devido encaminhamento para o cumprimento do termo.

Em abril de 2013, foi firmado o Termo de Ajustamento de Conduta entre o Minist^ério P^úblico Estadual (5^o e 8^o Promotorias de Justi^ça da Cidadania); a Prefeitura Municipal de Salvador (Secretaria Municipal de Urbanismo e Transporte – SEMUT e a SUCOM); e o Shopping Paralela, em decorr^ência do descumprimento da cl^áusula quarta, tamb^ém mencionada na segunda cl^áusula do Termo de Acordo e Compromisso, celebrado em 2009 entre o empreendedor e o poder p^úblico municipal.

O TAC emitido pela 5^a e 8^a Promotoria de Justi^ça de Cidadania, considerando:

I – [...] que o Termo de Acordo e Compromisso condicionou a concess^ão do Habite-se definitivo do SHOPPING PARALELA ^à

a. implanta^ço de uma passarela de pedestres sobre a Avenida Luis Viana (Paralela),

b. ^à execu^ço da via marginal da Avenida Luis Viana desde o final do condom^ínio Alpha Ville at^é a frente do Shopping Paralela e

c. ^à execu^ço de retifica^ço da pista de acelera^ço no final da Faculdade de Tecnologia e Ci^ências (FTC). (TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA N^o01/2013, p.2).

II – [...] que, das obriga^ço es previstas no PRIMEIRO TAC, todas restaram atendidas pelo SHOPPING PARALELA, ^à exce^ço daquelas estabelecidas na clausula Quarta do PRIMEIRO TAC, que previa a constru^ço de obra d'arte sobre o Rio Trobogi, de forma a assegurar a continuidade da via marginal ^à Avenida Luis Viana desde o final do trecho do Condom^ínio Alpha Ville, at^é o final da Faculdade de Tecnologia e Ci^ências (FTC) e, tamb^ém, a retifica^ço da pista de acelera^ço no final da Faculdade de Ci^ência e Tecnologia (FTC);

III – [...] que o suposto descumprimento do PRIMEIRO TAC (n^ão execu^ço da obra d'arte e n^ão retifica^ço da pista de acelera^ço) deu origem ao Procedimento Investigativo Preliminar n^o 75/2010, movido pela 5^a e 8^a Promotorias de Justi^ça e Cidadania do Minist^ério P^úblico do Estado da Bahia. (BAHIA, 2013, n.p.)

Estabeleceu a quitação de todas as cláusulas, à exceção da cláusula quarta, ordenando ao Município/SUCOM o fornecimento das licenças necessárias ao início das obras requeridas, desde que cumpridos os requisitos legais.

CLAUSULA 3ª - O SHOPPING PARALELA se obriga a executar as obras de rebaixamento da via marginal em frente à Faculdade de Tecnologia e de Ciências (FTC), bem como a executar a ponte sobre o espelho d'água situado ao lado da FTC, ligando a atual marginal da Av. Luis Viana (que passa em frente ao Shopping Paralela) à sua continuidade, desde o Loteamento Alpha Ville até a Avenida Orlando Gomes.

CLAUSULA 4ª – As obras referidas nas clausulas anteriores serão executadas pelas empresas MIREL CONSTRUTORA LTDA. E CEP INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PRÉ-FABRICADOS LTDA, que aqui figuram como INTERVENIENTES, sob o regime de empreitada global a preço fechado, de acordo com o orçamento por elas apresentado, que integra este TAC sob a forma de anexo e que vincula as referidas empresas em todos os seus termos. (BAHIA, 2013, n.p.)

As empresas intervenientes declararam estar de acordo com o prazo fixado de 180 dias e com o orçamento aprovado, salvo situação imprevista. O não cumprimento do compromisso firmado entre as partes mencionadas teria como penalidade o pagamento de multa diária, no valor de dois salários mínimos, em favor do fundo do qual se trata o artigo 13 da Lei nº 7.347/85, conforme disposto no TAC.

Conforme relatado em entrevista pela Promotora do Ministério Público do Estado da Bahia,¹⁸ esse não foi um processo simples, considerando que o Shopping funcionou por quatro anos com o habite-se provisório, o que resultou em uma pressão administrativa no sentido do cumprimento dos condicionantes, fazendo-se necessária a interveniência do MP, com o objetivo de evitar a judicialização.

Foi acionado a Promotoria de Proteção ao Patrimônio Público, houve divulgação na imprensa; o gestor da Sucom, na época, não concedia alvará de viabilidade para novos lojistas, e sem estes documentos, não podiam ir aos bancos para tomar financiamento, não dando sequência as suas atividades. Isto gerou uma dificuldade para os lojistas. (PINHO, 2019).

Entretanto, em 19 de julho de 2013, o Ministério Público, tendo verificado a morosidade e possível prática de improbidade administrativa, entrou com a Ação Civil Pública que se encontra em tramitação no processo 0365911-14.2013.8.05.0001 na 7ª Vara da Fazenda Pública em Salvador, com o objetivo de remoção de lícito e pedido de liminar, cujo valor da multa é de R\$10.000.000,00.

¹⁸ Entrevista realizada em 23 de abril de 2019.

A morosidade no cumprimento do TAC concerne à construção das pontes com 84 metros de extensão sobre o Rio Trobogi. Segundo a afirmação da promotoria,

Instaurou-se o Inquérito Civil nº 003.0.183212/2010. Simultaneamente, tramitava na 6ª Promotoria de Meio Ambiente, o Inquérito Civil nº 003.0.50805/2009, que buscava apurar os impactos ambientais e urbanísticos ensejados pelo Shopping Paralela, especialmente a realização de Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV. Neste último, não houve composição, apesar das várias audiências, e minutas de TAC (Termos de Ajustamento de Conduta) CONSENSUAIS (Atas às fls. 659 à 660, 699 à 701, 710, 924 à 926, e 1072, 1073; Minuta de TAC às fls. 901 à 904). Já no inquérito nº 003.0.183212/2010, acordou-se medidas para a celeridade do cumprimento do TAC, firmado em 27/02/2009.

Vale ressaltar, no âmbito da referida Ação Pública, o posicionamento do MP relativamente à atuação do poder público municipal na concessão da licença para a construção da via, emitida pessoalmente pelo então Secretário Municipal Habitação, Meio Ambiente e Desenvolvimento, em detrimento de sua emissão pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente:

A SEDHAM, na audiência do dia 07/07/2011, comprometeu-se, indevidamente, em “aprovar portaria ad referendum, e, no mesmo ato, emitir licença necessária para implantação da via”. (fls. 1406 do I.C.). Ato contínuo, em 11/11/2011, o secretário da SEDHAM (Secretaria de Habitação, Meio Ambiente e Desenvolvimento), monocraticamente, “sozinho em seu gabinete”, usurpando as atribuições do Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM), exarou uma “Licença Ambiental ad referendum”, que, como se demonstrará, não conta com previsão no ordenamento jurídico ambiental pátrio. (fls. 1402 e 1403, do I.C.) (BAHIA, 2013, n.p).

Conforme entendimento da Promotoria, o referido Secretário Municipal não teve o cuidado de verificar que a obra ensejava a intervenção em APP – Área de Preservação Permanente, o que se torna de interesse nacional, o que demandou a iniciativa do MP de suspensão da referida licença.

A secretaria, conforme afirmou a Promotoria, buscou suprir a ilegalidade da licença monocrática, convocando o COMAM (Conselho Municipal de Meio Ambiente), e, no dia 06 de dezembro de 2012, emitiu as Licenças Ambientais para as duas pontes, conforme anexado ao Diário Oficial da União, de 15 a 17 de dezembro de 2012, ano XXV – nº 5.755,

Conselho Municipal de Meio Ambiente -COMAM- RETIFICAÇÃO - RESOLUÇÃO COMAM nº 045/2012, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2012 Delibera pela anuência do procedimento administrativo de

Licenciamento Ambiental para a intervenção PONTE SOBRE O RIO TROBOGY MARGINAL/OBRA D'ARTE SOBRE O RIO TROBOGY. O Plenário do Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMAM - no exercício da competência que lhe foi delegada pela Lei Municipal no 6.916/05 e regulamentada pelo Decreto Municipal no. 16.940/2006, tendo em vista o que consta nos Processos PR 68.00.2009.1459, 68.00.2011.1190 e 68.00.2011.904, e deliberação tomada na 1ª Sessão Ordinária que foi realizada em 06 de dezembro de 2012, e:

Considerando que em 27 de fevereiro de 2009 foi celebrado Termo de Acordo e Compromisso (TAC) entre o Município de Salvador e o Condomínio Civil Shopping Center Paralela, publicado no D.O.M. de 07 a 09 de março de 2009:

Considerando a unicidade licenciatória prevista no art. 7º da Resolução no. 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) que dispõe: "Os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores". RESOLVE: Art. 1º Referendar o Licenciamento Ambiental para a intervenção PONTE SOBRE O RIO TROBOGY/MARGINAL DE ACELERAÇÃO PARA A AVENIDA PARALELA/OBRA D'ARTE SOBRE O RIO TROBOGY, objeto dos processos administrativos PR 68.00.2009. 1459, 68.00.2011.1190 e 68.00.2011.0904, ao CONDOMÍNIO CIVIL SHOPPING CENTER PARALELA, pessoa jurídica de direito privado inscrita no CNPJ/MF sob no 08.401.841/0001-12, com endereço na Av. Luiz Viana Filho, nº 8.544, Paralela, Salvador-Bahia. Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação (Bahia, 2012, p. 1).

O Tribunal de Justiça da Bahia emitiu em 2012 uma liminar na ADIN nº 0303489-40.2012.8.05.0000 (fls. 1084 à 1109 do I.C.), suspendendo alguns dispositivos da Lei Municipal nº 8167, de 17 de janeiro de 2012, inclusive os artigos 152 e 160, que alterou a competência do COMAM, retirando deste o caráter deliberativo. Portanto, o Ministério Público considerou este documento ilegal. Contrariando a liminar do Tribunal de Justiça, em 12 de agosto de 2013, a Prefeitura Municipal do Salvador emitiu a certidão solicitada pelo Shopping Center Paralela, ratificando o Licenciamento Ambiental,

Certifico, para os devidos fins de direito, que, revendo os registros existentes nesta Secretaria Municipal de Urbanismo e Transporte-SEMUT – unidade orgânica que incorporou as atribuições concernentes ao Licenciamento e Fiscalização Ambiental da extinta Superintendência do Meio Ambiente – SMA, nos termos do art. 3º, IV, da Lei Municipal no 8.376/2012 -, verifica-se que o Plenário do Conselho Municipal do Meio Ambiente-COMAM referendou o Licenciamento Ambiental ao CONDOMÍNIO CIVIL SHOPPING CENTER PARALELA para a intervenção relativa à PONTE SOBRE O RIO TROBOGY/VIA MARGINAL DE ACELERAÇÃO PARA A AVENIDA PARALELA/OBRA D'ARTE SOBRE O RIO TROBOGY, nos termos da Resolução no 045, de 14 de dezembro de 2012, publicada no Diário Oficial do Município de 15 a 17 de dezembro de 2012.

Informo que, na referida data, foi igualmente publicada no DOM a Resolução no 046, de 14 de dezembro de 2012, por meio da qual o COMAM **concedeu Licenciamento Ambiental ao mesmo Condomínio para a intervenção pertinente** à IMPLANTAÇÃO DE VIA MARGINAL À AVENIDA LUIZ VIANA FILHO.

Registro, ainda, que as especificações e descrições das intervenções acima encontram-se no bojo dos processos administrativos mencionados no art. 1º das respectivas Resoluções no 045 e 046, ambas de 14 de dezembro de 2012 (SALVADOR, 2013, n.p., grifo nosso).

De acordo com o Código Florestal (Lei Federal 4.771/1995), cujas determinações foram confirmadas no atual Código Florestal - Lei nº 12.651/2012, as APPs no entorno do shopping estão situadas ao longo dos rios, desde o seu nível mais alto, em faixa marginal cuja largura mínima seja de 30m de largura; e ao redor das lagoas ou reservatórios naturais ou artificiais. O Código Florestal, no parágrafo único do art. 2, estabelece que:

No caso de áreas urbanas, assim entendidas as compreendidas nos perímetros urbanos definidos por lei municipal, e as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, em todo território abrangido, observar-se-á o disposto nos respectivos planos diretores e leis de uso dos solos [...], respeitados os princípios e limites a que se refere este artigo (BRASIL, 1995).

A resolução CONAMA nº 004, de 18 de setembro de 1985, estabelece com relação às Áreas de Preservação Permanente: parâmetros, definições, limites, faixa marginal, medida a partir do nível mais alto (em projeção horizontal, com largura mínima de 30 m para o curso d'água, com menos de 10 m de largura) e ao redor de lagos e lagoas naturais, em faixa com metragem mínima de 30 m, para os que estejam situados em áreas urbanas consolidadas.

No Relatório de Impacto Ambiental elaborado pela Gaia Recursos Naturais, o shopping não estava inserido em Unidade de Conservação. Desse modo, a sua implantação foi norteada de acordo com os parâmetros urbanísticos estabelecidos pela PMS, de forma que foram salvaguardadas as restrições ambientais supracitadas, protegidas por lei, referentes à APP. Entretanto, as obras solicitadas na contrapartida, abrangendo a construção de duas pontes sobre o rio Trobogy, foram definidas posteriormente ao referido relatório. O agravante, segundo consta no processo, é que a ponte impactou no fornecimento de água no entorno, e não

apenas no sistema viário, conforme havia sido entendido anteriormente pelo MP, quando da assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta, em 2009.

Conforme constante do texto da Ação Civil Pública:

Surpreendentemente, o INEMA, órgão de fiscalização estadual, através do seu superintendente (fls. 1449, 1410 e 1411), informou ao Ministério Público (Promotorias de Cidadania) que a intervenção em APP, situada em área urbana, por força do art. 04, da Resolução CONAMA 369/96, dependeria de autorização do órgão municipal, não consignando, entretanto, que a Resolução trata apenas de supressão de vegetação, e não de licenciamento ambiental; não pontuou também que a área era de floresta e Mata Atlântica e, portanto, a competência exclusiva do Estado à época da licença *ad referendum*, e que a Resolução CEPRAM nº 3925/2009 não listava “pontes” como tipologia de empreendimento de competência do Município. Induziu, portanto, a erro as Promotoras da Cidadania, que firmaram um Termo de Ajustamento de Conduta, em 03.04.2013, no qual atribuem como obrigação de fazer do Município fornecer as “licenças ambientais” necessárias, e prevê o início das obras (BAHIA, 2013, n.p.).

Esta situação foi divulgada em meios de comunicação, como no caso do jornal A Tarde, em 06 de agosto de 2013, onde foi enfatizado que os proprietários do empreendimento se negaram a assinar o termo,

O Ministério Público Estadual entrou com ação civil pública para que a Justiça declare nulas as licenças ambientais concedidas pela extinta Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente (Sedham) para a construção de duas pontes sobre o rio Trobogy como contrapartida aos impactos viários da instalação do Shopping Paralela na Avenida Luís Viana Filho. Na ação ajuizada no último dia 27, a promotora diz que, por se tratar de construção em Área de Preservação Permanente (APP), "devem ser impedidos, por meio de decisão liminar, os efeitos das licenças ambientais e a ampliação do shopping". Uma das ilegalidades apontadas é que o Paralela nunca contou com Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), embora no ano de sua inauguração, 2009, a equipe técnica do MP tenha elaborado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para que o mesmo fosse realizado. Após anos de negociação, o termo foi refutado em março deste ano pelos representantes do estabelecimento, que se negaram a assiná-lo (A TARDE, 2013).

Constitui também possível descumprimento do TAC, a construção de três faixas de rolamento na marginal em frente ao Shopping Paralela, dando continuidade às faixas em frente ao Condomínio Alphaville, sem o devido estudo prévio de Impacto Ambiental, conforme artigo 2. da Resolução CONAMA 01/86

Art. 2º - Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como:

I – Estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento (BAHIA, 2013, n.p.).

Em face dessa situação, o Ministério Público denunciou o empreendimento, conforme noticiado em março de 2019:

A Justiça Baiana aceitou denúncia de crime ambiental apresentada pelo Ministério Público da Bahia (MP-BA) contra o Shopping Paralela e a M. Construtora Ltda. O caso será analisado pela juíza Mariana Deiró de Santana Brandão, da 17ª Vara Criminal, em Salvador. A decisão foi tomada no último dia 21. Além da construtora e do centro comercial, também são citados como réus no processo a CAPEMI Instituto de Ação Social e W Barreto Empreendimento Ltda. Segundo a juíza, serão investigados delitos tipificados nos artigos 38 caput (destruir ou danificar floresta considerada de preservação permanente, mesmo que em formação, ou utilizá-la com infringência das normas de proteção), 48 caput (impedir ou dificultar a regeneração natural de florestas e demais formas de vegetação) e 60 caput (construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes) da Lei 9605/1998 (FELIX; SANTOS, 2019, n.p.).

Importante salientar que a responsabilidade deste possível ilícito não era mais da W. BARRETTO ou da CAPEMI. Cabia à empresa que adquiriu o empreendimento, responder pelas pendências. Em contrapartida, o Shopping Paralela alegou que

o empreendimento seguiu “rigorosamente todas as exigências legais” durante a construção. Disse também que “as questões levantadas estão relacionadas às obras externas referentes à ponte situada após o empreendimento e realizadas conforme TAC celebrado com MP em 2013”. “Vale ressaltar que esse assunto não tem qualquer relação com as obras realizadas no empreendimento” (FELIX; SANTOS, 2019, n.p.).

O Shopping Center Paralela, em sua defesa, apresentou a Licença Ambiental para as obras d’arte, objeto do litígio. O Ministério Público argumentou algumas ilicitudes, a exemplo do que já foi citado referente à competência Licenciatória Ambiental. Afirmou ainda que não se trata de um tema simples, e citou, na Ação Civil Pública, que a Constituição Federal, no artigo 23, estabelece competência da União, Estados e Municípios para proteção do meio ambiente.

Ocorre que a Lei Complementar n. 140/2011 demorou 23 anos para ser aprovada e não estava em vigor na data da emissão da referida Licença Ambiental. Diante desta lacuna, o CONAMA resolveu permitir a competência licenciatória dos

municípios, que muitos entendiam ser inconstitucional, mas permaneceu ativa, bem como durante a época da concessão da licença. Esta resolução estabelece no artigo 5º, inciso II, competência dos Estados o Licenciamento de empreendimentos situados em florestas e APP (Área de Preservação Permanente).

Mais adiante, o CONAMA passou a permitir que os municípios que possuísem Conselho Municipal de Meio Ambiente e PDDU, pudessem intervir nas APP's urbanas. Nesse contexto, o Ministério Público compreende que a resolução estadual não pode ser mais flexível e/ou condescendente do que a legislação federal, considerando-se que, conforme o artigo 10, da Lei de Política Nacional de Meio Ambiente (Lei n. 6938/81), todo empreendimento que utiliza recursos naturais precisa de licença ambiental.

Importa destacar que, independentemente da competência para concessão das duas licenças ambientais combatidas, para duas pontes, sobre o Rio Trobogy, a primeira situada entre o Posto de Gasolina e o Shopping Paralela, e a segunda nas proximidades da , ambas na Av. Luis Viana Filho, em via marginal, estas são nulas por afrontarem outros dispositivos do ordenamento jurídico pátrio, e decisão do Tribunal de Justiça da Bahia (BAHIA, 2013, n.p.).

Além disso, não foi solicitada a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental/RIMA, o que agravou a situação, por existir jurisprudência quanto à exigibilidade deste documento,

O Ministério Público cobra, ainda, na Ação Civil Pública, prévia autorização para supressão de vegetação do bioma Mata Atlântica. No seu entendimento, para a implantação das pontes, houve supressão desta vegetação, considerando que na área de intervenção havia vegetação secundária em estágio médio de regeneração, conforme assevera laudo técnico do CIGEO, fls. 1422 a 1424. Seria necessária a autorização do órgão municipal, do INEMA e do IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, conforme artigo 14 da Lei 11.428/2006:

Art. 14. A supressão de vegetação primária e secundária no estágio avançado de regeneração somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública, sendo que a vegetação secundária em estágio médio de regeneração poderá ser suprimida nos casos de utilidade pública e interesse social, em todos os casos devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, ressalvado o disposto no inciso I do art. 30 e nos §§ 1º e 2º do art. 31 desta lei. § 1º A

supressão de que trata o caput deste artigo dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo.

§ 2º A supressão de vegetação no estágio médio de regeneração situada em área urbana dependerá de autorização do órgão ambiental municipal competente, desde que o município possua conselho de meio ambiente, com caráter deliberativo e plano diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental estadual competente fundamentada em parecer técnico.

§ 3º Na proposta de declaração de utilidade pública disposta na alínea b do inciso VII do art. 3º desta Lei, caberá ao proponente indicar de forma detalhada a alta relevância e o interesse nacional" (BAHIA, 2013, n.p.)

A Licença Ambiental não substitui a autorização de supressão de vegetação. Nesse caso, segundo o Ministério Público, seria necessário também um plano de resgate de fauna.

Um outro aspecto constante da referida Ação Civil Pública refere-se à ampliação do Shopping, com a construção de uma universidade no terceiro piso, realizada pelo seu terceiro e atual proprietário. Para tanto, não foi realizado o Estudo de Impacto de Vizinhança, dando cabimento ao Ministério Público a cobrança desta responsabilidade, considerando-se que, de acordo com o PDDU/2016 (§ 3º, art 271), apenas ficam liberadas dessa exigência as construções de área inferior a 3.500m² (três mil e quinhentos metros quadrados), destinadas às atividades da educação, templos religiosos e atividades associativas.

O Ministério Público realizou seis audiências, elaborando um termo de referência pela equipe técnica do órgão, e tentou a assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta específico para a realização do EIV. Contudo, os representantes do Shopping Paralela não aceitaram o encaminhamento, o que levou à instauração da Ação Civil Pública, por entender que o órgão municipal não pode permitir a construção sem esse estudo.

O Ministério Público, com esta Ação Civil Pública, requer a concessão de medida liminar para:

- i. Suspensão dos efeitos jurídicos da licença ambiental para intervenção ponte sobre o Rio Trobogy/Via marginal/Obra de arte sobre o Rio Trobogy, fruto da Resolução COMAM 041/20111, mas que foi concedida monocraticamente pelo Presidente do COMAM para futuro *ad referendum do plenário*;

- ii. Suspensão dos efeitos jurídicos das deliberações ocorridas na Primeira Sessão Ordinária do ano de 2012 do COMAM, ocorrida em 06.12.2012, porquanto violadora de decisão judicial proferida na ADIN nº 0303489-40.2012.8.05.0000 havendo, por conseguinte, ilegitimidade dos conselheiros que se fizeram presentes, inclusive do referendo dado a licença mencionada no item 1 e nova licença concedida referente ao processo n. 59.00.2012.1156;
- iii. Determinar ao Secretário da SEMUT, que atualmente é responsável pelo licenciamento ambiental no Município, que proceda a publicação imediata de informativo no Diário Oficial do Município de Salvador e em jornal de grande circulação nesta capital, comunicando a suspensão dos efeitos jurídicos das licenças ambientais concedidas para o Condomínio Civil Shopping Center Paralela para implantação de duas pontes sobre o Rio Trobogy, até o julgamento final desta seção;
- iv. Determinar ao Secretário da SEMUT, atualmente responsável pelo licenciamento ambiental, a prestação de não fazer consistente em não conceder licenças ambientais ad referendum, em razão da ausência de previsão legal, até o julgamento final desta seção;
- v. Determinar ao INEMA a prestação de fazer consistente em protocolar o procedimento de licenciamento ambiental das pontes sobre o Rio Trobogy, caso seja requerido pelo Condomínio Civil Shopping Center Paralela, até o julgamento final desta ação, e submetê-lo ao CEPRAM, em razão da omissão da Resolução CEPRAM 3925/2009, no Anexo I da tipologia, obras de engenharia-pontes, e para atender o quanto disposto no artigo 16, § 2º, da mesma resolução, acatando a decisão do órgão colegiado quanto a competência licenciatória, até a decisão final desta Ação.
- vi. Determinar ao Secretário da SEMUT, atualmente responsável pelo licenciamento ambiental municipal e autorização para intervenção em APP, a prestação de fazer consistente em protocolar e dar andamento ao pedido de autorização para supressão de vegetação do bioma Mata Atlântica em estágio médio de regeneração para implantação das pontes sobre o Rio Trobogy, caso seja requerido pelo Condomínio Civil Shopping Center Paralela, devendo contar com a anuência prévia do INEMA e IBAMA, após apresentação de reconhecimento de utilidade pública de interesse nacional, e estudos de opções relocacionais, até o julgamento final desta ação, tudo nos termos da Lei Mata Atlântica;
- vii. Determinar a prestação de não fazer do Condomínio Civil Shopping Center Paralela, extensivo às construtoras Mirel e CEP Indústria e Comércio, de não iniciar as obras antes da obtenção da licença ambiental concedida pelo INEMA ou na forma estabelecida pelo CEPRAM, e da autorização de supressão de vegetação, concedidas pelo Município mas contando com a anuência prévia INEMA e IBAMA, após a apresentação de reconhecimento de utilidade pública de interesse nacional e estudo de opções relocacionais, até o julgamento final desta ação, tudo nos termos da Lei da Mata Atlântica;
- viii. Determinar que a SUCOM não conceda a licença de alvará de ampliação do Condomínio Civil Shopping Center Paralela sem a aprovação do EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança, que deve proceder todo o projeto, se Vossa Excelência entender da imprescindibilidade de maior regulamentação pra o EIV, o que não se espera, determinar a realização do EIA/RIMA;
- ix. Determinar a SEMUT o encaminhamento de cópia integral dos processos administrativos que resultam na aprovação das licenças ambientais para as duas pontes sobre o Rio Trobogy, processos PR 68.00.2009.1459, PR 68.00.2011.1190, PR 68.00.2011.0904 e o PR 59.00.2012.1156 (BAHIA, 2013, n.p.).

Do pedido principal,

Requer ao final, a PROCEDÊNCIA da ação, com imposição do ônus da sucumbência (quanto às custas e demais despesas processuais), sem prejuízo do delito de desobediência e da imposição de multa diária supra solicitada, para, confirmando-se a medida liminar:

- a) Declarar a nulidade dos efeitos jurídicos da licença ambiental para intervenção ponte sobre o Rio Trobogy/Via marginal/Obra de arte sobre o Rio Trobogy, fruto da Resolução COMAM 041/20111, publicada no diário oficial de 25/11/2011, mas que foi concedida monocraticamente pelo Presidente do COMAM para futuro *ad referendum* do plenário;
- b) Declarar a nulidade dos efeitos jurídicos das deliberações ocorridas na Primeira Sessão Ordinária do ano de 2012 do COMAM, ocorrida em 06.12.2012, porquanto violadora de decisão judicial proferida na ADIN nº 0303489-40.2012.8.05.0000 havendo, por conseguinte, ilegitimidade dos conselheiros que se fizeram presentes, inclusive do referendo dado a licença mencionada no item 1 e nova licença ambiental concedida referente ao processo n. 59.00.2012.1156, para construção da segunda ponte sobre o Rio Trobogy;
- c) Determinar à SUCOM, a exigência de elaboração de EIV, quando da renovação da licença de funcionamento do Shopping Center Paralela e determinar tal exigência também na hipótese de pedido de ampliação ou reforma do mencionado estabelecimento comercial; se Vossa Excelência entender necessário uma maior regulamentação do EIV, para sua obrigatoriedade, o que não se espera, determinar a realização do EIA/RIMA, em caráter definitivo;
- d) Que seja, se necessário, desconsiderada a personalidade jurídica da SOCIEDADE CIVIL SHOPPING CENTER PARALELA, para que os sócios que integram a atual estrutura dessas empresas respondam pelas indenizações e ressarcimentos dos danos ambientais, urbanísticos, com fulcro no art. 28 do CDC c/c art. 4º da Lei 9.605/98;
- e) A inversão do ônus da prova, em favor da coletividade de consumidores substituída pelo Autor, conforme previsto no art. 6º, inciso VIII, do Código de Defesa do Consumidor;
- f) A produção de todas as provas admitidas em Direito, notadamente documentos, depoimento pessoal dos réus, sob pena de confissão, oitiva de testemunhas, realização de perícias e inspeções judiciais;
- g) A dispensa do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos (Lei nº 7.347/85, art. 18, Código de defesa do Consumidor, art. 87);
- h) A citação das Rés;
- i) A realização das intimações ao Autor, de todos os atos e termos processuais, na forma da lei, mediante a entrega dos autos (art. 41, IV, da Lei nº 8.625/93 – Lei Orgânica do Ministério Público), a se efetivar no seguinte endereço: Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital (BAHIA, 2013, n. p.).

Diante das alegações e acusações do Ministério Público Estadual, o Condomínio Civil Shopping Center Paralela, através do seu advogado, fez a defesa na Ação Civil Pública 0365911-14.2013.8.05.0001 expondo a fragilidade das acusações, conforme pode ser visto no item 3 da mesma,

3- Ora, Exa., não bastasse toda a insegurança jurídica que a presente ACP representa – já que cuida de caso em que o Ministério Público da Bahia questiona termo de ajustamento de conduta firmado pelo próprio Ministério Público da Bahia – o Autor pretende agora modificar a causa de pedir e os

pedidos da ação em flagrante violação à estabilização da demanda e aos princípios do contraditório e da ampla defesa (BAHIA, 2019, n.p.).

Também é mencionado no item 6 e 7 da defesa, a questão relativa às falhas no processo de licenciamento da Prefeitura Municipal do Salvador,

6- A ação movida pelo autor basicamente se fundamenta em supostos vícios formais do processo de licenciamento conduzido pelo Município de Salvador. As principais alegações tratam da competência para a expedição das licenças, da possibilidade de concessão de licença *ad referendum*, do estudo exigido e da necessidade de EIV para eventual ampliação do empreendimento.

7- Isso significa que a causa de pedir (definida como “o fato jurídico com todas as suas circunstâncias que fundamenta a demanda autoral”¹⁹) baseia-se em alegados equívocos na expedição das licenças por parte do Município de Salvador – e não na necessidade de reparação de supostos danos. Prova disso está na própria inicial. Basta ver, por exemplo, o nome da ação indicada pelo próprio Ministério Público na qualificação da exordial: ação civil pública para remoção de ilícito - e não para reparação de danos (BAHIA, 2019, n. p.).

Seguindo o processo, a defesa afirma que o objetivo da ACP não é apenas de reparação de danos, pois as intervenções realizadas pelo shopping, solicitadas pelo próprio Ministério Público, não geraram qualquer evento danoso. Afirma que todos os impactos foram endereçados no licenciamento conduzido pelo município do Salvador, além de apresentarem os quatorze pedidos da Ação Civil Pública como requerimentos absolutamente formais, dentre eles,

- Declaração de nulidade de licenças (pedidos “A” e “B”);
- Condenação do Secretário da Semut para publicar informativo no diário oficial e para não conceder licenças *ad referendum* (pedidos “C” e “D”);
- Condenação do Inema para protocolar pedido de licença ambiental (pedido “E”);
- Determinação ao Secretário da Semut para protocolar e dar andamento a pedido de autorização de supressão de vegetação (pedido “F”);
- Determinação à Sucom para exigir EIA/RIMA no momento da renovação da licença de funcionamento do Shopping Paralela (pedido “G”);
- Determinação ao Shopping Paralela e às construtoras Mirel e CEP Indústria para não iniciar as obras antes da concessão da licença pelo Inema (pedido “H”) (BAHIA, 2019, n.p.).

No processo, há a informação de que a inicial do Ministério Público traz apenas uma alegação de impacto, não de dano. Além disso, é destacado que apenas um dos pedidos é direcionado ao Shopping Paralela e às construtoras do

¹⁹ PINHO, H. D. B. de. Direito processual civil contemporâneo: teoria geral do processo. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 202.

empreendimento, sendo que todos os outros são destinados aos órgãos municipais competentes.

O processo de atuação dos agentes públicos e privados na implantação do Shopping Paralela, com as ações específicas a cada momento estão sintetizados no Quadro a seguir.

Quadro 1- Principais acontecimentos na fase de construção e licenciamento do Shopping Paralela

Janeiro/2002	O terreno encontrava-se como canteiro de obras, pela construtora responsável pelas obras da FTC, em que tais intervenções foram objeto do inquérito civil nº 139/02 (ALVES; COSTA; GUERRA, 2006, p. 04).
Setembro/2003	A SUCOM fornece a Análise de Orientação Prévia, com o objetivo de atender à solicitação do proprietário (COSTA, 2006).
Junho/2005	Analisada a cópia da matrícula do terreno cadastrada no Cartório no 2º Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Salvador sob a matrícula nº 14.204, onde consta como proprietária a Associação de Pesquisa e Ensino Superior da Bahia (ROBALINHO, 2006, p. 11)
Setembro/2005	Assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, entre a 3ª Promotoria de Meio Ambiente do Ministério Público Estadual e a empresa Sena Construções Ltda, responsável pelas obras de implantação da FTC, (ALVES, COSTA e GUERRA, 2006, p. 05) e aquisição do Terreno pela CAPEMI em 16 de setembro de 2005, através do Instrumento Particular de Promessa de Compra e Venda (COSTA, 2006).
Março/2006	O Termo de Responsabilidade Ambiental – TRA é assinado pelo representante legal da CAPEMISA, em que declara que a atividade de implantação do Shopping Paralela está de acordo com as normas ambientais vigentes, mantendo disponível à fiscalização do Centro de Recursos Ambientais e aos demais órgãos do Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais – SEARA (COSTA, 2006).
Julho/2006	O empreendedor recebe a pesquisa de mercado e negócio solicitada pelo mesmo à empresa CBRE, com parecer positivo; Concessão de Licença Ambiental pelo Centro de Recursos Ambientais (hoje Instituto do Meio Ambiente) ao Condomínio Shopping Center Paralela (BARRETTO, 2008, p. 05).
Agosto/2006	Aprovado o alvará para execução de obras (BARRETTO, 2008).
	O empreendimento demonstrou o cumprimento das condicionantes da referida Licença Ambiental, de acordo

Fevereiro/2007	com os estudos ambientais na área em questão realizados pela empresa Gaia Consultoria em Recursos Naturais Ltda.
Fevereiro/2009	Foi firmado o Termo de Acordo e Compromisso (TAC), entre a Prefeitura Municipal do Salvador (Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente – SEDHAM e a Superintendência de Controle e Ordenamento do Uso do Solo do Município – SUCOM) e o Condomínio Civil Shopping Paralela, representado pelos presidentes da CAPEMI e da W. BARRETTO.
Abril/2013	Instaurado o Termo de Ajustamento de Conduta, que tinha como objeto o cumprimento da cláusula quarta do Termo de Acordo e Compromisso, além de ordenar ao Município/SUCOM o fornecimento de todas as licenças necessárias para início das obras requeridas, desde que cumpridos os requisitos legais.
Julho/2013	Instaurada a Ação Civil Pública para remoção de ilícito, com pedido de Liminar, a partir da qual foram apurados os impactos ambientais e urbanísticos e a possível prática de improbidade administrativa, em razão da implementação do Shopping Paralela.
Abril/2019	Instaurada a Ação Civil Pública nº 0365911-14.2013.8.05.0001 pelo Condomínio Civil Shopping Center Paralela, em resposta à Ação Civil Pública anterior, alegando que todas as intervenções foram concluídas.

Fonte: ARLÉO, 2019.

4.3. AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DO TAC (TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA) DO SHOPPING PARALELA

Este item trata dos desdobramentos do TAC (Termo de Ajustamento de Conduta elaborado pelo MP) e a sua eficácia enquanto possível instrumento de garantia do direito à cidade, abordando os pontos críticos durante o cumprimento do mesmo. Nesse sentido, vale retomar alguns preceitos relativos ao direito à cidade, conceituado a partir dos resultados das discussões estabelecidas em diversos campos, sendo fundamentado na obra de Henri Lefebvre (1991), e incorporado nas demandas dos movimentos sociais no Brasil.

Para Lefebvre (1991), a problemática urbana prevalecerá e a busca destas soluções passará ao primeiro plano, onde a luta de classes reforça o sentimento de direito à cidade. Trata-se de um direito muito mais amplo, relacionado aos anseios

de quem mora, trabalha, sobrevive, produz no espaço urbano e cuja definição passa pelo processo de participação, prática, experiências vividas e histórico de sua população. São anseios de quem habita; direito fundamental e não meramente pragmático e de aplicação imediata, devendo ocorrer de forma isonômica, sem discriminação, garantindo o bem estar dos habitantes da cidade.

Os pensadores que examinam e definem o tema demonstram suas convicções e seus ideais em um momento em que o direito humano se torna um tema que se discute em nossa sociedade. O direito à propriedade privada e o movimento do capital deve existir, desde que não seja superior aos interesses primordiais, respeitando o meio ambiente, o ser humano e sua dignidade. Para este entendimento e para haver pluralidade e democratização, toda forma de pensar deve ser considerada e trazida para o âmbito acadêmico.

O direito à cidade é discutido por diversas organizações, instituições e movimentos sociais. Estas instituições e movimentos entendem que as cidades devem ser vivas e democráticas, oferecendo qualidade de vida para seus cidadãos, incentivando-os a ocuparem os espaços públicos, construindo uma justiça com sustentabilidade e igualdade em suas modalidades específicas. O ser humano tem o direito à cidade, à moradia, à cultura, educação, saúde e à mobilidade urbana. Esta reprodução social digna, íntegra, é fundamental para o “viver bem”. Para isto é necessário que haja a produção desses espaços que são historicamente delineados de acordo com a sociedade em que se vive. Conjecturar ideologicamente faz parte do estudo que sempre se torna necessário, cabendo ao cidadão e à política irem fazendo o ajustamento necessário sem extremismos, respeitando a todos os partícipes deste movimento que é habitar.

Conforme abordado anteriormente, o primeiro acordo realizado relativamente ao Shopping Paralela se deu a partir da consulta dos empreendedores ao Ministério Público do Estado da Bahia, antes mesmo da compra do terreno. Posteriormente tem-se a interveniência do Ministério Público, respondendo à consulta e impondo algumas condições para resolver o agravo da questão ambiental que já existia em relação ao mesmo. Observa-se que houve, por parte da empresa Senna Construções Ltda, a violação do direito à cidade, conforme acusação do ministério público no processo de judicialização, em decorrência dos danos ambientais provocados.

Antes de comprar o terreno, os empreendedores elaboraram o estudo de impacto ambiental e viário, já que para a obtenção do licenciamento não foi exigido pela PMS a elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança, ainda que este instrumento estivesse previsto na Lei do Estatuto da Cidade (2001) e no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Sendo assim, no caso do Shopping Paralela, a Prefeitura de Salvador liberou a implantação do empreendimento sem a exigência dos referidos estudos, situação esta justificada pela inexistência de legislação municipal específica, embora houvesse legislação federal e estadual que remetesse à licença ambiental dessas outras instâncias.

Esse também é o entendimento do MP que afirmou, em entrevista realizada, que esses estudos deveriam ter sido elaborados. Quanto a esse assunto a Promotora de Habitação e Urbanismo do Estado da Bahia, Dra. Hortênsia Gomes Pinho argumentou que:

Apenas acho que devia ter mais cuidado em relação às questões ambientais e que deveria ter realizado um estudo de impacto de vizinhança que não foi feito porque a legislação da época, apesar de constar no Plano Diretor, dizia que este estudo poderia ser submetido a uma lei que regulamentaria os empreendimentos dos quais eles eram exigidos. A empresa fez apenas um estudo relativo aos impactos de mobilidade, e o resultado desse estudo era no sentido que a estrutura viária comportaria um empreendimento, e é verdade, não se tem notícia até a fase atual, que ele tenha gerado engarrafamentos ou outros problemas (PINHO, 2019).

Nesse sentido, ainda que não houvesse a regulamentação do instrumento, a Prefeitura Municipal de Salvador poderia ter condicionado a licença à elaboração do referido estudo, considerando-se os efeitos urbanos e ambientais decorrentes da implantação desse equipamento, conforme tratado anteriormente. Tal fato ocorreu, por exemplo, na implantação do Hospital do Subúrbio²⁰, inaugurado em 2010, para o qual o Estudo de Impacto de Vizinhança foi solicitado e realizado, na fase anterior à construção. Como não houve manifestação da prefeitura, foi dado cabimento ao investidor a dar andamento ao negócio.

Pode-se pois, inferir que é possível que o poder público municipal, nesse caso, não tenha observado de uma forma mais ampla a problemática. Quanto ao MP, esse órgão ficou impossibilitado de estabelecer medidas para cobrar responsabilidades devido à falta de instrumentos legais, como o EIV.

²⁰ Localizado no bairro de Periperi, apresenta área total de 19.825,93m², composto de 373 leitos e 1.800 profissionais, sendo administrado pela iniciativa privada.

Posteriormente, registra-se a atuação da Prefeitura Municipal do Salvador – PMS, com a interveniência da SUCOM, realizando o Termo de Acordo e Compromisso entre os agentes públicos e privados, este último representado pelos empreendedores do Shopping Paralela.

Conforme relatado pela Promotora Hortência Pinho²¹, “o fato de existir um termo com o órgão da administração pública, não impede que ele seja como qualquer ato administrativo, complementado, editado, alterado ou mesmo anulado, revisto. Foram feitas diversas audiências, até que firmaram o instrumento”. Essa questão é também ponderada por Sundfeld e Câmara (2008):

No âmbito de um Termo de Ajustamento de Conduta, a diligência serve para que o órgão público possa conhecer formalmente a ação adotada pelo compromissário em atendimento ao pactuado. Constatada a regularidade, a autoridade encerrará o processo administrativo, dando por cumprido o termo. Caso contrário, ou seja, se entender que a situação encontrada não é condizente com as obrigações assumidas, deverá intimar o compromissário, indicando qual é, a seu ver, o ajuste a fazer para o pleno cumprimento do pacto ou requisitando o esclarecimento de algum ponto de dúvida. Para tanto, obviamente, será necessário fixar um prazo razoável (SUNDFELD; CÂMARA, 2008, p.18).

Ainda segundo a Promotora, o referido Termo de Acordo e Compromisso gerou discordâncias dentro do próprio MP, com a Promotoria do Meio Ambiente, pois o mesmo presumia que havia um licenciamento adequado para a construção das pontes.

Este termo foi assinado na gestão do segundo proprietário do Shopping, quando vendido. Durante o processo de venda, todos os documentos foram transferidos ao novo gestor, assim como os encaminhamentos para atendimento dos TACs assinados pelo primeiro proprietário. Como a dinâmica imobiliária é rápida e a relação entre gestores públicos e privados muitas vezes não acompanha essa agilidade, torna-se comum a transferência de responsabilidade dos deveres entre as partes.

No atual momento, destaca-se a atuação do Ministério Público mediante a Ação Civil Pública, decorrente do TAC (2013), conforme exposto no item anterior, que abrange questionamento do MP referente ao processo de licenciamento ambiental do Shopping, emitido pelo poder público municipal; à falta de autorização

²¹ Entrevista realizada pelo autor para esta dissertação, em 23 de abril de 2019.

para supressão de vegetação para as obras das pontes e a falta do Estudo de Impacto Ambiental para as obras de ampliação do Shopping. Conforme tratado no item anterior, constata-se que as implicações legais foram desencadeadas por uma série de possibilidades de improbidades e condutas que serão discutidas em juízo ao longo de muitos anos.

Nesse contexto, um outro aspecto a ser destacado refere-se à concessão da licença ambiental pela PMS para a construção das duas pontes sobre o rio Tamurugy, em área de APP. Em entrevista realizada, a Promotora do MP entendeu que a construção, pelo menos da primeira ponte, tinha o objetivo específico de favorecer um forte grupo econômico em relação à viabilização do acesso à avenida Tamborogi, cuja obra, até hoje, é objeto de embargos do Ibama, de ações judiciais da justiça federal e criminais.

O descumprimento da legislação, associado à falta de ordem, comunicação e entendimento entre os poderes públicos, fez com que o Ministério Público denunciasse o empreendimento, conforme noticiado em março de 2019. Ainda neste processo, o Ministério Público considera um absurdo a Licença Ambiental citada e a nova Licença para a segunda ponte. O Ministério Público e a PMS não divergiram quanto à necessidade do licenciamento ambiental. A discussão se baseia na legalidade das licenças concedidas.

O que o Ministério Público afirma é que o então secretário da SEDHAM concedeu uma licença simplificada, com a nomenclatura de “Licença Ambiental”, a qual era específica para empreendimentos de micro ou pequeno porte, e não para uma ponte de 84 (oitenta e quatro) metros -considerada de médio porte. O MP considera que fora uma “criatividade” do Secretário Municipal, entendendo que o presidente do COMAM não tinha competência para emitir a referida licença.

É de conhecimento que o secretário da SEDHAM convocou para dezembro de 2012 a primeira seção ordinária do Conselho Municipal do Meio Ambiente, na qual estavam presentes algumas secretarias estaduais, o IAB – Instituto dos Advogados Brasileiros e a ADEMI – Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário. Na oportunidade, aprovou as Licenças Ambientais para as duas pontes. Tal movimento desperta a atenção, uma vez que se trata de providências

sequenciais necessárias para a “arrumação” e tentativa de legalização, conforme entendido pelo Ministério Público.

As providências tomadas pelo secretário demonstram que essas obras teriam impacto significativo, confirmado pelo encaminhamento ao COMAM, já que esse órgão só participa dos processos quando o empreendimento tem impacto relevante. Quando os empreendimentos são menores, com pouco impacto ambiental, é encaminhado para a SMA – Superintendência do Meio Ambiente. Atualmente são discutidas medidas compensatórias, uma vez que as pontes foram construídas e a demolição das mesmas acarretaria novos danos ambientais.

Desse modo, observando os desdobramentos acima citados, constata-se, por um lado, a atuação confusa do poder público municipal, que não favorece a função social da cidade, preconizada na Constituição Federal (1988), e por outro, que a atuação do MP, mediante os TAC assinados, não foi suficiente para garantir o cumprimento do mesmo sem a judicialização posterior.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo analisar a participação dos agentes públicos e privados e as relações institucionais decorrentes do processo de celebração dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) do empreendimento Shopping Paralela, no contexto do urbanismo corporativo.

A implantação de empreendimentos de grande porte e com significativo impacto urbanístico e ambiental vem suscitando a atuação do Ministério Público para verificação dos interesses e o atendimento ao Estatuto da Cidade (2001). No caso do Shopping Paralela, constatou-se que o terreno comprado para a implantação do empreendimento já se encontrava sob inquérito civil, antes mesmo da compra ser efetivada. Os empreendedores se respaldaram juridicamente, através de consulta ao Ministério Público, a respeito da possibilidade de solução dos problemas existentes, reduzindo o risco do retorno financeiro e social do empreendimento. No contexto apresentado, constata-se a representatividade do Ministério Público, que participou dando direcionamento ao atendimento em prol do interesse público e da preservação do meio ambiente, agilizando e direcionando as atividades na iniciativa privada. Vale ressaltar, entretanto, que as medidas demandadas pelo MP não foram suficientes para se evitar a judicialização.

No tocante à atuação do poder público municipal constatou-se que a Prefeitura Municipal do Salvador interpretou como prescindível a elaboração do EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança, apoiado no fato de que o PDDU/2008 não estabeleceu a obrigatoriedade do mesmo. Considerando-se a importância do instrumento do EIV para o dimensionamento e análise, de forma mais ampla, dos impactos de um empreendimento de grande porte, esta providência atenderia melhor o direito à cidade, conforme preconizados no Estatuto da Cidade (2001).

Diante da não realização do Estudo de Impacto de Vizinhança, a Prefeitura Municipal do Salvador assinou com o empreendedor imobiliário o Termo de Acordo e Compromisso, o qual não foi cumprido na íntegra, gerando pendências entre a empresa e o poder público, no cumprimento de suas respectivas obrigações.

Nesse contexto, tem-se a interveniência do Ministério Público Estadual, firmando o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para fazer cumprir o referido

Termo de Acordo e Compromisso. Vale ressaltar que a intermediação de interesses entre o setor público e o privado deve ser feita com rigor, sem deixar dúvidas, no sentido de se evitar a possibilidade de responsabilização de alguma das partes. Caso contrário, há grandes possibilidades de conflito, com aproveitamento de todas as falhas de formatação do objeto, em caso do não cumprimento por parte dos gestores.

Entretanto, o próprio MP viria a questionar posteriormente o cumprimento do conteúdo do referido TAC, em decorrência do licenciamento ambiental concedido pela autoridade pública municipal, para a execução das obras de infra-estrutura (via marginal e pontes), em desacordo com a legislação vigente para áreas de APP. O referido licenciamento possibilitou a execução dos projetos de implantação do sistema viário necessários para a inserção urbana do empreendimento, mas com possíveis danos ambientais. Tal fato, acrescido do processo de ampliação do shopping pelo atual proprietário, gerou a Ação Civil Pública que contempla o questionamento do MP, decorrente do TAC (2013).

Deve-se considerar ainda que a área de Mata Atlântica recuperada quando da implantação do empreendimento é muito pequena, quando comparada às áreas degradadas por parte dos empreendimentos vizinhos que, possivelmente, foram beneficiados pelo Termo de Acordo e Compromisso negociado pela PMS, o que despertou desconfiança da Promotoria de Meio Ambiente do MP.

Em suma, é equivocada a percepção do senso comum de que a subscrição do TAC esgota a discussão do problema ambiental, urbanístico, ou de outra de natureza coletiva. Deve-se considerar, que há limites intrínsecos decorrentes da natureza jurídica do instrumento, já que o mesmo não se constitui em um instrumento de política urbana, e, conseqüentemente não se trata de um instrumento preventivo, e sim reparador de um dano já causado.

Além disso, conforme apontado pela Promotora de Habitação e Urbanismo do Estado da Bahia, verificam-se em torno deste instrumento algumas deficiências, como a falta de publicidade dos fatos, de transparência dos inquéritos, de fiscalização externa da sociedade civil. Some-se a isso a dificuldade de inclusão nos TAC de aspectos relativos à reparação dos danos sociais, já que como os itens pactuados dependem do aval das partes e se pode associar apenas a uma

obrigação jurídica prevista em lei. De qualquer modo, pode-se inferir que trata-se de um processo de disputa, que dependerá do grau de engajamento e mobilização dos envolvidos.

Confirmando, pois a hipótese de trabalho, conclui-se que o Termo de Ajustamento de Conduta, para o caso em questão, não cumpriu a sua função, considerando-se que, em um segundo momento, existe a possibilidade de ter havido dano ambiental decorrente da construção das obras de arte (pontes), bem como o fato de que não evitou a judicialização, além de não haver agilizado o processo de cumprimento das demandas do MP à empresa e à Prefeitura Municipal de Salvador. Vale lembrar que apenas o Termo de Ajustamento de Conduta, é um instrumento executivo extrajudicial, que quando descumprido, pode ser objeto de execução judicial.

Ainda assim, o instrumento pode ser melhorado com o objetivo de realizar a correção dos desvios e auxiliar uma maior fiscalização acerca da atuação da gestão pública municipal e das exigências relativas ao empreendedor privado.

Em suma, no caso do Shopping Paralela, mesmo tendo sido cumpridas parcialmente as exigências do Termo de Ajustamento de Conduta, seus objetivos não foram plenamente alcançados. Isso repercutiu em gastos para o Estado e em um longo tempo de reparação de danos. Os resultados obtidos apontam para uma necessidade de buscar meios que aprimorem os mecanismos que regulam e intermediam as relações que utilizam o instrumento do TAC, em prol do direito à cidade.

REFERÊNCIAS

- AALBERS, M. B.; FERNANDEZ, R.; Financialization and housing: Between globalization and Varieties of Capitalism. **Competition&Change**, Belgium, p. 1-18. 2016.
- ABRASCE. São Paulo, a capital dos shoppings, em foco seus 450 anos. Matéria de capa. **Revista Shopping Centers**, 2004.
- ALVES, A. C. N.; ANDRADE, T. C. Q.; NERY, J. M. F. G. A influência da vegetação e da ocupação do solo no clima urbano: um exercício analítico sobre a Avenida Paralela. **Fórum Patrimônio**, v. 4, n. 1, 2011. Disponível em: http://forumpatrimonio.com.br/seer/index.php/forum_patrimonio/article/view/13/12. Acesso em: 05 mai. 2019.
- ALVES, L. A.; Reestruturação Urbana e criação de novas centralidades: Considerações sobre os Shoppings Centers. **Caminhos de Geografia**, v. 12, n. 37, p. 171-184, 2011. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/16395>. Acesso em: 11 jun. 2019.
- ALVES, R.; COSTA, J. M. O. S.; GUERRA, G. T. **Área destinada à implantação de Shopping Center - Estudos Ambientais GAIA Recursos Naturais**. 2006. Relatório Técnico de Avaliação do Empreendimento. Salvador, mar., 2006. p. 01-56.
- ANDRADE, A. B; BRANDÃO, P. R. B. **Geografia de Salvador**. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2009.
- ANDRADE, C. P. S. **Shopping Center e seus impactos na circulação urbana** Estudo de Caso: Center Shopping, Uberlândia, MG. 2005. 255f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal de Uberlândia, Faculdade de Engenharia Civil, Uberlândia, 2005.
- ARANTES, R. B. Direito e Política: O Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, p. 84, fev. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/rbcsoc/v14n39/1723.pdf>. Acesso em: 09 mai. 2019.
- ARLÉO, Renato. **Construindo para Vender - Incorporação Imobiliária Básica**. 1. ed. Editora: Quarteto Distribuido, 2018. 208 p.
- BAETA, M. **Uma cultura organizacional responsável: A Instituição Capemi e o Lar Fabiano de Cristo**. 2009. 42f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Comunicação Empresarial) – Universidade Cândido Mendes, 2009. Disponível em: http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/k211205.pdf. Acesso em: 28 jun. 2019.
- BAHIA. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA- MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL**. Ofício nº 174/2006. Salvador, 2006.
- _____. **Termo de Ajustamento de Conduta**. Processo 0365911-14.2013.8.05.0001 Salvador, 2012.
- _____. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA- MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL**. Processo nº 0365911-14.2013.8.05.0001. Salvador, fls. 2641-2646, 2019.
- _____, J. G. **Salvador: Shopping Paralela promete fim de semana de diversão com visita de personagem do Mundo Bitá, oficinas lúdicas e maior roda gigante indoor do país**. 2016.

Disponível em: <http://www.jornalgrandebahia.com.br/2016/09/salvador-shopping-paralela-promete-fim-de-semana-de-diversao-com-visita-de-personagem-do-mundo-bit-a-oficinas-ludicas-e-maior-roda-gigante-indoor-do-pais/>. Acesso em: 10 jul. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 11 de jan. de 1996**. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado da Bahia e dá outras providências. Disponível em: <http://leisestaduais.com.br/ba/lei-complementar-n-11-1996-bahia-institui-a-lei-organica-do-ministerio-publico-do-estado-da-bahia-e-da-outras-providencias?q=jequi%C3%A9>. Acesso em: 26 abr. 2019.

_____. **Lei nº 7.799**, de 07 de fev. de 2001. Institui a Política Estadual de Administração dos Recursos Ambientais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.seia.ba.gov.br/sites/default/files/legislation/Lei7799.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2019.

_____. Ofício Nº. 174/2006, de 18 de set. de 2006. **RESPOSTA DA 3ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE MEIO AMBIENTE AO CONSÓRCIO W. BARRETO/CAPEMI**, juntado aos autos do Inquérito Civil nº 139/2002. Salvador, set., 2006.

_____. Ministério Público do Estado da Bahia. Processo Nº: SIMP 003.0.18321/2010, de 03 de Abril de 2013. **TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**. Salvador, Ba, abril 2013.

_____. Processo Nº 16033/2008, de 27 de fev. de 2009. **TERMO DE ACORDO E COMPROMISSO firmado entre a Prefeitura Municipal do Salvador – PMS e o condomínio Civil Shopping Paralela**. Salvador, Ba, fev. 2009.

_____. Salvador. **MP pede anulação de licença ambiental do Shopping Paralela**. Jornal A Tarde. Disponível em: <https://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/1523875-mp-pede-anulacao-de-licenca-ambiental-do-shopping-paralela>. Acesso em: 08 jul. 2019.

BAHIA. Resolução COMAM nº 045, de 14 de dez. de 2012. **Diário Oficial do Município**: Salvador, BA, ano XXV, n. 5.755, 15 a 17 de dez. de 2012. p.1.

BARACHO, J. A. O. Responsabilidade Civil por Dano ao Meio Ambiente. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

BARBOSA, D. **BR Malls compra shopping na Bahia por R\$ 285 milhões** – Aquisição vai permitir que companhia amplie sua presença no Nordeste. Exame, 2 mai. 2011, São Paulo. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/negocios/br-malls-compra-shopping-na-bahia-por-r-285-milhoes/>. Acesso em: 08 jul. 2019.

BARRETO Jr., W...; Entrevista concedida a Renato Árleo em 28 de maio de 2019.

BARRETO, W.; **Relatório de resposta à Notificação Administrativa nº 430138 do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA - BA**, IBAMA, set. 2008.

BATTAUS, D. M. A.; OLIVEIRA, E. A. B. O Direito à cidade: Urbanização excludente e a política urbana brasileira. **Lua Nova [online]**, São Paulo, n.97, São Paulo, p. 81-106, 2016.

BOAVENTURA, E. M.; SANTANA, C. R. S. Aplicação do Estatuto da Cidade em Salvador: o discurso e a prática. **Revista de Direito da Cidade**, vol.07, nº01. p. 41-70. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/15199/11633>. Acesso em: 19 jun. 2019.

BORTOLO, Carlos Antônio de. Do espaço produzido ao espaço consumido: A produção e apropriação do entorno do Lago Igapó – Londrina – PR. **GeoAtos**, Presidente Prudente, n. 10, v.2, p. 36-53, 2010.

BRANDÃO, Maria de A. O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador. In: **VALLADARES**, L. do P. (Org.). *Habitação em questão*. 2.ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981, p. 125-142.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.099**, 26 set. 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Diário Oficial da União, 27 set. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 25 jun. 2019

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade e Legislação Correlata. **Diário Oficial da União**, 11 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 25 jun. 2019.

_____. Lei nº 11.428, de 22 de dez. de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 26 dez. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm. Acesso em: 26 abr. 2019.

BRITO, C. A estruturação do mercado de terra urbana e habitação em Salvador-Ba a partir de 1970. **GeoTextos**, vol. 1, n. 1, p. 51-80, 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Cristovao_Brito/publication/280580554_A_estruturação_do_mercado_de_terras_e_habitacao_em_Salvador_BA_a_partir_de_1970/links/55bc38ab08aed621de0dc9e3.pdf. Acesso em: 24 jul. 2019.

CARLOS, A. F. A. **(RE) Produção do espaço urbano**. São Paulo: EDUSP, 1994.

CARVALHO, E. T. **Os Alagados da Bahia**: Intervenções Públicas e Apropriação Informal do Espaço Urbano. 2002. 306p. Dissertação de mestrado. Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Salvador, 2002.

CARVALHO, I. M. M.; BARRETO, V. S. Segregação residencial, condição social e raça em Salvador. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, nº18, p. 251-273, 2007.

CARVALHO, I. M. M. de; PEREIRA, G. C. (Orgs.) **Como anda Salvador e sua Região Metropolitana**. 2 ed.. Salvador: EDUFBA, 2008. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=ptBR&lr=&id=qf_ICQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP15&dq=carvalho+e+curso+pereira+como+anda+salvador&ots=CJEQA8ZeUC&sig=G7E9RyKtiC6vpNKqurqjrGGqfis#v=onepage&q=carvalho%20e%20curso%20pereira%20como%20anda%20salvador&f=false. Acesso em: 09 jul. 2019.

CARVALHO, I.; PEREIRA, G. C. A cidade como negócio. **Eure**, Santiago, v. 39, n. 118, p. 1-12, set., 2013. Disponível em: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0250-71612013000300001&script=sci_arttext. Acesso em: 16 mai. 2019.

COPQUE, A. C. S. M.; SOUZA, F.A.; SANTOS, D. V. C. S.; PAIXÃO, R. C.; Expansão Urbana e redução de áreas verdes na localidade do Cabula VI Região do miolo da cidade do Salvador, Bahia. In: XV Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, 10., Curitiba, 2011. **Anais XV Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto**, Curitiba, p. 706-713, mai.

2011. Disponível em:

<http://marte.sid.inpe.br/col/dpi.inpe.br/marte/2011/07.15.14.47/doc/p0313.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2019.

CORRÊA, R. L. O espaço metropolitano e sua dinâmica. **Anuário do Instituto de Geociências**, Rio de Janeiro, v. 17, 1994. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/aigeo/article/view/6148/4745>. Acesso em: 30 jun. 2019.

CORREIA, M. A. **A (re)produção de Mussurunga e do bairro da Paz na Avenida Luís Viana Filho (PARALELA), Salvador-Ba.** 2007. 153 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Bahia, Instituto de Geociências, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/17802>. Acesso em: 03 de jun. 2019.

COSTA, R. G. da S.; FERREIRA, C. C.M. Um Estudo Das Áreas Verdes, Arborização Ligada ao Sistema Viário e Qualidade de Vida na Região Central da Cidade de Juiz de Fora - MG. **Revista Virtú**, s.p., 2008. Disponível em: www.virtu.ufjf.br. Acesso em: 24 jun. 2019.

COTTA, M. E. T.; EPIFANIA, A. G.; As relações de poder no processo (des)ocupação da Mata Atlântica na Av. Paralela. **Revista Geográfica de América Central**, Costa Rica, v. 02, p. 04, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4517/451744820426.pdf>. Acesso em: 06 mai. 2019.

DIAS, F. J. K. **Avaliação Preliminar de cumprimento das Condicionantes exigidas pelo Instituto do Meio Ambiente (IMA) para Implantação do Shopping Paralela**, Salvador-Ba, 2007.

DIAS, L. G.; SILVA, J. B. O direito à cidade e os movimentos sociais: o movimento #OcupeEstelita e a materialização da utopia. **Pensar**, Fortaleza, v. 23, n. 2, p. 1-13, abr./jun. 2018.

FARIAS, J. A.; PINHEIRO, S. T. O planejamento estratégico garante a sustentabilidade ambiental urbana? Considerações sobre o Plano Fortaleza 2040. **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, v. 06, n. 40, 2018. Disponível em: http://www.amigosdanatureza.org.br/publicacoes/index.php/gerenciamento_de_cidades/article/download/1816/1765. Acesso em: 20 jun. 2019.

FELIX, A.; SANTOS, E. **Construído em lagoas, Shopping Paralela entra na mira da Justiça por crime ambiental.** Disponível em: <https://www.bnews.com.br/noticias/jusnews/salvador/231970.construido-em-lagoas-shopping-paralela-entra-na-mira-da-justica-por-crime-ambiental.html>. Acesso em: 08 jul. 2019.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito do Alto de Paranaíba**, Araxá, Minas Gerais, .p.12-33, 2002.

FERNANDES, A.. Decifra-me ou te devoro: Urbanismo Corporativo, Cidade-Fragmento e Dilemas da Prática do Urbanismo no Brasil. In: GONZALES, S. F. N.; FRANCISCONI, J. G.; PAVIANI, A. **Planejamento e Urbanismo na atualidade brasileira: objeto teoria prática.** Rio de Janeiro: Livre expressão, 2013.

FERNANDES, A; FIGUEIREDO, G. C.; ESPINOZA, J. C. H. (editores). **Práticas coletivas e o direito à cidade em Salvador**, Bahia. Salvador: Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-graduação, 2017. 72 p. FIORILLO, C.; A.; P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FRUGOLI JR, Heitor. Os Shopping Centers de São Paulo e a trama do Urbano: um Olhar Antropológico. In: PINTAUDI, Silvana; FRÚGOLI JR., Heitor (orgs). **Shopping Centers- Espaço, Cultura e Modernidade nas Cidades Brasileiras**. São Paulo: Ed. Unesp, 1992.

GOLDNER, L. G.; PORTUGAL, L. S. **Estudo de pólos geradores de tráfego e de seus impactos nos sistemas viários e de transportes**. 1. ed. Editora Edgar Blücher Ltda., 2003.

GOMES, H. F.; PORTUGAL, L. S.; BARROS, J. M. A. M. Caracterização da Indústria de Shopping Centers no Brasil. Rio de Janeiro. 2004. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 20, p. 281-298, set. 2004. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2659/1/BS%2020%20Caracteriza%C3%A7%C3%A3o%20da%20ind%C3%BAstria%20de%20shopping_P.pdf. Acesso em: 03 mai. 2019.

GOMES, R. C. C.; SILVA, A. B.; SILVA, V. P. Política habitacional e urbanização no Brasil. **Scripta Nova**, Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. VII, n. 146 (083), 2003.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. Traduzido por Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez., 2012.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HENRIQUE, W. **O direito à natureza na cidade**. Salvador: EDUFBA, 2009. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/3dz>. Acesso em: 10 jul. 2019.

_____. Mercado Imobiliário e Mercantilização da natureza em Salvador e região metropolitana. **Mercator**, v. 10, n. 21, enero-abril, 2011, p. 63-80.

JÚNIOR, W. B. Ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA – BA. Salvador, Ba, set. 2008.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. 1.ed.Tradução de Rubens Frias.São Paulo: Editora Moraes, 1991.

LIMA, C. B. V. **Paralela em movimento: Um estudo sobre a apropriação do espaço público do canteiro central da Avenida Luís Viana**. 2007. 121 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Bahia, Instituto de Geociências, Salvador, 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/19788/1/Ci%C3%A1udia%20Brand%C3%A3o%20Vi%20Lima.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2019.

LINHARES, C.Samarco, **Vale e BHP assinam acordo para incluir vítimas em ação de reparação**. Folha de São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/06/samarco-vale-e-bhp-assinam-acordo-para-reparar-tragedia-de-mariana.shtml>. Acesso em: 13 ago. 2019.

LOPEZ, J. **Av. Paralela lidera ranking de multas por excesso de velocidade em Salvador**. Metro 1. Salvador, 2002.

LOUZADA, V. V. **Do termo de ajustamento de conduta ambiental como meio eficiente de solução de conflitos**. 2013. 75 f. Monografia (Especialização em Direito Ambiental) – Pós-graduação em Direito Ambiental, Universidade Federal do Paraná, 2013. Disponível em: <https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/39709/R%20-%20E%20-%20VANESSA%20VILARINO%20LOUZADA.pdf?sequence=1>. Acesso em 09 mai. 2019.

LUNELLI, C. A.; MARIN, J. D. Processo ambiental, efetividade e as tutelas de urgência. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, 7. v. 7. n. 13/14. p. 311- 330. Janeiro/Dezembro de 2010.

MARASCHIN, C.; **Alterações provocadas pelo Shopping Center em aspectos da estrutura urbana-Iguatemi, Porto Alegre, RS**. Dissertação (Planejamento Urbano e Regional)- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1993. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/179546>. Acesso em: 10 jun. 2019.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1995.

MASCARENHAS, A. N. **Análise do Processo de Uso e Ocupação do Solo da Avenida São Rafael - Salvador/BA**. 2008. 181f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana). Universidade Federal da Bahia, Escola Politécnica, Salvador, 2008. Disponível em: <http://www.ppec.ufba.br/site/publicacoes/analise-do-processo-de-uso-e-ocupacao-do-solo-da-avenida-sao-rafael-salvador-ba>. Acesso em: 23 jun. 2019.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. **Aspectos Polêmicos da Ação Civil Pública**. Site de Hugo Nigro Mazzilli. Disponível em: <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/aspectosacp.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2019.

_____. **O inquérito civil** — investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. Disponível em <http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/NotassobreTAC.pdf>.

MENDES, C. M.; MOTA, A. A. Considerações sobre as estratégias e ações dos promotores imobiliários na produção do espaço urbano. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 18, n.35, p.123-130, dez. 2006.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

NASCIMENTO, I. S. Shopping Center e Impacto de Vizinhança: um estudo da implantação do Center Shopping em Uberlândia. In: **Anais do XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional** – ANPUR. Salvador. 2005. Disponível em: <http://www.xienanpur.ufba.br/421.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

O' DWYER, A. L. **Planejamento Urbano no entorno da Avenida Orlando Gomes** – Uma outra cidade possível. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação de Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/27070>. Acesso em: 04 jun. 2019.

Órgão Central de Planejamento (OCEPLAN). **EPUCS**: Uma experiência de planejamento urbano. Salvador: Prefeitura Municipal do Salvador, 1976.

PAIVA, H. N.; GONÇALVES, W. **Florestas Urbanas: Planejamento para melhoria da qualidade de vida.** Série Arborização Urbana Vol. 2. Viçosa, MG: Ed. Aprenda Fácil, 2002.

PEREIRA, T. C. G. Os efeitos invisíveis do planejamento urbano na cidade corporativa: quando a revitalização do centro reforça a blindagem da periferia. *In: III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo-arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva*, 3., 2014, São Paulo. **Anais III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, 2014, p. 1-13.

PINHO, H. G. Entrevista concedida a Renato Arléo em 23 de abril de 2019.

Prefeitura Municipal de Salvador. **Álbum EPUCS.** Salvador: Órgão Central de Planejamento (OCEPLAN) / Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PLANDURB), 1976.

REBOUÇAS, T. M.; O TAC como instrumento de garantia do direito à cidade. *In: UrbBA*, 12., A Proução da cidade e a captura do público: Que perspectivas?, Salvador, 2012. **Anais UrbBA**, Salvador, 2012. Disponível em: http://www.lugarcomum.ufba.br/urbanismonabahia/arquivos/anais/ex3_tac.pdf. Acesso em: 27 jun. 2019.

_____. **O Bairro e o Plano: estratégias e disputas em torno da produção do espaço urbano no Brasil e no bairro 2 de julho em Salvador-Bahia.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal da Bahia, Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Salvador, 2019.

RIBEIRO, L. C. Q. **Dos cortiços aos condomínios fechados:** as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

ROBALINHO, A. **Estudo de Viabilidade de Shopping Center em Salvador-Ba.** Relatório Técnico, CBRE CB Richard Ellis. Rio de Janeiro, p. 01-43, 2006.

RODRIGUES, G. A.; **Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta:** Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

RODRIGUES, M. A.; KLIPPEL, R. A homologação judicial do TAC e a formação da coisa julgada coletiva em matéria ambiental. *In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; RODRIGUES, Marcelo Abelha (Coord.). O novo processo civil coletivo.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 215-233.

RODRIGUES, M. C. C. **Avaliação de Impacto Ambiental-Fazenda Nossa Senhora da Aparecida.** Ananás-TO. p. 1-30. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/121934/>. Acesso em: 10 jul. 2019.

ROSSI, C.; GOMES, M.; F. O termo de Ajustamento de Conduta como instrumento processual de proteção do meio ambiente. **RVMD**, Brasília, v.10, n. 2, p.247-263, jul-dez, 2016. Disponível em: <https://btdtd.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/7131/4782>. Acesso em: 26 jun. 2019.

SALVADOR. Termo de acordo e compromisso firmado entre a Prefeitura Municipal do Salvador- PMS e o Condomínio Civil Shopping Paralela. **Diário Oficial do Município:** ano XXII, nº 4.850, 9 mar. 2009

SANTORO, P. F.; ROLNIK, R. Novas frentes de expansão do complexo imobiliário-financeiro em São Paulo. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 407-431, mai/ago 2017.

SANTOS, A. C. **A Nova Questão da Habitação em Portugal** – Uma abordagem de economia Política. ConjecturaActual Editora, abr. 2019. 332 p.

SANTOS, G. P. **O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e seus reflexos no território**: O caso do Horto Bela Vista, Salvador-Ba. Dissertação (Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social)- Universidade Católica do Salvador, 2017.

SANTOS, J. Reestruturação Urbana x Reestruturação da cidade: o caso de Salvador. *In*: X Coloquio Internacional de Geocrítica Diez años de câmbios en el Mundo, em la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008 , nº 10, 2008, Universidad de Barcelona. **Anais do X Coloquio Internacional de Geocrítica**, Barcelona: Actasdel X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 2008, s.p. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/xcol/388.htm>. Acesso em: 10 jul. 2019.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 1. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.

SCHASBERG, B. **Estatuto da Cidade e a Gestão Democrática no Planejamento Urbano**. Texto elaborado para o Seminário “Estudo de Impacto de Vizinhança – e a lei doem Porto Alegre”. Porto Alegre, Secr. do Planej. Municipal/ MPE Rio Grande do Sul, 2011. (mimeo) Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?psecao=99> Acesso: set. 2019.

SCHEINOWITZ, A. S. **O macroplanejamento da aglomeração de Salvador**. Salvador: Secretaria da Cultura e Turismo, EGBA, 1998.

SEMUT. **Certidão emitida pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Transportes**. Salvador,, agosto 2013.

SHIMBO, L. Z.. Empresas construtoras, capital financeiro e a constituição da habitação social de mercado. *In*: MENDONÇA, J. G. de; MOURA, H. S. de. **Estado e capital imobiliário : convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro**. Belo Horizonte: C/Arte, 2012.

SOUSA SANTOS, B.; MARQUES, M. M.; PEDROSO, J. Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas. **Rev. bras. Ci. Soc.**,Coimbra, v.11, n. 30, 1996.

SOUZA, Â. G. **Limites do Habitar**. 2. ed. Salvador: EDUFBA, 2008.

SOUZA, C. H. M. **Os ideais da reforma urbana na legislação e prática governamental em Belo Horizonte, Minas Gerais**. 2016. 110f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)- Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Belo Horizonte, 2016.

SOUZA, J. **Laudo Pericial de Vistoria**. Cooperativa de Profissionais Liberais da Bahia. Salvador, 2007.

SOUZA, L. R.; HARTMANN, D.; SILVEIRA, T. A. Dano Ambiental e a necessidade de uma atuação proativa da administração pública. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.12, n.24, p.343-373, Julho/Dezembro de 2015. Disponível em: <http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/630/465>. Acesso em: 21 mai. 2019.

SOUZA, M. L. **O desafio metropolitano**: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileira. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

SUNDFELD, C. A.; CÂMARA, J. A. O devido processo administrativo na execução do termo de Ajustamento de Conduta. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 8, n. 32, p. 115-120, abr./jun. 2008. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/508>. Acesso em: 07 mai. 2019.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, Otília B. F.; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000. p.75 – 103. Disponível em: <https://lume-re-demonstracao.ufrgs.br/gestao-politicas-programas-saude/files/planejamento%20MARX%203.pdf>. Acesso em: 08 mai. 2019.

VAINER, C. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: IV Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano (ANPUR), 14., Rio de Janeiro, 2011. **Anais IV Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano**, Rio de Janeiro, 2011.

VALENÇA, M. Justiça social, espaço público e cidade: o pensamento utópico de David Harvey. In: Leal, S. & Lacerda, N. (orgs.). **Novos Padrões de Acumulação Urbana na produção do Habitat**: olhares cruzados Brasil – França. Recife: ed. Universitária da UFPE, 2010.p. 53-69.

VALVERDE, T. de. **As estratégias de incorporação imobiliária e a configuração socioespacial de Salvador**: o caso do empreendimento Horto Bela Vista. 2015. 159f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2015

VIÉGAS, R. N.; PINTO, R. G.; GARZON, L. F. N. **Negociação e acordo ambiental**: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais, Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, 2014. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/sumario_executivo_-_negociacao_e_acordo_ambiental_-_boll_brasil.pdf. Acesso em: 05 mai. 2019.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

APÊNDICE A- Roteiro da entrevista - Ministério Público do Estado da Bahia

- 1- Qual a participação da Promotoria no processo de construção de grandes empreendimentos imobiliários?
- 2- O Ministério Público sempre esta presente na construção de grandes empreendimentos ou há algum critério para isso acontecer?
- 3- Houve acompanhamento do Ministério Público durante a construção do Shopping Paralela?
- 4- Existe esse termo de acordo e compromisso entre a Prefeitura?
- 5- Ficou com quem essa responsabilidade de fazer um novo licenciamento ambiental para o novo tac? Continuou com a prefeitura?
- 6- Como um empreendimento deste porte poderia contribuir na região em que ele é instalado, na perspectiva de direito a cidade?
- 7- Acha que o tac pode contribuir com aspectos sociais no entorno?
- 8- O que a senhora pode contribuir com relação ao tac, referente ao shopping paralela, que eu não me expressei aqui:

APÊNDICE B- Roteiro de entrevista - Empreendedor do Shopping Paralela

- 1- Como surgiu a ideia da construção do empreendimento?
- 2- Como ocorreu a escolha do local onde o Shopping seria construído?
- 3- Porque vocês mesmo sabendo do agravo do terreno resolveram comprar ele?
- 4- Como e quem fez a viabilidade?
- 5- O estudo de impacto ambiental e viário foi realizado antes da construção do Shopping?
- 6- Foi feito estudo de impacto viário?
- 7- E o estudo de Impacto de Vizinhança?
- 8- Quais dificuldades foram encontradas para a aprovação do projeto junto à Prefeitura? Teve alguma dificuldade?
- 9 – Quantos TAC aconteceram durante o empreendimento?
- 10- O TAC foi emitido antes da liberação da construção do empreendimento?
- 11- Houve participação do Ministério Público na elaboração de todos osTAC?
- 12- Você acha que o TAC que foi emitido contribuiu no desenvolvimento social do entorno?