



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

SENTENÇA

Processo Digital nº: **1012038-92.2020.8.26.0562**
 Classe - Assunto: **Ação Civil Coletiva - Ordem Urbanística**
 Requerente: **Ministério Público do Estado de São Paulo**
 Requerido: **Prefeitura Municipal de Santos e outro**

Juiz(a) de Direito: Dr(a). **Leonardo Grecco**

Vistos.

Trata-se de **Ação Civil Pública** proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO** em face do **MUNICÍPIO DE SANTOS** e da **sociedade privada, VALORIZA ENERGIA SPE – LTDA**.

O Ministério Público do Estado de São Paulo em sua petição inicial, valendo-se do artigo 303 do Código de Processo Civil, realizou pedido de tutela antecipada em caráter antecedente. Informou que no dia 06/07/2020 (um dia antes da distribuição da ação) foi noticiado no periódico “A Tribuna” que o Município de Santos estava dando início, naquele mesmo dia, às obras de revitalização do “Parque Nacional Roberto Mário Santini”, no Emissário Submarino, em projeto batizado “Novo Quebra-Mar” e que, segundo a reportagem, a obra seria custeada pela empresa “Terracom”, como “contrapartida ao Município para ampliar o aterro sanitário do Sítio das Neves, na Área Continental de Santos” (fls. 13/14).

Os membros do *Parquet* destacaram que o *site* da Prefeitura Municipal de Santos noticiou que a obra é objeto de um “Termo de Responsabilidade de Implantação de Medidas Mitigadoras ou Compensatórias” (TRIMMC), firmado entre a PREFEITURA MUNICIPAL e a empresa VALORIZA ENERGIA SPE LTDA, como contrapartida pela instalação de uma Unidade de Recuperação de Energia (URE) – empreendimento que objetiva aproveitar resíduos sólidos para gerar energia elétrica - no sítio das Neves, na área continental de Santos (fls. 15/22).

Segundo o MPSP, o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV (fls. 23/116) foi apresentado pela empresa ré e foi aprovado pela Comissão Municipal de Análise do Impacto de Vizinhança (COMAIV) no dia 03/07/2020 (fl. 146), publicada no Diário Oficial do Município.

O Ministério Público do Estado de São Paulo, com fundamento no art. 2º, XIII, da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e nos artigos 9º, § 2º e 27, § 1º, da Lei Complementar Municipal nº 793/2013, alega que inexistiu audiência pública prévia à aprovação do EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança do empreendimento da Usina de Recuperação de Energia – URE e que este só poderia ser aprovado depois da realização de audiência pública para exposição do EIV e da colheita de contribuições da população. Destacou-se que a Usina de Recuperação de Energia – URE é um empreendimento que gera impactos negativos ao meio ambiente natural e urbano e ao conforto e saúde da população, sujeitando-se à realização de EIV – Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Além disso, o MPSP, com fundamento no artigo 24 da Lei Complementar Municipal nº 793/2013, afirmou que inexistiu participação social na definição da contrapartida fixada no “Termo de Responsabilidade de Implantação de Medidas Mitigadoras ou Compensatórias” (TRIMMC). Ressaltou-se que o projeto “Novo Quebra-Mar” introduzirá profundas modificações no parque do emissário submarino e nas imediações do jardim da orla da praia, exigindo autorizações da SABESP, CETESB, CONDEPHAAT e da Câmara Municipal e que deveria, nos termos do artigo 2º, II, do Estatuto da Cidade, ter contado com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Afirmou o MPSP que os recursos direcionados ao projeto “Novo Quebra-Mar”, qualificam-se como dispêndios de recursos públicos, de modo que deveriam atender ao disposto no art. 4º, VI e § 3º, do Estatuto da Cidade, que também impõe o controle social, com a participação popular, participação esta que também seria exigida pelo Plano Diretor de Santos (artigos 22 e 25, IV, da Lei Complementar Municipal nº 1.005/2018).

Para o MPSP o projeto do “Novo Quebra-Mar”, assumido como contrapartida no “Termo de Responsabilidade de Implantação de Medidas Mitigadoras ou Compensatórias” (TRIMMC), é nulo por não ter contado com a participação social na sua formulação. Consequentemente, em razão da nulidade da obrigação assumida no “Termo de Responsabilidade de Implantação de Medidas Mitigadoras ou Compensatórias” (TRIMMC), o EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança da Usina de Recuperação de Energia – URE também seria nulo.

O Ministério Público do Estado de São Paulo salientou que a aprovação do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV da Usina de Recuperação de Energia – URE e o início das obras do “Projeto – Novo Quebra-Mar” colheu a sociedade e o Ministério Público de surpresa, em razão da publicação no *site* da Prefeitura no dia 05/07/2020 (domingo), publicada no Diário Oficial do Município no dia 06/07/2020 (segunda-feira), mesmo dia em que as obras foram deflagradas. Em outras palavras, as obras foram iniciadas no mesmo dia da publicação da aprovação do EIV.

Segundo o MPSP, este aguardava que a aprovação do EIV fosse precedida de audiência pública, como determina a lei, sendo surpreendido, razão pela qual deixou de colher toda a documentação pertinente ao caso, recorrendo ao procedimento do artigo 303 do Código de Processo Civil.

Os membros do *Parquet* destacam o modo atropelado como foi dada a condução da aprovação do empreendimento da URE pelo Município, parecendo, segundo eles, o intento de subordinação do interesse público (observância do ordenamento jurídico) ao interesse pessoal do Administrador (granjeio de dividendos políticos pela inauguração de uma nova obra antes do termo de seu mandato).

O MPSP afirmou que o expediente utilizado pela Administração Municipal, de só dar publicidade efetiva à contrapartida quando as obras já haviam sido iniciadas, teve por escopo invocar a “teoria do fato consumado”, a fim de postergar a atuação do Ministério Público e, assim, dissuadir o Poder Judiciário de obstar a continuidade de sua execução.

Requeru-se: (i) a suspensão, com eficácia *ex tunc*, dos efeitos do Termo de Responsabilidade de Implantação de Medidas Mitigadoras ou Compensatórias (TRIMMC)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

firmado entre a Prefeitura Municipal de Santos e a empresa Valoriza Energia SPE LTDA como contrapartida pela instalação de uma Unidade de Recuperação de Energia (URE) no Sítio das Neves, na área continental de Santos (processo administrativo nº 15.858/2020-12); (ii) a paralisação das obras de execução das obrigações assumidas no referido termo, sob pena de multa diária no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), incidentes sobre cada uma das rés; e (iii) a suspensão, com eficácia *ex tunc*, dos efeitos da decisão da COMAIV que aprovou o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – PTIV nº 7/2020 que tem por objeto a Unidade de Recuperação de Energia (URE) a ser instalada no Sítio das Neves (processo administrativo nº 15.858.2020/12).

Indicou-se, para os fins de atendimento ao artigo 303 do CPC, o pedido de tutela final para declaração de nulidade do TRIMMC, a declaração de nulidade do ato de aprovação do EIV e indenização por danos materiais e morais coletivos.

Instrui-se o pedido de tutela antecipada em caráter antecedente com os documentos de fls. 13/156.

É o resumo do pedido de tutela antecipada em caráter antecedente (fls. 01/157).

Em decisão de fls. 157/162 a tutela cautelar foi acolhida para: (i) SUSPENDER, com eficácia retroativa, os efeitos do Termo de Responsabilidade de Implantação de Medidas Mitigadoras ou Compensatórias (TRIMMC) firmado entre a Prefeitura e a empresa Valoriza Energia SPE LTDA (processo administrativo nº 15.858/2020-12); (ii) SUSPENDER, com eficácia retroativa, os efeitos da decisão da COMAIV que aprovou o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança PTIV nº 7/2020 que tem por objeto a Unidade de Recuperação de Energia (URE) a ser instalada no Sítio das Neves (processo administrativo 15.858.2020/12); (iii) DETERMINAR A IMEDIATA paralisação das obras de execução das obrigações assumidas no Termo de Responsabilidade de Implantação de Medidas Mitigadoras ou Compensatórias (TRIMMC) referido no item *a* (Processo Administrativo nº 15.858/2020-12), sob pena de multa diária no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais).

Nos termos do artigo 330, § 1º, inciso I, do Código de Processo Civil, abriu-se vista ao Ministério Público para que aditasse a petição inicial.

Os memoriais apresentados pelo Município de Santos antes da análise da tutela cautelar foram colacionados aos autos às fls. 163/173.

A sociedade ré, Valoriza Energia SPE Ltda manifestou-se às fls. 187/197, informando que a instalação da URE - Unidade de Recuperação de Energia, em fase de licenciamento e aprovação pela CETESB (fls. 217/219 e fl. 220), trará impactos e efeitos diretos ao meio ambiente natural e urbano e, em razão desse motivo, teria firmado com o Município de Santos, um Termo de Responsabilidade de Implantação de Medidas Mitigadoras ou Compensatórias (TRIMMC), que teve como contrapartida a revitalização do “Parque Municipal Roberto Mário Santini”, no Emissário Submarino.

Afirmou a sociedade ré, Valoriza Energia SPE Ltda, que teria atuado em estrita conformidade com a legislação municipal que disciplina o procedimento administrativo de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) – fls. 221/223 – “Parecer Técnico de Análise de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – PTIV nº 07/2020”; fls. 224/225 - “Manifestação, para fins de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Licenciamento Ambiental, referente ao EIA de uma Unidade de Recuperação de Energia a partir de resíduos sólidos urbanos”; fls. 226 – “Lista de Arquivos do Anexo II”; fls. 227/228 – “Termo de Responsabilidade de Implantação de Medidas Mitigadoras e/ou Compensatórias”.

A sociedade ré, Valoriza Energia SPE Ltda, afirmou que contratou a empresa Terracom Construções Ltda, para a realização da contrapartida estabelecida no Termo de Responsabilidade de Implantação de Medidas Mitigadoras ou Compensatórias (TRIMMC).

Destacando que o empreendimento denominado URE – Usina de Recuperação de Energia está em fase de licenciamento ambiental junto à Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB, a sociedade ré, Valoriza Energia SPE Ltda, informou que foi o Município de Santos, por intermédio da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, que orientou e determinou à ré da necessidade de proceder e de providenciar a tramitação e processamento do EIV, nos termos da legislação municipal.

A sociedade ré afirmou que, em obediência à orientação dada pela Prefeitura Municipal e à legislação municipal, teria procedido ao processamento administrativo, apresentando todos os documentos solicitados pela Municipalidade para a realização do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV e que tudo estaria sendo realizado na mais perfeita ordem e regularidade jurídica, para a pretendida aprovação do empreendimento, em obediência à legislação municipal.

Afirmou-se, ainda, que a implantação do Projeto “Novo Quebra Mar”, constitui medida compensatória a ser executada pelo empreendedor, em razão da almejada aprovação do Estudo de Impacto de Vizinhança do empreendimento, que será instalado e operado apenas e tão somente quando obtidas todas as autorizações legais e licenças pertinente, especialmente, as licenças de índole ambiental, não constituindo, em hipótese alguma, antecipação da implantação do empreendimento a ser oportunamente licenciado pela CETESB.

Segundo a sociedade ré, fl. 193, o “reportado projeto – obra – decorre tão somente da aprovação do EIV (medida de compensação pelo almejado empreendimento), ao passo que o empreendimento URE propriamente dito, ainda se encontra em fase de licenciamento ambiental, sob a responsabilidade da CETESB, tratando-se de procedimentos e intervenções independentes, que não guarda vinculação obrigatória, dependentes de premissas e regras específicas”.

Com relação a afirmação de ilegalidade em razão da “ausência de participação social na definição da contrapartida” a sociedade Valoriza Energia SPE Ltda afirmou que, após o parecer favorável da Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança (COMAIV), foi convocada a assinar o Termo de Responsabilidade de Implantação das Medidas Mitigadoras e Compensatórias (TRIMMC), que tem por objeto a execução do projeto “Novo Quebra-Mar”.

Afirmou-se que o procedimento administrativo de nº 15.858/2020-12 foi submetido e permaneceu em regime de consulta por 30 (trinta) dias na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e no *site* oficial da Prefeitura Municipal de Santos e que a COMAIV, dentro deste lapso temporal, analisou, enfrentou e respondeu todas as indagações derivadas da mencionada consulta pública, sendo todas elas encaminhadas ao órgão ambiental municipal, para a juntada no processo de aprovação do empreendimento.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Salientou-se que, em 10/06/2020, foi emitido Relatório do Empreendimento, no qual foram definidas, em caráter preliminar, as medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos do empreendimento URE Valoriza Santos, levando-se em consideração apenas os impactos de vizinhança – e não os requisitos de índole ambiental – a cargo e responsabilidade da CETESB.

A sociedade ré, Valoriza Energia SPE Ltda, afirmou que foram resguardados os princípios da legalidade, do formalismo, da publicidade e da transparência administrativa.

No tocante à alegação de ilegalidade ante a ausência de audiência pública, a sociedade ré apontou que esta não ocorreu em razão da situação específica e excepcional de saúde pública enfrentada em decorrência da pandemia do COVID-19, que levou à declaração de estado de calamidade pública (Decreto Municipal nº 8.898/2020).

Afirmou-se que não haveria prejuízo porque o “Termo de Responsabilidade de Implantação de Medidas Mitigadoras e/ou Compensatórias” assinado, formalizado e comprometido pela sociedade ré, traria em seu item 5, a previsão de que as contribuições oriundas de audiência pública seriam recebidas e analisadas pela COMAIV, vindo a ser incorporadas ao processo de aprovação do EIV (fl. 195).

A sociedade ré afirmou que as ponderações derivadas da audiência pública seriam incorporadas à obra através de termo de aditamento, sob pena de ficar caracterizado, o descumprimento do Parecer Técnico de Análise do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV.

Valoriza Energia SPE Ltda afirmou, ainda, que providenciou os processamentos administrativos necessários e dispostos na legislação, com a disponibilização de todos os elementos, para a regular instrução do EIV, na forma da norma jurídica de Santos, anuindo às medidas compensatórias e mitigadoras deliberadas pela aprovação do pretendido empreendimento.

Ao fim, realizou-se requerimento de reconsideração da decisão liminar de fls. 157/162.

Instrui-se a manifestação com documentos (fls. 198/228).

O Ministério Público do Estado de São Paulo, às fls. 229/250, promoveu o aditamento à petição inicial com pedido de tutela antecipada.

No aditamento à petição inicial, realizado nos termos do artigo 330, § 1º, inciso I, do Código de Processo Civil, o Ministério Público do Estado de São Paulo informou que coligiu documentação que lhe permitiu uma visão mais abrangente do contexto fático-jurídico.

O MPSP afirmou que ficou claro que as obras de execução do Projeto Novo Quebra-Mar foram definidas pela COMAIV – Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança, a título de compensação pelo *impacto de vizinhança* a ser produzido pela URE – Unidade de Recuperação de Energia que a empresa ré, Valoriza Energia SPE Ltda pretende implantar no Sítio das Neves.

Segundo o MPSP, a COMAIV - Comissão Municipal de Análise de Impacto de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Vizinhança proferiu relatório técnico favorável à viabilidade da Unidade de Recuperação de Energia – URE, sendo a realização do Projeto Novo Quebra-Mar incluída no “Termo de Responsabilidade de Medidas Mitigadoras e Compensatórias – TRIMMC”, cuja assinatura pelo representante legal da empresa ré, Valoriza Energia SPE Ltda, era condição legal para aprovação do EIV pela COMAIV.

Para o Ministério Público do Estado de São Paulo inexistente correlação entre o impacto de vizinhança da instalação da URE – Unidade de Recuperação de Energia (tratamento de resíduos sólidos) e a medida indicada como compensatória (reforma do parque municipal “quebramar” – Emissário Submarino).

Segundo o Ministério Público, para que se possa considerar uma medida como compensatória ou mitigatória, é ínsita a necessidade de conexão substancial ou, quando isso não for possível, ao menos, de proximidade espacial entre o bem afetado pelos impactos negativos e os benefícios gerados pela contrapartida.

Destacou-se o art. 3º, XI, *d*, da Lei Federal nº 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica), que dispõe que “são direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal”: (...) XI – não ser exigida medida ou prestação compensatória ou mitigatória abusiva, em sede de estudos de impacto ou outras liberações de atividade econômica no direito urbanístico, entendida como aquela que”: (...) “requeira a execução ou prestação de qualquer tipo para áreas ou situação além daquelas diretamente impactadas pela atividade econômica”.

Desse modo, para o Ministério Público, a norma considera abusivas medidas compensatórias ou mitigadoras que não guardem conexão substancial (situação além das diretamente impactadas) ou, pelo menos, conexão espacial (áreas além das diretamente impactadas) com os impactos gerados pela atividade econômica.

Segundo o Ministério Público do Estado de São Paulo, a previsão legal contida na Lei de Liberdade Econômica tem “*ratio evidente*” de “evitar que a Administração, de forma arbitrária, exija de empreendedores medidas que não mantenham nenhuma correlação e proporção com os impactos porventura gerados pelo empreendimento, prática que, para além de deixar a descoberto a mitigação ou compensação dos bens difusos efetivamente prejudicados (e, portanto, a sociedade carente de proteção contra os impactos negativos), abre azo para eventuais exigências espúrias, já que, livres de amarras jurídico-referenciais, Administradores poderiam determinar compensações a seu bel prazer, em detrimento ao direito ao pleno e livre exercício de atividades econômicas (CF, art. 170) e ao princípio da moralidade administrativa (CF, art. 37)”.

O Ministério Público do Estado de São Paulo salientou que o empreendimento, cuja instalação se pretende, está localizado na zona continental do Município, sendo esta a área mais intensamente impactada pelo empreendimento.

Às fls. 232 reproduziu-se o “Quadro de Impactos” do empreendimento (fl. 113 do EIV – fl. 105 dos autos).

O MPSP apontou que a COMAIV - Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança, em seu parecer (“Relatório do Empreendimento”), favorável à aprovação



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

do EIV, entendeu que os impactos listados no referido quadro não configurariam propriamente impactos de *vizinhança*, mas, sim, impactos *ambientais*, e afirmou que, portanto, as medidas mitigadoras e compensatórias pertinentes certamente seriam alvo de imposição pelo órgão licenciador ambiental (CETESB).

Apontou-se, ainda, que a COMAIV - Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança trouxe um único impacto de vizinhança que demandaria medida compensatória: o impacto de trânsito.

À fl. 233, o Ministério Público do Estado de São Paulo reproduziu o relatório da COMAIV (fl. 09/10 do EIV – fl. 259/260 dos autos), que apontou que o **“empreendimento causará apenas 5% de impacto viário local”**.

Segundo o MPSP, a despeito do impacto de trânsito no viário local ser o único impacto de vizinhança que a COMAIV afirmou demandar compensação, ao definir-se as medidas mitigadoras e compensatórias que comporiam o respectivo TRIMMC – Termo de Responsabilidade de Implantação de Medidas Mitigadoras e Compensatórias, apontou como única medida compensatória o “Apoio à revitalização/reurbanização da plataforma do emissário submarino (Parque Roberto Mário Santini), para implantação do Projeto Novo Quebra-Mar”, providência que não guarda com o citado impacto nenhuma correlação substancial (nada tem a ver com a melhoria do trânsito) ou espacial (situa-se longe da área de influência direta do empreendimento).

Salientou-se que essa foi a única medida compensatória assumida pelo empreendedor e que todas as demais medidas referidas no documento são mitigadoras, não compensatórias.

Os membros do *Parquet* às fls. 234/235 salientaram que a medida compensatória escolhida situa-se a 8 km dos limites da área influência direta do empreendimento, concluindo que os efeitos do empreendimento far-se-ão sentir na área continental do Município e que a COMAIV exigiu medida compensatória que não guarda nenhuma relação substancial, localizada no extremo geográfico oposto do território municipal, na zona da orla da área insular.

Para o MPSP a implantação do Projeto Novo Quebra-Mar foi ilegalmente definida pela COMAIV como medida compensatória dos impactos de vizinhança da URE Valoriza, sendo nulo o TRIMMC que a consagrou e, consequentemente, o ato administrativo de aprovação do EIV, que dependia da subscrição do TRIMMC pelo representante da empreendedora.

Destacando o artigo 38 da LC Municipal nº 793/2013, o MPSP afirmou que a medida compensatória fixada pela COMAIV não se amolda a nenhuma das hipóteses admitidas no referido dispositivo legal, salientando que o § 2º do artigo estabelece que os valores arrecadados por meio dos recursos de destinação de apoio e suporte financeiro a projetos e programas de desenvolvimento e renovação urbana devem ser destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município – FUNDURB, e, jamais, pela execução direta de obras, como foi a obrigação assumida pelo empreendedor.

Além disso, o MPSP destacou o § 1º do art. 38 que estabelece que as medidas mitigadoras e compensatórias deverão ser executadas preferencialmente na área de influência do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

empreendimento ou da atividade.

Ainda, apontou-se a imprescindibilidade de audiência pública presencial antes da aprovação do EIV da URE Valoriza (fls. 238/242).

Com relação aos danos, o MPSP apontou que as obras foram iniciadas e executadas por aproximadamente 05 (cinco) dias, o que teria desfigurado o equipamento público, em prejuízo da paisagem urbana e da possibilidade de utilização pela população, fato que configura dano material ao patrimônio público (fls. 242/243).

Em razão da subtração do direito da população utilizar o parque, o MPSP afirmou que ocorreu dano moral coletivo, que deve ser objeto de reparação, a ser consubstanciada em indenização fixada em patamar tanto maior quanto maior for o tempo de privação do acesso da população ao equipamento público, mas não inferior a 10% do valor global da obra, que foi noticiada como orçada em R\$ 15 milhões (fls. 243/244).

O Ministério Público do Estado de São Paulo afirmou que as obras da compensação assumida pela empreendedora em razão dos impactos de vizinhança foram iniciadas antes mesmo que todas as licenças e autorizações (administrativas e/ou ambientais) houvesse sido por ela obtidas.

Destacando o artigo 8º da Resolução do CONAMA nº 237/1997, os membros do *Parquet* afirmaram que a licença prévia (LP) é concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade, aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação, e que o empreendimento URE Valoriza Santos não conta, ainda, sequer com essa licença ambiental prévia, como expressamente admite o Município em sua manifestação de fl. 164.

Os membros do *Parquet* afirmaram que, a despeito das evidências de violação a princípios da administração pública, eventuais sanções previstas na lei de improbidade administrativa não são arguidas na presente ação e que cópias de todos os elementos que instruem esse processo seriam remetidas aos Promotores de Justiça da área do patrimônio público, para eventuais providências que entenderem cabíveis (fl. 246).

O MPSP afirmou que a quadra fática aponta que as partes pretendem levar adiante o procedimento de aprovação do EIV e a execução da medida compensatória ilegalmente fixada no TRIMMC.

Afirmaram os Promotores de Justiça sobre a necessidade de realização de prévia audiência pública presencial e que, ainda que superado o óbice procedimental com a realização da audiência pública virtual, haveria demonstração evidente de que a medida compensatória definida pela COMAIV para esse empreendimento é francamente vedada pelo ordenamento jurídico, seja pela insuficiência da participação social na sua definição, seja em função de a medida eleita não guardar nenhuma relação substantivo-espacial com o impacto de trânsito a ser compensado, seja por não ser ela amoldável às hipóteses do artigo 38 da LCM 793/2013 (fl. 247).

O MPSP requereu, além da manutenção das medidas antecipatórias determinada liminarmente, com base em novos fundamentos, que fosse cessada a violação ilícita



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

ao direito fundamental ao lazer concretizado no direito de fruição do Parque Roberto Mário Santini, determinando-se liminarmente a recondução de sua condição ao estado anterior às intervenções decorrentes das obras (fls. 247)

O Ministério Público do Estado de São Paulo, às fls. 248/250, requereu:

i. que se mantenha a suspensão, com eficácia retroativa, dos efeitos do Termo de Responsabilidade de Implantação de Medidas Mitigadoras ou Compensatórias (TRIMMC) firmado entre a Prefeitura e a empresa Valoriza Energia SPE Ltda (processo administrativo nº 15.858/2020-12);

ii. que se mantenha a suspensão, com eficácia retroativa, dos efeitos da decisão da COMAIV que aprovou o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança que tem por objeto a Unidade de Recuperação de Energia (URE) a ser instalado no Sítio das Neves (processo administrativo nº 15.858/2020-12);

iii. que se mantenha a paralisação das obras de execução da obrigação assumida no Termo de Responsabilidade de Implantação de Medidas Mitigadoras ou Compensatórias (TRIMMC) do processo administrativo nº 15.858/2020-12 a título compensatório, sob pena de multa diária, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais);

iv. que se determine que a Valoriza Energia SPE Ltda reconduza o Parque Roberto Mário Santini ao estado anterior ao início das intervenções impugnadas neste processo, sob pena de multa diária, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais).

Ao fim, requereu-se:

a. a declaração de nulidade do TRIMMC celebrado no processo administrativo 15.858/2020-12 e assinado em 25/06/2020;

b. a declaração de nulidade do ato administrativo da COMAIV que aprovou o EIV da “URE Valoriza Santos” nos autos do processo administrativo 15.858/2020-12;

c. a condenação da Valoriza Energia SPE Ltda na obrigação de, no prazo de 30 (trinta) dias, reparar os danos materiais ao patrimônio público, por meio da recondução do Parque Roberto Mário Santini ao estado anterior ao início das intervenções impugnadas neste processo, sob pena de multa diária no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais);

d. subsidiariamente à obrigação da alínea anterior, caso a obra no Parque Roberto Mário Santini, por força de alguma decisão judicial provisória que retire o impedimento à sua continuidade, venha a ser concluída ou chegue muito perto disso, condenar-se a Valoriza Energia SPE Ltda na obrigação de compensar o impacto negativo ao trânsito previsto para seu empreendimento, em valor não inferior a R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), a ser destinado ao Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município ou, caso venha a ser extinto, a outro fundo estadual ou municipal de finalidade assemelhada;

e. condenar a Valoriza Energia SPE Ltda à obrigação de reparar o dano moral coletivo à sociedade, por meio do pagamento de indenização proporcional ao tempo de privação de acesso da população ao Parque Roberto Mário Santini, em valor não inferior a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), a ser destinado ao Fundo de Desenvolvimento



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Urbano do Município ou, caso venha a ser extinto, a outro fundo estadual ou municipal de finalidade assemelhada.

É o resumo do aditamento da petição inicial realizada com fundamento no artigo 303, § 1º, I, do Código de Processo Civil (fls. 229/250).

Decisão de fls. 301/303, destacou que no bojo do aditamento veio novo pedido de tutela de urgência, cuja análise foi postergada para após o contraditório, determinando-se a citação das partes para: (i) informarem se tinham interesse na designação de audiência de conciliação ou mediação, nos termos do artigo 334 do CPC; (ii) se manifestarem sobre o pedido de tutela de urgência apresentado pelo Ministério Público, principalmente esclarecendo a este Juízo se era possível a retomada do uso pelo povo do Parque Roberto Mário Santini, mesmo depois de cinco dias de obras ou se havia alguma forma de reduzir o impacto de seu fechamento; (iii) trazer aos autos arquivos ou links para o acesso às audiências públicas relacionadas ao EIV e ao projeto Novo-Quebra Mar, bem como cópia das apreciações escritas, pela COMAIV e/ou eventuais outros órgãos, das contribuições apresentadas durante essas audiências; (iv) contestar o pedido, nos termos do artigo 335 do CPC, sem prejuízo do aceno das partes para a possibilidade de conciliação ou mediação.

A Prefeitura Municipal de Santos manifestou-se às fls. 309/316, informando a realização audiência pública virtual no dia 31/07/2020 e que a COMAIV reuniu-se no dia 13/08/2020 para análise das contribuições recebidas, tendo concluído pela realização de Relatório Técnico Complementar ao Relatório do Empreendimento datado de 10/06/2020 (fls. 251/273 dos autos).

Afirmou-se a ratificação dos itens I a IV do relatório anterior, no que tange à análise dos aspectos técnicos do impacto de vizinhança verificado, e retificou os itens VI e VII do relatório anterior, no que diz respeito à realização e resultado das audiências públicas e a conclusão do relatório (fls. 333/340 e fls. 341/356) e “que as contribuições tidas como pertinentes e tecnicamente adequadas foram incorporadas no Relatório da COMAIV (...)”.

A Prefeitura Municipal afirmou que adotou as providências, com vistas à regularização do procedimento administrativo (cujos vícios foram apontados) e convalidação dos atos da Administração passíveis de aproveitamento, o Município de Santos comunicou o “cumprimento integral do procedimento legal relativo à aprovação do EIV estabelecido na LC nº 793/2013, bem como o procedimento de controle social e participação popular estabelecido pela Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), nos exatos termos da fundamentação exarada na r. decisão que concedeu a tutela de urgência” (fls. 312).

Requeru-se a revisão da liminar concedida, considerando que os mencionados vícios que a ensejaram já não existiriam mais (fl. 312).

O Município de Santos manifestou-se contrário ao novo pedido de tutela de urgência apresentado pelo MPSP, para o fim de determinar ao empreendedor privado, corréu, a obrigação de recompor o Parque Municipal ao seu estado anterior (fl. 313).

Manifestou-se no sentido de que não haveria espaço para que o MPSP venha a se imiscuir no mérito das medidas mitigadoras e compensatórias eleitas pelos órgãos técnicos do Município e que, observados os procedimentos estabelecidos e o devido processo legal, não



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

competiria ao Ministério Público indicar ou eleger o momento adequado para que o gestor público pratique os atos da Administração que entenda conveniente e oportunos e que, corrigido o vício de legalidade no procedimento estariam sanados os obstáculos apontados pelo autor da ação para o prosseguimento regular da execução das medidas estabelecidas no TRIMMC e, conseqüentemente, o prosseguimento da obra (fls. 313/314).

Por fim, em síntese, o Município de Santos requereu o indeferimento do novo pedido de tutela de urgência e a revisão da tutela de urgência anteriormente concedida (fls. 315/316).

Instruiu-se a manifestação com os documentos de fls. 317/794.

A sociedade ré, Valoriza Energia SPE Ltda manifestou-se às fls. 795/799 pela não oposição à realização de audiência de tentativa de conciliação ou mediação. Com relação ao pedido de tutela de urgência apresentado e complementado pelo MPSP, de que a empresa ré reconduzisse o Parque Municipal ao estado anterior ao início das intervenções impugnadas neste processo, sob pena de multa diária, no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), requereu-se a improcedência do pedido, salientando que não está medindo esforços para regularizar e sanar todos os pontos levantados pelo autor para regularizar o procedimento administrativo relativo à aprovação do EIV e que reconduzir a obra ao estado anterior ao início das intervenções seria, a toda evidência, contraditório a todos os esforços que vem sendo feitos (fls. 795/796).

Afirmou-se que não cabe ao Ministério Público do Estado de São Paulo apontar aquilo que entende ser a melhor medida para compensar eventuais danos sofridos, tampouco escolher, em ação judicial, qual o melhor momento a ser realizada qualquer obra pelo Município, afirmando, ainda, que haveria “verdadeira invasão ao mérito administrativo e aos critérios de conveniência e oportunidade, próprios do administrador público” (fl. 797).

Ainda, a sociedade ré afirmou que o MPSP não pode almejar e invadir o poder discricionário da Administração Pública e determinar as medidas compensatórias que entende adequadas, tampouco o momento adequado para execução de qualquer obra pelo Poder Executivo (fls. 797/798).

Por fim, requereu o indeferimento do pedido de tutela de urgência formulado pelo MPSP, em sede de aditamento à inicial (fl. 799).

Decisão de fl. 809 designou audiência de tentativa de conciliação.

A audiência de tentativa de conciliação foi realizada; contudo, resultou infrutífera (Termo de Audiência à fl. 887).

O Município de Santos apresentou contestação (fls. 826/862).

Em síntese, o Município de Santos afirmou que teria cumprido a LC Municipal nº 793/2013 e convalidado o procedimento administrativo de análise e aprovação do estudo de impacto de vizinhança (fls. 828/831); que inexistiria ilegalidade na eleição da medida compensatória e que esta estaria em conformidade com a legislação vigente (fls. 832/848); que a audiência pública realizada virtualmente seria legal (fls. 848/855); que inexistiria risco de danos ao patrimônio público (fls. 855/858).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Por fim, destacou o princípio constitucional da separação dos Poderes (fls. 858/859); manifestou-se sobre a tutela de urgência concedida (fls. 859/862), requerendo que a ação seja julgada improcedente.

Instruiu-se a contestação com documentos (fls. 863/886).

A sociedade ré, Valoriza Energia SPE Ltda apresentou contestação (fls. 890/904).

Em síntese, a Valoriza Energia SPE Ltda, reiterou os termos de sua manifestação de fls. 187/197 (fls. 890/895); acompanhou os argumentos e a manifestação defensiva protocolizada pelo Município de Santos (fl. 896); destacou que o empreendimento está sendo licenciado junto à CETESB; afirmou que o EIV, “procedimento administrativo perante à Prefeitura foi realizado na mais perfeita ordem e regularidade” (fls. 896/897); salientou que o procedimento de licenciamento ambiental, sob a responsabilidade da CETESB, é procedimento independente, “que não guarda vinculação obrigatória, dependentes de premissas e regras bastante específicas” (fl. 897); afirmou que não há qualquer ilegalidade na escolha e indicação da medida de compensação, que não cabe a interferência no mérito administrativo (fl. 897/898).

Impugnou-se a afirmação de ausência de participação social, (fls. 898/900), afirmando que a legislação municipal que disciplina o EIV foi integralmente cumprida, sendo sanada a ausência de audiência pública (fls. 900/901).

Afirmou-se que a anuência ao TRIMMC decorreu do exercício do seu legítimo direito, que inexistem ilegalidade e/ou nulidades, porque os supostos vícios, tão-somente formais, ou já foram saneados e convalidados ou foram justificados nas razões de interesse público; que a Lei Complementar Municipal nº 793/2013 “não pode ser interpretada, pelo Poder Judiciário, de forma mais restritiva e limitadora àquela editada pelo legislador municipal, sob pena de indevida interferência ao mérito administrativo, além de desrespeito ao princípio da Separação dos Poderes” (fls. 902/903); que não há cabimento no pleito de indenização pelos alegados danos coletivos (fl. 903).

Por fim, requereu-se o indeferimento da tutela de urgência, formulada em caráter complementar e adicional pelo Ministério Público; a reconsideração da decisão, no mérito, liminar de fls. 157/162, para a retomada da obra do Projeto “Novo Quebra Mar” e, no mérito, pugnou-se pela improcedência da ação civil pública (fls. 903/904).

Decisão de fls. 905/908 destacou que a decisão de fls. 157/162, que acolheu o pedido de tutela de urgência e determinou a suspensão imediata das obras e que a decisão foi questionada perante o E. TJSP, sendo mantida em caráter liminar, aguardando o julgamento de mérito.

A supracitada decisão salientou que, quando do aditamento da petição inicial, nos termos do artigo 303 do CPC, o Ministério Público do Estado de São Paulo, trouxe novo pedido de tutela de urgência, com o objetivo deste Juízo determinar que as rés desfaçam o que foi feito entre o início das obras e os embargos delas, sob o argumento de que o estágio atual das obras “desfiguram o equipamento público, em prejuízo da paisagem urbana e da possibilidade de utilização da população”. A pretensão do Ministério Público foi acolhida, mas teve seus efeitos suspensos pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

É O RELATÓRIO

DECIDO

I – DO JULGAMENTO CONFORME O ESTADO DO PROCESSO: DO JULGAMENTO ANTECIPADO DO MÉRITO.

Segundo o art. 355, I, do Código de Processo Civil, o juiz julgará antecipadamente o pedido, proferindo sentença com resolução de mérito, quando não houver necessidade de produção de outras provas.

A controvérsia dos autos reside no Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV elaborado pela sociedade ré, Valoriza Energia SPE Ltda e tem por objeto a declaração de nulidade do TRIMMC celebrado no processo administrativo 15.858/2020-12, assinado em 25/06/2020 e a declaração de nulidade do ato administrativo da COMAIV que aprovou o EIV da “URE Valoriza Santos” nos autos do processo administrativo 15.858/2020-12.

Pois bem.

Para o julgamento do mérito não há necessidade de produção de prova testemunhal, de perícias ou “de outros meios de prova em direito admitidos”, basta a análise das provas documentais apresentadas pelas partes e a confrontação destas frente à legislação pertinente, *in casu*, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e a Lei Complementar Municipal nº 793/2013, que regula o procedimento administrativo de Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV.

Vejamos.

O Relatório da Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança realizado no processo administrativo de nº 15.858/2020-12, encontra-se colacionado nos autos às fls. 251/273; o “Parecer Técnico de Análise de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança PTIV nº 07/2020” foi apresentado (fls. 221/226) e o “Termo de Responsabilidade de Implantação de Medidas Mitigadoras e/ou Compensatórias”, encontra-se às fls. 227/228.

Posteriormente, após a realização de audiência pública (Edital de Audiência Pública Virtual às fls. 317/319 e Ata de Audiência Pública Virtual às fls. 320/322), a Prefeitura Municipal elaborou relatório complementar do empreendimento (fls. 333/340), aprovado na 3ª Reunião Extraordinária 2020 da COMAIV (Ata da Reunião às fls. 341/356).

Foi apresentado “Relatório do Empreendimento – Consolidado conforme deliberação ocorrida em 11 e 13/08/2020 (fls. 357/794).

O EIV – Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança elaborado no processo administrativo 15.858/2020-12 foi colacionado às fls. 23/116.

Assim, todas as provas necessárias foram apresentadas pelas partes, cabendo o julgamento antecipado do mérito, não havendo necessidade de produção de outras provas.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Dessa forma, nos termos do artigo 355, I, do Código de Processo Civil, passo a realizar o julgamento antecipado, proferindo a presente sentença com resolução de mérito.

OS PEDIDOS SÃO PROCEDENTES

A controvérsia dos autos reside no Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV elaborado pela sociedade ré, Valoriza Energia SPE Ltda.

A Valoriza Energia SPE Ltda – NIRE 35235404143, inscrita no CNPJ nº 32.149.976/0001-17, formada pela Terrestre Ambiental Ltda, representada por Antônio Diniz e Ribeirão Energia S.A., representada por Fabio Balbuena Machado (contrato social às fls. 201/214), tem como propósito específico a operação e manutenção de empreendimentos ambientais, tais como: aterros sanitários para destinação final de resíduos sólidos domiciliares e industriais; usinas de lixo; centrais de reciclagem, usinas de compostagem de lixo orgânico e industrial (inerte ou não) e centrais de reciclagem e tratamento de resíduos sólidos e administração, implantação, desenvolvimento, operação, manutenção e gestão de negócios da infraestrutura de uma Unidade Térmica de Geração de Energia Elétrica – UTE, a ser instalada em terreno de propriedade da Terrestre Ambiental Ltda, localizado na cidade de Santos, na Rodovia Cônego Domênico Rangoni, Km 254,90 s/n, conforme matrícula nº 68.697, inscrita no 1º Cartório de Registro de Imóveis de Santos (matrícula do imóvel às fls. 119/126).

Em síntese, segundo o Ministério Público do Estado de São Paulo: (i) inexistiria correlação entre o impacto de vizinhança da URE e a medida indicada como compensatória – violação à lei de liberdade econômica e ao princípio da moralidade administrativa; (ii) não haveria adequação da medida ao rol do art. 38 da LCM nº 793/2013; (iii) seria imprescindível a realização da audiência pública presencial antes da aprovação do EIV da URE Valoriza; (iv) teriam ocorridos danos em razão das obras indicadas como medida compensatória; (v) haveria risco de novo dano ao patrimônio público.

Ao fim, o Ministério Público requereu a declaração de nulidade do TRIMMC celebrado, a declaração de nulidade do ato administrativo da COMAIV que aprovou o EIV da “URE Valoriza Santos”; a condenação da Valoriza Energia SPE Ltda à obrigação de reparar os danos materiais ao patrimônio público, por meio da recondução do Parque Roberto Mário Santini ao estado anterior ao início das intervenções; a obrigação de compensar o impacto negativo ao trânsito previsto para seu empreendimento, em valor não inferior a R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), a ser destinado ao Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município ou, caso venha a ser extinto, a outro fundo estadual ou municipal de finalidade assemelhada; e condenar a Valoriza Energia SPE Ltda à obrigação de reparar o dano moral coletivo à sociedade, por meio do pagamento de indenização proporcional ao tempo de privação de acesso da população ao Parque Roberto Mário Santini, em valor não inferior a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), a ser destinado ao Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município.

I – DA POSSIBILIDADE DE CONTROLE DO ATO ADMINISTRATIVO PELO PODER JUDICIÁRIO:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

O Município de Santos reconheceu que é permitido ao Poder Judiciário o controle de legalidade dos atos administrativos, em especial, na verificação dos seus requisitos. Todavia, afirma que o MPSP não teria demonstrado a existência de qualquer vício no ato administrativo e não teria ofertado elementos técnicos suficientes para demonstrar o descompasso da medida compensatória escolhida e que a pretensão esbarra no mérito do ato administrativo, que seria de competência da COMAIV (fls. 858).

Para o Município de Santos, não havendo a presença de vícios no procedimento, haveria de ser reconhecida a improcedência dos pedidos formulados na exordial, haja vista que eventual decisão que não leve tal fator em consideração acaba por invadir a esfera de competência privativa do órgão ambiental e que, nesse aspecto, haveria nítida violação ao Princípio Constitucional da Separação dos Poderes (art. 2º da CF) – fls. 859.

Já a sociedade ré, Valoriza Energia SPE afirmou às fls. 902/903, que inexistiriam ilegalidades e/ou nulidades a serem declaradas/decretadas, porque os supostos vícios, tão somente, formais, ou já foram saneados e convalidados ou foram justificados nas razões de interesse público e que a Lei Complementar Municipal nº 793/2013 “não pode ser interpretada, pelo Poder Judiciário, de forma mais restritiva e limitadora àquela editada pelo legislador municipal, sob pena de indevida interferência ao mérito administrativo, além de desrespeito ao princípio da Separação dos Poderes” (fls. 902/903).

Pois bem.

Conforme ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, para a Administração Pública atender ao *interesse público*, ela é dotada de poderes administrativos, sendo estes instrumentos para a realização das tarefas administrativas. Os poderes são diversos, sendo estes classificados, em função da liberdade da Administração para a prática de seus atos, em *poder vinculado* e *poder discricionário*. (Direito Administrativo Brasileiro, 43ª Edição, pag.141)

In casu, a demanda recai sobre o procedimento administrativo de Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV realizado pelas rés, previsto na Lei Complementar Municipal nº 793, de 14 de janeiro de 2013.

Portanto, trata-se de ato administrativo vinculado, ou *regrado*, onde a lei determina os elementos e requisitos necessários à sua formalização, ficando o agente público inteiramente preso ao enunciado da lei, em todas as suas especificações, sendo a liberdade de ação do administrador mínima.

Os atos administrativos, vinculados e, mesmo os discricionários, estão sujeitos ao crivo da lei e são passíveis de controle jurisdicional pelo Poder Judiciário. Ao Poder Judiciário cabe apenas o exame da legalidade do ato administrativo praticado.

Na presente demanda, o exame da legalidade é feito pela verificação da adequação do procedimento administrativo de nº 15.858/2020-12 – Unidade de Recuperação de Energia – URE Valoriza Santos – Morro das Neves, frente às determinações legais aplicadas, em especial, à Lei Complementar Municipal nº 793, de 14 de janeiro de 2013.

Confundem-se os réus ao afirmar que haveria discricionariedade.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Trata-se de procedimento administrativo de estudo de impacto de vizinhança – EIV, vinculado à lei.

Segundo o artigo 1º da Lei Complementar Municipal nº 793/2013, “o *Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV* é o conjunto dos estudos e informações técnicas relativas à identificação, avaliação, prevenção, **mitigação e compensação dos impactos na vizinhança de um empreendimento** ou atividade, de forma a permitir a análise das diferenças entre as condições que existiriam com a implantação do mesmo e as que permaneceriam sem essa ação” (destaquei).

Ainda que houvesse a alegada discricionariedade, conforme ensinamentos de Hely Lopes Meirelles, esta é sempre relativa e parcial, porque “quanto à *competência*, à *forma* e à *finalidade* do ato, a **autoridade está subordinada ao que a lei dispõe, como para qualquer ato vinculado**” (destaquei).

Pelo exposto, restam afastadas as alegações dos réus de que haveria ofensa ao princípio da harmonia e da separação dos Poderes ou de intromissão do Poder Judiciário na competência de órgãos vinculados ao Poder Executivo.

II – DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AO PRESENTE FEITO:

Segundo o artigo 24, I, da Constituição Federal, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre *direito urbanístico*. Embora não mencionado expressamente no artigo 24, nos termos dos incisos I e II, do artigo 30, também da Constituição Federal, compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais (§ 1º, do art. 24), sendo que a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados (art. 24, § 2º) e, a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (§ 4º, do art. 24).

O Título VII – “Da Ordem Econômica e Financeira”, da Constituição Federal de 1988, de forma inovadora no ordenamento constitucional brasileiro, traz capítulo específico sobre a política urbana (Capítulo II – “Da Política Urbana”), contendo 02 (dois) artigos, o 182 e o 183.

O artigo 182 da Constituição Federal estabelece que: “a política de desenvolvimento urbano, executado pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

A União legisla trazendo normas gerais sobre a política urbana (Lei 10.257/2001), o denominado, Estatuto da Cidade.

In casu, a demanda recai sobre o EIV – Estudo Prévio de Impacto de



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Vizinhança, instrumento da política urbana.

Conforme estabelecido pelo **Estatuto da Cidade** (Lei 10.257/2001), *o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança é instrumento do planejamento municipal* (art. 4º, VI, *in fine*), sendo regido pela legislação que lhe é própria, **observado o disposto no Estatuto da Cidade** (§ 1º, do art. 4º, do Estatuto da Cidade).

O *Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV* é regulado pelos artigos 36 a 38 do Estatuto da Cidade.

O **artigo 36 do Estatuto da Cidade** estabelece que *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.*

No Município de Santos o *Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV*, instrumento da política urbana, é regulado pela Lei Complementar nº 793, de 14 de janeiro de 2013 (com suas alterações realizadas pela LC nº 869/2014 e LC nº 916/2015).

A **Lei Complementar Municipal nº 793/2013**, que **disciplina a exigência do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV**, e dispõe sobre a conformidade de infraestrutura urbana e ambiental, no âmbito do Município de Santos, e dá outras providências.

Segundo o artigo 37 do Estatuto da Cidade, *o estudo prévio de impacto de vizinhança – 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.*

O artigo 37 do Estatuto da Cidade traz o que José dos Santos Carvalho Filho denominou de *fatores de investigação*, isto é, “são os fatores a serem avaliados pelo Município aptos a ensejar a conclusão sobre a natureza dos efeitos da obra ou da atividade pretendida – se positivos ou negativos”¹.

Em resumo, segundo o artigo 37 do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), o *Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV* deverá conter, **no mínimo**, as 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.

Conforme mencionado, no Município de Santos o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV é disciplinado pela Lei Complementar Municipal nº 793/2013 e para análise do objeto da demanda, necessário o conhecimento do procedimento administrativo previsto na legislação municipal para aprovação do EIV.

Vejamos.

¹ José dos Santos Carvalho Filho, p. 320.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

O **artigo 8º da Lei Complementar nº 793/2013**, que disciplina a exigência do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV, que teve sua redação alterada pela LC 916/2015, estabelecendo que *“os empreendimentos ou atividades serão classificados em decorrência de seu impacto no sistema viário, na infraestrutura ou nos meios antrópico e natural, por seu uso ou porte, nas fases de planejamento, construção e operação, que provoque a deterioração da qualidade de vida da população vizinha, requerendo estudos adicionais para análise especial de sua localização, que poderão ser proibidos, independentemente do cumprimento das normas de uso e ocupação do solo, nos casos em que não forem atendidos os requisitos desta lei complementar”*.

Em consonância com o artigo 36 do Estatuto da Cidade que determina que a lei municipal defina os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão da 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, o **artigo 9º da Lei Complementar nº 793/2013** (com redação dada pela LC nº 916/2015) estabelece os empreendimentos ou atividades (previstos no Anexo I da lei municipal) para as quais será obrigatório o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV.

Entre os empreendimentos ou atividades onde a lei municipal exige a realização de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV, observando o caso concreto, podemos citar: **I – aprovação de novos empreendimentos; II – licença de localização e funcionamento de novas atividades; III – aprovação ou licença de localização e funcionamento de atividades com mudança de uso conforme, em imóvel regularmente existente, com ou sem acréscimo de área; IV – aprovação de reforma com acréscimo de área em empreendimentos ou atividades regularmente existente e conforme, desde que a área acrescida ultrapasse 5% (cinco por cento) da área existente, regularizada anteriormente à publicação desta lei complementar, considerando-se para efeito do cálculo da porcentagem referida os acréscimos cumulativos; V – para aprovação de reforma com acréscimo de área em empreendimentos ou atividades regularmente existentes e conformes, com uso de *shopping center*, hipermercado e varejão, universidade, centro de convenções e pavilhão de feiras e exposições, comércio atacadista e atividades e/ou retroportuárias, desde que a área acrescida ultrapasse 5% (cinco por cento) da área existente, regularizada anteriormente à publicação desta lei complementar, considerando-se para efeito do cálculo da porcentagem referida os acréscimos cumulativos; VI – para a primeira renovação, após a publicação desta lei complementar, da licença de localização e funcionamento das atividades licenciadas portuárias e/ou retroportuárias desconformes, conforme legislação referente ao ordenamento do uso e da ocupação do solo; VII – para a **implantação e expansão de serviços de utilidade pública, tais como** fornecimento de energia elétrica, equipamentos e instalações de telecomunicações, tratamento e distribuição de água, sistemas de transportes e **obras viárias** como viadutos, túneis e vias de trânsito rápido.**

Os incisos do artigo 9º da LC nº 793/2013 são cristalinos, sendo aplicados ao empreendimento pretendido pela empresa ré, implantação de URE – Unidade de Recuperação de Energia (tratamento de resíduos sólidos), bem como à reforma do parque municipal, “Quebra-Mar”.

Assim, inegável que o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV é obrigatório, tanto para aprovação da URE – Unidade de Recuperação de Energia, bem como para



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

a parque municipal “Quebra-Mar”.

O **Procedimento de Solicitação de Análise do Estudo Prévio** de Impacto de Vizinhança – EIV é regulado na **seção I**, do Capítulo II – “Da Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança – COMAIV”, do Título II – “Do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV”, da Lei Complementar Municipal nº 793/2013, **artigos 19-A a 19-F**.

Já o **Processo de Análise e Aprovação do Estudo Prévio** de Impacto de Vizinhança - EIV é regulado na **seção II**, do Capítulo II – “Da Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança – COMAIV”, do Título II – “Do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV”, da Lei Complementar Municipal nº 793/2013, **artigos 20 a 36**.

O EIV – Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança para implantação do empreendimento denominado “URE Valoriza Santos” teve seu trâmite administrativo sob nº 15.858/2020-12 (consulta de processos e trâmites às fls. 148/154).

Para solução da controvérsia destes autos, faz-se necessária a análise de legalidade do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV do empreendimento denominado “URE Valoriza Santos”, que teve seu trâmite administrativo sob nº 15.858/2020-12, frente às determinações trazidas pela Lei Complementar Municipal nº 793/2013, que disciplina a exigência do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV no Município de Santos.

III - DAS ETAPAS PROCEDIMENTAIS FIXADAS PELA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 793/2013, PARA ELABORAÇÃO DO ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA:

Conforme mencionado, o procedimento de solicitação de análise do EIV – Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança - EIV e de sua aprovação é previsto nos artigos 19-A ao 36 da Lei Complementar Municipal nº 793/2013.

Em síntese, seguem as etapas previstas na legislação municipal:

1. **Apresentação Prévia do Plano de Trabalho**: o proprietário do empreendimento ou responsável legal pela atividade a ser exercida deverá apresentar, previamente, Plano de Trabalho **para que a Comissão Municipal** de Análise de Impacto de Vizinhança – COMAIV **defina o Termo de Referência** do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV (art. 19-C).

O **Plano de Trabalho** deverá ser apresentado através de protocolização de consulta à Comissão de Análise de Impacto de Vizinhança – COMAIV, em requerimento próprio e deverá conter a caracterização do empreendimento ou atividade e caracterização simplificada de sua área de influência, **explicitando a metodologia e conteúdo dos estudos necessários** para avaliação dos impactos relevantes, **com vista à definição do Termo de Referência** (art. 19-D).

2. **Entrega do Termo de Referência**: o **Termo de Referência** elaborado pela Comissão Municipal **estabelece os elementos mínimos** necessários a serem abordados **na**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

elaboração do EIV, tendo como base, dentre outros elementos, o *Plano de Trabalho* apresentado pelo proprietário do empreendimento ou responsável legal pela atividade a ser exercida (art. 19-E), devendo ser entregue no prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias da data de protocolização da apresentação do Plano de Trabalho (art. 19-F);

3. **Elaboração do EIV**, abordando os elementos mínimos necessários definidos pelo *Termo de Referência* elaborado pela COMAIV com base no *Plano de Trabalho* apresentado pelo proprietário ou responsável pelo empreendimento;

4. **Requerimento de análise e aprovação do EIV**: o pedido de aprovação do EIV - Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança deve ser instruído com os documentos mencionados nos incisos do art. 20 da LC nº 793/2013 e com Relatório de Impacto de Trânsito – RIT (p.único do art. 23).

A análise do pedido de aprovação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança - EIV é efetuada pela Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança – **COMAIV**, que será a **responsável pela emissão do parecer aprovando ou indeferindo o pedido** (art. 21).

A implantação de empreendimentos ou atividades com efeito potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população serão **objeto de audiência do Poder Público Municipal e da população interessada** (art. 27)

Ainda, serão objeto de **audiência do Poder Público e da população interessada** a implantação de empreendimentos ou atividades mencionadas no § 2º do art. 9º da LC Municipal nº 793/2013 (**expansão de sistemas de serviços de utilidade pública** – parágrafo supracitado em destaque) – art. 27, § 1º.

Nos demais casos, os **documentos integrantes do EIV** - Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, **a partir da publicação de edital no Diário Oficial** do Município, **ficarão disponíveis para consulta pública** na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e no *site* da Prefeitura de Santos, durante o período de análise do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV pela Comissão Municipal de Impacto de Vizinhança – COMAIV (art. 27, § 2º).

As **contribuições da população**, oriundas da consulta pública, **poderão ser apresentadas à COMAIV** – Comissão Municipal de Impacto de Vizinhança **durante o período de 30 (trinta) dias a partir da disponibilização do EIV**, diretamente na sede da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano ou por meio eletrônico (art. 27, § 3º).

5. **Inclusão do requerimento na Pauta de Reunião da COMAIV**: o requerimento de análise e aprovação do EIV é encaminhado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SEDURB e **incluído na pauta da reunião seguinte da COMAIV** – Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança, para **análise inicial e indicação de relator e prazo para apresentação do relatório** (art. 21-A).

6. **Solicitação de Complementação de Informações (se necessária)**: a COMAIV poderá solicitar a complementação das informações contidas no EIV, através da apresentação de novos estudos, documentos, peças gráficas ou outros que se façam necessários, **desde que devidamente justificados** (art. 22), mediante convocação do responsável técnico pelo estudo pelo Diário Oficial do Município em prazo que não pode exceder 30 (trinta) dias (§ 2º do



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

art. 22).

Esgotado o prazo sem o agendamento de atendimento junto à COMAIV ou em caso de não comparecimento do responsável técnico o pedido é indeferido e o processo é arquivado (§§ 3º e 5º do art. 22) - § 4º refere-se ao reagendamento.

O prazo para que o responsável técnico apresente a complementação das informações não pode exceder 30 (trinta) dias (§ 6º do art. 22). Esgotado o prazo sem a apresentação da complementação das informações, o pedido será indeferido e o processo será arquivado (§ 7º do art. 22).

7. Análise e Conclusão do Pedido de aprovação do EIV:

Na análise do pedido de aprovação a COMAIV deve considerar os impactos cumulativos na infraestrutura urbana, em especial no caso do número de vagas de automóveis ofertadas pelo empreendimento e suas consequências em termos de redução da fluidez do trânsito dentro e fora da área de influência, podendo exigir medidas mitigadoras específicas (art. 23) e o pagamento de contrapartida financeira referente à **Outorga Onerosa do Direito de Construir** para a definição de medidas mitigadoras e compensatórias (art. 23-B) – art. 23-A refere-se às atividade portuárias e retroportuárias.

As contribuições apresentadas serão apreciadas pela Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança – COMAIV no processo de análise e decisão sobre o pedido de aprovação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV do empreendimento ou atividade em questão (art. 27, § 4º).

8. Intimação para assinatura do TRIMMC – Termo de Responsabilidade de Implantação das Medidas Mitigatórias e Compensatórias:

Concluída a análise do Estudo Prévio de EIV, o proprietário do empreendimento ou o responsável legal pela atividade a ser exercida será **convocado para assinar o TRIMMC** - Termo de Responsabilidade de Implantação das Medidas Mitigadoras e Compensatórias **relatadas pela COMAIV no processo administrativo** (art. 24).

No Termo de Responsabilidade **deverão estar relacionadas todas as medidas mitigadoras e compensatórias que serão obrigatoriamente executadas** a ser exercida para minimizar o impacto, acompanhado do prazo para sua implantação (art. 24, *caput*).

9. **Aprovação do EIV:** após a assinatura do TRIMMC – Termo de Responsabilidade das Medidas Mitigatórias e Compensatórias, a COMAIV **aprovará o EIV**, através da **publicação do despacho no Diário Oficial do Município** (art. 25).

Caso o proprietário do empreendimento ou responsável legal pela atividade a ser exercida **se recuse a assinar o TRIMMC** - Termo de Responsabilidade de Implantação das medidas mitigadoras e compensatórias, **o pedido de aprovação do EIV** – Estudo de Impacto de Vizinhança **será indeferido** através de despacho publicado no Diário Oficial do Município, e o **processo administrativo arquivado** (art. 25, p.único).

10. Recurso e Pedido de Reconsideração:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Do indeferimento do pedido de aprovação do EIV caberá recurso, no prazo de 30 (trinta) dias após a publicação do despacho no Diário Oficial do Município, que será analisado pelo Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano, mediante parecer consultivo de sua área técnica e cuja decisão será publicada no Diário Oficial do Município (art. 26).

O responsável poderá apresentar à Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança – COMAIV, alternativamente, o pedido único de reconsideração da aprovação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV, no prazo de 15 (quinze) dias após a publicação do despacho no Diário Oficial do Município, sem prejuízo do recurso previsto no *caput* (art. 26, p.único).

11. Emissão do Parecer Técnico de Análise do EIV – PTIV:

Após o despacho de aprovação do EIV, a COMAIV emitirá o **PTIV** – Parecer Técnico de Análise do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, que deverá ser entregue ao proprietário do empreendimento ou ao responsável legal pela atividade a ser exercida em 02 (duas) vias originais (art. 28).

Ao emitir o Parecer Técnico de Análise do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – **PTIV**, a Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança – COMAIV **relacionará as diretrizes vinculadas ao Termo de Responsabilidade**, indicando os **prazos** e as **diretrizes adicionais** que forem julgadas necessárias pelas **peculiaridades do projeto** e características da área (art. 28, § 1º).

O prazo estabelecido para implantação das medidas constantes no PTIV poderá ser ampliado, uma única vez, mediante solicitação do proprietário do empreendimento ou do responsável legal pela atividade a ser exercida, devidamente protocolizada e acompanhada de justificativa (art. 33).

A COMAIV é a responsável pela análise do pedido de prorrogação do prazo, deferindo ou indeferindo o pedido através de despacho publicado no Diário Oficial do Município (art. 34), sendo o despacho favorável, o novo prazo será automaticamente considerado em relação ao estabelecido no PTIV já emitido, não podendo a Carta de Habitação ser expedida antes da apresentação da Certidão de Mitigação de Impacto de Vizinhança – CMIV (p.único do art. 34).

O Parecer Técnico de Análise do Estudo Prévio Impacto de Vizinhança – PTIV deve ser emitido no prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir da data de protocolização do pedido de aprovação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV, desde que devidamente instruído e atendidas as diretrizes da lei municipal (art. 37, I), podendo esse prazo ser prorrogado por igual período, em decorrência da análise pela Comissão dos documentos, projetos e estudos apresentados, sendo sua contagem suspensa durante a convocação, o agendamento e a complementação das informações pelo profissional responsável técnico pelo EIV e de audiência pública (p.único, art. 37).

12. Anexar uma via do Parecer Técnico de Análise do EIV – PTIV no processo administrativo referente à aprovação de projeto arquitetônico ou à licença de localização e funcionamento da atividade (art. 28, § 2º).

A aprovação do projeto arquitetônico do empreendimento ou a expedição da



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

licença de localização e funcionamento da atividade dependerá da aprovação do EIV, nos casos especificados pela LC nº 793/2013 (art. 28, § 2º).

13. Solicitação da Expedição da Certidão de Mitigação de Impacto de Vizinhança – CMIV:

O proprietário do empreendimento ou o responsável legal pela atividade a ser exercida deverá **comunicar e atestar COMAIV** - Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança **a conclusão da implantação das medidas mitigadoras e compensatórias**, solicitando a expedição da Certidão de Mitigação de Impacto de Vizinhança – CMIV (art. 31).

A **solicitação da CMIV** - Certidão de Mitigação de Impacto de Vizinhança **deverá ser devidamente protocolizada**, acompanhada de requerimento e da **relação das medidas mitigadoras e compensatórias** contidas no Parecer Técnico de Análise do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – PTIV, **atestando que foram efetivamente cumpridas** (p.único do art. 31).

14. Verificação pela COMAIV do cumprimento das medidas:

Caberá a Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança – COMAIV verificar o cumprimento das medidas mitigadoras e compensatórias estabelecidas no Parecer Técnico de Análise do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – PTIV e, em caso afirmativo, emitir a Certidão de Mitigação de Impacto de Vizinhança – CMIV (art. 32).

15. Emissão da Certidão de Mitigação de Impacto de Vizinhança – CMIV:

Verificado que foram cumpridas as medidas mitigadoras e compensatórias estabelecidas, a COMAIV emitirá a Certidão de Mitigação de Impacto de Vizinhança – CMIV, que deverá ser entregue ao proprietário do empreendimento ou ao responsável legal pela atividade a ser exercida em 02 (duas) vias originais (art. 32, § 1º).

A Certidão de Mitigação de Impacto de Vizinhança – CMIV deve ser emitida no prazo de 30 (trinta) dias, contados da data de protocolização de sua solicitação, desde que tenham sido implantadas todas as medidas mitigadoras e compensatórias estabelecidas no Parecer Técnico de Análise do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – PTIV (art. 37, II).

16. Anexar uma via da Certidão de Mitigação de Impacto de Vizinhança – CMIV no processo administrativo referente à solicitação da Carta de Habitação ou da solicitação da licença de localização e funcionamento da atividade, cuja expedição dependerá desta providência (art. 32, § 2º).

No caso de **não cumprimento das medidas** mitigadoras e compensatórias estabelecidas no Parecer Técnico de Análise do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – PTIV **não será expedida a Carta de Habitação**, ficando o proprietário do empreendimento ou o responsável legal pela atividade a ser exercida sujeito à aplicação das penalidades cabíveis (art. 32, § 3º).

A **licença de localização e funcionamento será cassada se não forem cumpridas as exigências** referentes à implantação das medidas mitigadoras e compensatórias estabelecidas no Parecer Técnico de Análise do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – PTIV,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

dentro do prazo estabelecido, ficando o proprietário do empreendimento ou o responsável legal pela atividade a ser exercida sujeito à aplicação das penalidades cabíveis.

IV - DA ANÁLISE DE LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO REALIZADO PARA A ELABORAÇÃO DO ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA – EIV DO EMPREENDIMENTO DEMONINADO “URE VALORIZA SANTOS”, QUE FIXOU COMO CONTRAPARTIDA DO EMPREENDIMENTO A REFORMA DO PARQUE MUNICIPAL “QUEBRA-MAR”:

Exposto o procedimento administrativo previsto em lei, cabe realizar a análise de legalidade do ato administrativo praticado pela Prefeitura Municipal de Santos.

No dia 05/03/2020, às 12:52:33, iniciou-se o procedimento administrativo para elaboração do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV. No dia 06/03/2020, às 14:50:18, determinou-se o prosseguimento do procedimento administrativo, sendo proferida decisão no dia 10/03/2020 às 8:50:15.

Foi elaborado o Termo de Referência nº 04/2020 para elaboração do EIV, conforme deliberado pela COMAIV em 17/03/2020 (fls. 94/101 – do procedimento administrativo de nº 15.858/2020-12) – item 5 de fl. 153.

O *Termo de Referência* estabelece os elementos mínimos necessários a serem abordados **na elaboração do EIV**, tendo como base, dentre outros elementos, o *Plano de Trabalho* apresentado pelo proprietário do empreendimento ou responsável legal pela atividade a ser exercida (art. 19-E), devendo ser entregue no prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias da data de protocolização da apresentação do Plano de Trabalho (art. 19-F).

Conforme consta do documento de fls. 148/154, mais especificamente à fl. 153, no dia 18/03/2020, às 16:45:36, o interessado foi intimado para realizar a retirada do *Termo de Referência* elaborado pela Comissão Municipal: “Compareça o interessado para retirada do termo de referência para elaboração do estudo prévio de impacto de vizinhança EIV, nos termos do art. 19 da LC 793/13”.

O Termo de Referência da URE – Unidade de Recuperação de Energia, empreendimento complexo de tratamento de resíduos sólidos, foi elaborado dentro do prazo legal de 45 (quarenta e cinco) dias. Destaca-se a celeridade do trâmite: entre o início do procedimento administrativo (em 05/03/2020) e a apresentação do Termo de Referência de nº 04/2020 (deliberado pela COMAIV em 17/03/2020), transcorreram-se apenas 15 (quinze) dias.

Dessa forma, a entrega do *Termo de Referência* foi feita dentro do prazo legal de 45 (quarenta e cinco) dias.

No dia 19/03/2020, o Sr. Antônio de Mello Neto retirou o Termo de Referência (item 9 – fl. 152).

Segundo o procedimento administrativo trazido pela Lei Complementar nº



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

793/2013, após a entrega o *Termo de Referência* elaborado pela Comissão Municipal, com os elementos mínimos, passa-se a elaboração do EIV, que deve abordar os pontos definidos pelo *Termo de Referência*.

Com a elaboração do EIV, realiza-se o requerimento de análise e aprovação deste, que deve ser instruído com os documentos mencionados pelo art. 20 da LC nº 793/2013 e com o Relatório de Impacto de Trânsito – RIT, previsto no p.único do art. 23).

Segundo consta do documento de fls. 148/154, no dia 06/05/2020 (quarta-feira) o EIV foi disponibilizado para consulta pública no *site* da Prefeitura Municipal (item 10), despacho publicado no D.O do dia 07/05/2020 (quinta-feira).

O artigo 20 da Lei Complementar Municipal nº 793/2013, que disciplina a exigência do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV, o determina que o pedido de aprovação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV do empreendimento ou da atividade a ser implantada deverá ser instruído com diversos documentos, descritos nos incisos do mencionado artigo.

Segundo os incisos do artigo 20 da Lei Complementar Municipal nº 793/2013, são 11 (onze) os documentos que devem instruir o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, segue a síntese:

I. Requerimento assinado pelo proprietário ou pelo responsável legal e pelo profissional técnico pelo Estudo, solicitando a aprovação do EIV;

II – Descrição do empreendimento ou da atividade;

III – Diagnóstico da área de influência do empreendimento;

III – Descrição dos impactos decorrentes da implantação do empreendimento ou da atividade;

IV – Apresentação das medidas mitigadoras e compensatórias para minimizar o impacto causado pelo empreendimento ou atividade a ser implantada;

VI – Anotações de Responsabilidade Técnica – ART, devidamente quitadas;

VII – Documento indicando um profissional responsável técnico pelo EIV para atendimento das solicitações da COMAIV – Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança;

VIII – Declaração do proprietário do empreendimento ou do responsável legal pela atividade a ser exercida anuindo com as medidas mitigadoras e compensatórias apresentadas;

IX – Declarações de viabilidade de atendimento à atividade ou ao empreendimento objeto do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV emitidas pelas empresas responsáveis pelo abastecimento de água, pela coleta e tratamento de esgoto e pela distribuição de energia elétrica;

Conforme o parágrafo único do art. 20, o estudo deverá ser assinado pelo proprietário do empreendimento ou pelo responsável legal pela atividade a ser exercida e pelos



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

profissionais responsáveis técnicos na área de atuação de suas habilidades específicas, sendo os mesmos solidariamente responsáveis pela veracidade das informações fornecidas.

In casu, no dia 11/05/2020, a COMAIV deliberou no sentido de determinar a intimação do interessado para **atendimento na íntegra do artigo 20** da LC nº 793/2013, em especial, dos **incisos II** (dados do proprietário), **VI** (anotações de responsabilidade técnica – ART), **VII** (indicação do responsável técnico por toda a equipe e pelo proprietário), **IX** (declaração de viabilidade pela empresa de distribuição elétrica) e **do p.único** (assinatura dos responsáveis) – publicação no Diário Oficial do dia 12/05/2020.

Em reunião ocorrida nos dias 09 e 10/06/2020, a COMAIV **deliberou pela aprovação do relatório do empreendimento** contendo as medidas, prazos e anexos a serem contemplados no Termo de Responsabilidade de Implantação de Medidas Mitigadoras e Compensatórias – TRIMMC, bem como análise das contribuições encaminhadas por municípios (movimentação da decisão no dia 12/06/2020).

No dia 13/06/2020 determinou-se o comparecimento do responsável legal para assinatura do Termo de Responsabilidade de Implantação de Medidas Mitigadoras e Compensatórias – TRIMMC. No dia 26/06/2020, a COMAIV recebeu o TRIMMC assinado.

Salienta-se a agilidade do procedimento administrativo para aprovação do relatório do empreendimento de tamanho vulto, posto tratar-se da instalação de uma usina termoelétrica, que iniciado no dia 05/03/2020 e foi aprovado no dia 13/06/2020.

Pois bem.

Conforme exposto, a análise do pedido de aprovação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança - EIV é efetuada pela Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança – **COMAIV**, que será a **responsável pela emissão do parecer aprovando ou indeferindo o pedido** (art. 21).

In casu, o primeiro relatório foi aprovado na reunião ordinária ocorrida em 09 e 10/06/2020, por vídeo conferência através do Webex Meet (cópia às fls. 251/273).

O “Relatório do Empreendimento” destaca em seu Capítulo I – “Introdução” (fls. 251/252), o esgotamento do método atualmente empregado (aterro sanitário) para a disposição de resíduo sólido domiciliar das 07 (sete) das 09 (nove) cidades que compõem a Baixada Santista e que o empreendimento pretende dar “tratamento térmico” com geração de energia elétrica (usina termoelétrica) e que, complementando o empreendimento, será implantada uma linha de transmissão de energia que ligará a Usina Termoelétrica à subestação de energia em Vicente de Carvalho, no Município de Guarujá, a cerca de 10 km de distância, operada pela concessionária ISA – CTEEP – Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista, quando então será ofertada a energia recuperada para a distribuição.

O Capítulo II (fls. 252/258) traz a identificação do empreendimento, praticamente repedindo informações trazidas pela sociedade ré em seu EIV.

O Capítulo III – “Da Análise dos Impactos” (fls. 258/264 dos autos) destacou que “considerando que não há nenhum empreendimento desse tipo em operação na região, não há dados comparativos de impactos em que se possa basear uma análise, senão em relação a outros



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

locais e de característica distintas do nosso, o que não deve ser uma simples transferência de análise, pois essa questão é muito fortemente ligada ao padrão de consumo das populações e ao nível de adesão na forma de descarte dos resíduos e as políticas de coleta, reciclagem e recuso de materiais, assim como socioculturais”.

Ora, se não existe nenhum empreendimento desse tipo em operação na região e que não há dados comparativos de impactos que se possa basear uma análise, senão em relação a outros locais com características distintas, prudente seria, ainda mais tratando-se de empreendimento com GRANDE impacto em sua vizinhança (instalação de uma USINA DE INCINERAÇÃO DE LIXO), com GRANDE capacidade, inclusive de gerar danos ambientais, posto que está localizado em zona de amortecimento do PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO MAR, Unidade de Conservação de Proteção Integral, que os *experts* da COMAIV – Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança, exigissem estudos complementares.

Inclusive, existe previsão legal, expressa, nesse sentido.

O artigo 22 da Lei Complementar Municipal nº 793/2013, que regula o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV estabelece que:

A Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança – COMAIV poderá solicitar a complementação das informações contidas no Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV, através da apresentação de novos estudos, documentos, peças gráficas ou outros que se façam necessários, desde que devidamente justificados.

A inexistência de empreendimento similar na região, por si só, justificaria a solicitação de complementação das informações, ainda mais diante da impossibilidade de uma simples transferência de análise.

É o que a melhor doutrina chama de *Princípio da Precaução* ou *Precautionary Approach*.

Pela leitura do EIV elaborado (fls. 23/138), percebe-se que este é superficial e omite questões, em especial do impacto do empreendimento na vizinhança.

A sociedade ré pretende instalar empreendimento em área inserida dentro da Zona de Amortecimento Parque Estadual da Serra do Mar – PESM, Unidade de Conservação de Proteção Integral de acordo com a Lei Federal nº 9.885/2000 (vide fl. 88 e fl. 99).

O artigo 1º da Lei Complementar nº 793/2013, que regulamenta o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, estabelece que:

O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV é o conjunto dos estudos e informações técnicas relativas à identificação, avaliação, prevenção, **mitigação e compensação dos impactos na vizinhança** de um empreendimento ou atividade, de forma a permitir a análise das diferenças entre as condições que existiriam



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

com a implantação do mesmo e as que permaneceriam sem essa ação.

A finalidade do ato administrativo a ser praticado é clara: realizar estudo para identificar, avaliar, prevenir e mitigar a compensação dos impactos na vizinhança de um empreendimento.

Se, nas palavras da própria comissão, não há nenhum empreendimento desse tipo em operação na região, não havendo dados comparativos, como se aprova um relatório, cuja finalidade legal é realizar estudo, identificar, avaliar, prevenir, mitigar e compensar o impacto na vizinhança de um empreendimento, sem realizar estudos?

A resposta é simples: houve atropelo e pressa da Prefeitura Municipal de Santos em aprovar o “Relatório do Empreendimento”, em ano eleitoral, deixando-se de colher maiores dados dos impactos na vizinhança da atividade de “combustão de resíduo sólido”, por intermédio de estudos complementares, para ver realizada a reforma do parque municipal da Orla da Praia, pactuado como medida compensatória do impacto.

Em síntese, o ato administrativo praticado não atende sua finalidade estabelecida em lei.

Se não bastasse isso, a finalidade do ato administrativo de estudo é, nos termos da lei, “mitigação e compensação dos impactos na vizinhança”, a medida de compensação escolhida foi a reforma do Parque Municipal “Quebra-Mar”, localizado na Orla da Praia de Santos, que estava em plena condição de uso, reformado há poucos anos, que sequer está localizado na vizinhança do empreendimento (pretende-se a instalação do empreendimento na área continental, muito distante da compensação escolhida, que está localizada na área insular do Município).

Em resumo, novamente, o ato administrativo praticado não atende a finalidade fixada na lei.

A análise do EIV será feita a seguir, mas basta simples passada de olhos para perceber que tal Estudo é omissivo, não aponta de forma clara o impacto da atividade na vizinhança, delegando sua realização quando da fase de implantação e de licenciamento ambiental.

O empreendimento localiza nas proximidades do Parque Estadual da Serra do Mar, a Prefeitura escolheu por reformar a praça da orla da praia, localizada no outro extremo do local onde se pretende realizar a atividade.

Em outras palavras, a medida escolhida não atinge a finalidade de mitigar e compensar o impacto na vizinhança do empreendimento.

Salienta-se que aqui não se escolhe local ou medida que compensaria o ou mitigaria impacto na vizinhança da atividade, apenas se realiza a verificação de legalidade do ato administrativo praticado. É dizer que houve um rigoroso cuidado deste Juízo em não resvalar o mérito administrativo.

A finalidade do ato administrativo de Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV é definida, expressamente, no artigo 1º da Lei Complementar Municipal nº 793/2013, qual seja,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

mitigação e compensação dos impactos na vizinhança.

A ilegalidade do ato administrativo praticado pela Prefeitura Municipal é de simples constatação, bastando leitura o artigo 1º da Lei Municipal que regula o EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança (Lei Complementar Municipal nº 793/2013).

A finalidade definida em lei é que sejam mitigados e compensados os impactos na vizinhança. A escolha da reforma do Parque Municipal “Quebra-Mar” como medida compensatória, não atende a finalidade fixada em lei.

Repita-se que aqui não se analisa discricionariedade administrativa, como confundem os réus, mas sim, ato administrativo vinculado, vinculação trazida pela Lei Complementar Municipal nº 793/2013, que o próprio Município de Santos, desrespeitou.

Pois bem, a consequência lógica de um ato administrativo que não atende a sua finalidade é ter sua nulidade declarada pelo Poder Judiciário, com desconstituição de seus efeitos fáticos; já que efeitos jurídicos não gera nenhum.

Isso, por si só, já seria suficiente para declarar nulo o ato administrativo da COMAIV que aprovou o EIV da “URE Valoriza Santos” nos autos do processo administrativo 15.858/2020-12, vez que o trabalho apresentado pela empresa ré e, conseqüentemente o parecer elaborado pela COMAIV, não atende a finalidade do procedimento administrativo do EIV.

Todavia, para que não se alegue descuido deste Juízo, continua-se a análise do “Relatório do Empreendimento”.

Em prosseguimento à análise do Capítulo III – “Da Análise dos Impactos” (fls. 258/264 dos autos), segundo a COMAIV (fl. 258 dos autos – fl. 449 do procedimento administrativo), “a estrutura do EIV apresentado segue de fato o Termo de Referência apresentado pela Prefeitura, com muita ênfase em elementos descritivos da operacionalização, e de diagnóstico e construção do cenário urbano, como também aborda os principais impactos de vizinhança decorrentes de uma futura implantação”.

Destacou-se que foram apresentados 02 (dois) estudos específicos com densidade e apresentação de dados que compõem o conjunto de informações relevantes, que são o “Relatório de Impacto de Trânsito” e o “Estudo de Análise de Riscos” e que a análise da COMAIV é baseada neles.

A COMAIV afirmou que o empreendedor adota “critérios objetivos como *Natureza, Incidência, Duração, Reversibilidade, Prazo de Ocorrência e Potencial de Mitigação*, para apresentação de um quadro geral dos impactos e suas formas de mitigação” (fl. 258).

Os *experts* da COMAIV concordaram com o Estudo realizado pela empresa ré, em especial dos aspectos de “Adensamento Populacional, População do Entorno, Equipamentos Urbanos, Valorização e Desvalorização Imobiliária, Equipamentos Urbanos e Comunitários, Serviços Públicos e Sistema de Transportes” que, segundo eles, “não apresentam impactos significativos quanto a instalação e operação do empreendimento” (fl. 259).

Ainda, segundo a COMAIV, conforme se extrai do “Relatório” elaborado (fl. 259), “o local determinado para sua instalação e o isolamento em relação ao meio urbano são



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

fatores determinantes para isso. Contudo, são de relevante importância na análise os impactos no: Uso e Ocupação do Solo, Sistema de Circulação e Trânsito, de Segurança, Controle Ambiental, Áreas de Interesse Natural Paisagístico e Ambiental” e que a análise teria por base esses aspectos de maior impacto e que efetivamente causam alguma interação com a vizinhança.

Assim, a COMAIV – Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança entendeu ser de “relevante importância” os seguintes temas: (i) *Uso e Ocupação do Solo*; (ii) *Sistema de Circulação e Trânsito*; (iii) de *Segurança*; (iii) *Controle Ambiental*; (iv) *Áreas de Interesse Natural Paisagístico e Ambiental*”.

Com relação ao *Uso e Ocupação do Solo*, a COMAIV limitou-se a reproduzir análise da Secretária de Meio Ambiente – SEMAM.

No que se refere ao *Sistema de Circulação e Trânsito*, a COMAIV afirmou que o “empreendimento causará apenas 5% de impacto no viário local, conforme metodologia *HCM 2010* adequada a finalidade, porém não se pode desprezar ou desconsiderar que num cenário já saturado que compõe a região, é inverossímil admitir-se somente a contribuição do empreendimento sem a consideração do cenário com efeitos cumulativos ou pela somatória dos efeitos parciais, assim como a **ausência de dados de distribuição temporal diária rotineira das operações futuras e das viagens para implantação traz alguma incerteza para a conclusão**” (destaquei).

Destaca-se que, mais uma vez, o próprio relatório aponta que haveria incertezas para uma conclusão, demonstrando a necessidade de realização de estudos complementares, ao invés de ter sido aprovado açodadamente.

No fim deste item, a Comissão recomendou que se aplicassem medidas compensatórias em relação a esse impacto.

Repisa-se, o raciocínio: se a ausência de dados traz incerteza para a conclusão, por certo, não há base lógica na recomendação da aplicação de medidas compensatórias em relação a esse impacto na vizinhança.

Relativamente à *Segurança* (fls. 260/261), a COMAIV destacou que o “Estudo de Análise de Risco – EAR”, salientando o “certo isolamento físico do empreendimento” e que “uma vez isolado o local na possibilidade de acidente, é possível ter um grande controle sobre as consequências dos cenários admitidos, restringindo muito mais à população interna ao empreendimento e ao meio ambiente do entorno imediato onde é baixa a concentração de pessoas”.

Assim, pelo relatório, conclui-se que, com relação à *segurança* do empreendimento, eventual acidente restringe-se aos trabalhadores do empreendimento e ao meio ambiente do entorno.

Cabe destacar que o “meio ambiente do entorno” é Zona de Amortecimento Parque Estadual da Serra do Mar – PESM, Unidade de Conservação de Proteção Integral de acordo com a Lei Federal nº 9.885/2000 (vide fl. 88 e fl. 99).

A “Comissão” entendeu que os impactos de vizinhança quanto ao risco podem ser mitigados através de medidas sugeridas no EAR – Estudo de Análise de Risco.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Com relação ao *Controle Ambiental* (fls. 261/262), deliberou-se sobre a *alteração na qualidade do ar, alteração na qualidade das águas, resíduos, supressão da vegetação e impactos socioeconômicos*.

A COMAIV apontou sobre a *alteração na qualidade do ar* que este “é o principal impacto decorrente da implantação de empreendimento na sua fase de operação” e que “há grande preocupação na devida regulação e monitoramento da emissão de gases decorrentes da queima do resíduo, que uma vez lançado ao ar, não há barreira física ou sistema de controle para mitigação desse impacto na vizinhança” e que “com certeza esse impacto será analisado pelo órgão licenciador”. Por fim, afirmou-se que “o estudo já aponta que o empreendimento respeitará os limites de emissões atmosféricas exigidas por lei e/ou pela agência ambiental licenciadora”.

Em resumo, a COMAIV deixou de realizar estudos sobre o impacto na alteração da qualidade do ar que o pretendido empreendimento de QUEIMA DE LIXO irá causar na vizinhança do empreendimento, em especial, Parque Estadual da Serra do Mar – PESM, Unidade de Conservação de Proteção Integral, delegando sua análise ao órgão licenciador.

Pasme-se, mesmo sabendo que “uma vez lançado ao ar, não há barreira física ou sistema de controle para mitigação desse impacto na vizinhança” e que este é o “principal impacto” decorrente da implantação do empreendimento, a COMAIV não pediu estudos complementares.

Em síntese, a COMAIV não cumpriu o seu mister, delegando sua competência de analisar o impacto na vizinhança, para o órgão licenciador do empreendimento.

Não bastasse essa ilegalidade, os *experts* da Comissão recomendaram como medida mitigadora, “o envio de relatórios de monitoramento regulares a Secretaria de Meio Ambiente na mesma frequência da emissão ao órgão licenciador por pelo menos 1 ano”.

Ora, a própria COMAIV, afirmou que a alteração do ar é o principal impacto decorrente da implantação do empreendimento (fl. 11 do seu relatório – fl. 261 dos autos), localizado em Unidade de Conservação de Proteção Integral. Todavia, limitou-se a estabelecer como medida mitigadora, o envio de relatórios.

Segundo o artigo 7º, III, da Lei Complementar Municipal nº 793/2013, *medida mitigadoras são aquelas destinadas a prevenir impactos adversos ou a reduzir aqueles que não possam ser evitados*.

Solicitou-se apenas o envio de relatórios (!!) e delegou-se o estudo ao órgão licenciador, contentando-se na afirmação da empresa ré, que pretende instalar uma INCENERADORA DE LIXO, que “o empreendimento respeitará os limites de emissões atmosféricas exigidas por lei e/ou pela agência ambiental licenciadora”.

Em resumo, basta olhar o relatório elaborado pela Comissão de Estudo de Impacto de Vizinhança – COMAIV, para perceber que este, também neste ponto, foi elaborado ao arrepio da sua própria lei regente, sendo nulo em sua forma e matéria.

Com relação à *alteração na qualidade das águas* (fls. 262/263), a COMAIV destacou que o EIV informou a existência de proximidades de corpos d'água e que o “Córrego Santa Cruz” será diretamente impactado pelo lançamento de bombeamento de águas subterrâneas



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

quando da escavação das obras para o fosso de resíduos, assim como é grande a possibilidade de contaminação em casos de acidentes ou vazamento de líquidos durante a operação”. Ainda, que haveria “proximidade do Rio Jurubatuba, que recebe as águas do Córrego Santa Cruz, e que também será impactado”.

A COMAIV apontou a “necessidade de programa de monitoramento e medidas preventivas e mitigadoras para o tratamento dos impactos”.

Contudo, mais uma vez, deixando de exercer sua atividade típica, qual seja, realizar propriamente um estudo, remeteu-o ao futuro e a terceiro:

“Com certeza esse impacto será analisado pelo órgão licenciador dentro do Licenciamento Ambiental em curso. A comissão recomenda medida mitigadora, o envio de relatórios de monitoramento regulares a Secretaria de Meio Ambiente na mesma frequência da emissão ao órgão licenciador por pelo menos 1 ano.”

Em suma, afirmou-se a proximidade com o Córrego Santa Cruz, influenciado diretamente pelo lançamento das águas subterrâneas quando da escavação das obras para o fosso de resíduos e a possibilidade de contaminação, em caso de acidente, deste e do Rio Jurubatuba (vide fl. 88 e 99) e limitou-se a requerer relatório.

Mais uma vez, demonstrou-se a necessidade de realização de estudos complementares.

Segundo a Lei Complementar Municipal nº 793/2013, os empreendimentos ou atividades serão classificados em decorrência de seu impacto no sistema viário, na infraestrutura ou nos meios antrópicos e natural, por seu uso e porte, nas fases de planejamento, construção e operação, que provoque a deterioração da qualidade de vida da população vizinha, requerendo estudos adicionais para análise especial de sua localização, que poderão ser proibidos independentemente do cumprimento das normas de uso e ocupação do solo, nos casos em que não forem atendidos os requisitos desta lei complementar.

Os dados fornecidos pela empresa ré não são suficientes para observação dos impactos ambientais na vizinhança do empreendimento, neste ponto de análise, dos impactos no Córrego Santa Cruz e do Rio Jurubatuba.

Seria no mínimo prudente que a COMAIV requeresse estudos complementares ou solicitasse e/ou aguardasse a manifestação dos órgãos ambientais, notadamente, pelo fato do empreendimento que se pretende implantar estar localizado em Zona de Amortecimento Parque Estadual da Serra do Mar – PESM, Unidade de Conservação de Proteção Integral de acordo com a Lei Federal nº 9.885/2000.

A afirmação de que o impacto nas águas será analisado pelo órgão licenciador dentro do Licenciamento Ambiental em curso e a solicitação de “envio de relatórios de monitoramento” não é medida mitigatória e compensatória apta para atender os fins do ato administrativo em análise.

No que tange o item *resíduos* (fl. 263), a COMAIV limitou-se a afirmar que



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

“conforme determina a legislação vigente há a necessidade de apresentação junto à SEMAM do Plano de Gerenciamento de Resíduos da Construção Civil, durante a fase de obras e o devido direcionamento dos demais resíduos conforme informado”. A comissão entendeu que essa questão não tem potencial de impacto significativo e que as medidas adotadas pelo empreendedor são suficientes para mitigação desse impacto.

Ora, pelo que se percebe do Relatório, a COMAIV apenas afirmou a necessidade de respeito à legislação vigente, com relação à destinação da obra. Entretanto, deixou de analisar os impactos que os resíduos gerados pelo empreendimento na vizinhança, limitando-se a mencionar “e o devido direcionamento dos demais resíduos conforme informado”.

Acontece que, pelo trabalho apresentado pela empresa ré (fl. 30 e fl. 44 do EIV, fls. 52 e 66/67 dos autos), percebe-se que o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança não traz estudos, dados ou maiores detalhes dos danos resíduos gerados pelo chamado “tratamento térmico aos resíduos sólidos urbanos”, em outras palavras, da queima do lixo.

O EIV apenas menciona, superficialmente, à fl. 30 (fl. 52 dos autos), o que, de tão sintético, transcrevo:

“As cinzas geradas neste processo e em outros pontos da caldeira serão recolhidas e armazenadas em um silo temporário e deste, encaminhadas ao aterro CGR Terrestre. **Inicialmente a previsão é que as cinzas geradas serão classificadas como Classe II A (inertes), o que será confirmado após análise (destaquei).**”

Pretende-se construir/exercer atividade de “tratamento térmico”, isto é, queima, combustão, ignição, incêndio, ustão de lixo e apenas menciona-se previsão de classificação da cinza e que esta será confirmada após análise?

Não está claro, sequer, qual o tipo de cinza que será gerada com a atividade de “tratamento térmico”, muito menos o seu impacto na vizinhança do empreendimento.

Ainda, com relação aos “Resíduos Sólidos”, segundo o EIV (fl. 44 – fl. 66/67 dos autos), o Estudo afirma que:

Haverá a geração de cinzas e escórias em algumas etapas do processo, as quais serão recolhidas e armazenadas no Pátio de Resíduos ou em um silo temporário. A Valoriza Energia **estima que os volumes de cinzas de fundo e escórias sejam relativamente baixos** se comparados a outros sistemas de tratamento *Mass Burning*, uma vez que o tratamento término na URE Valoriza Santos será precedido da bio-secagem nos bioestabilizadores e da extração de materiais ferrosos (destaquei).

A estimativa da sociedade ré, Valoriza Energia, de que os volumes de cinzas sejam relativamente baixos é suficiente? “Relativamente” baixo quanto?

O estudo não traz ao certo qual o impacto, em especial, o ambiental no entorno



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

do empreendimento.

Não está claro no estudo apresentado pela sociedade ré qual o tamanho do impacto ambiental que, segundo **o próprio relatório da COMAIV afirmou que ocorrerá**, posto tratar-se da instalação de uma usina termelétrica a ser instalada nas proximidades do Parque Estadual da Serra do Mar – PESM, Unidade de Conservação de Proteção Integral, junto Córrego Santa Cruz do Rio Jurubatuba.

São diversas as omissões no “inovado” **estudo de impacto de vizinhança baseado em “um projeto conceitual”**, omissões estas que impossibilitam, utilizando-se da expressão trazida pelo artigo 1º, da LC nº 793/2013 (que traz a finalidade legal do EIV), “a análise das diferenças entre as condições que existiriam com a implantação do mesmo e as que permaneceriam sem essa ação”.

Dessa forma, o Relatório elaborado pela COMAIV, também por esse motivo, não atinge a finalidade legal estipulada pela Lei Complementar Municipal nº 793/2013.

A situação de omissão e contradição fica ainda pior quando, quando o Capítulo III – “Da Análise dos Impactos”, aborda a análise dos impactos em razão da *supressão da vegetação* (fls. 263).

O relatório faz breves apontamentos dos *impactos socioeconômicos* (fls. 263/264).

O último tema tratado no Capítulo III – “Da Análise dos Impactos” no “relatório” da COMAIV refere-se às *Áreas de interesse paisagístico, natural e ambiental* (fls. 264), que reproduzo em sua íntegra, com destaques:

“Sem dúvida esse será um impacto significativo, pois tem caráter permanente e irreversível a alteração da paisagem em ambiente natural e de interesse ambiental, ainda que **degradado pela atividade anterior (mineração) e atual (aterro sanitário)**. O empreendimento **fica muito próximo à área do Parque Estadual da Serra do Mar (PESM)**, já na Zona de Amortecimento e se insere dentro da APA Santos Continente. **Além da supressão de vegetação** e substituição de estrutura construída, quando da conclusão total do empreendimento, haverá 4 chaminés de cerca de 70 metros de altura que **pode influir no fluxo de trânsito de avifauna**, alterando referenciais de animais silvestres da vizinhança, **que deverá ser analisado pelo órgão licenciador ambiental.**”

Percebe-se da leitura do relatório que a Comissão de experts, cuja finalidade seria de realizar Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV de um empreendimento, mais uma vez, deixou de cumprir seu mister.

A “Comissão” delegou e remeteu ao futuro, o estudo de um “impacto



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

negativo”, de “caráter permanente e irreversível”, “muito próximo à área do Parque Estadual da Serra do Mar”, em área de proteção ambiental do Município de Santos.

O artigo 19 da Lei Complementar nº 793/2013, criou a Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança – COMAIV, sendo formada por membros nomeados pelo chefe do Poder Executivo Municipal (o rol dos representantes da Comissão é trazido pelos incisos do artigo).

Pelo que se observa da leitura do EIV elaborado, conclui-se que este é omissivo em diversos pontos relevantes e que o Relatório foi aprovado prematuramente pela Comissão, com base em um “projeto conceitual” apresentado pela empresa ré, sendo ilegal, por não atender a finalidade legal prevista na Lei Complementar nº 793/2013.

Vejamos.

Em atendimento ao inciso II, do art. 20 da Lei Complementar Municipal nº 793/2013, às fls. 12/48 do EIV (fls. 34/71), encontra-se a descrição do empreendimento.

O inciso III do art. 20 da LC nº 793/2013, determina que o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV do empreendimento ou da atividade a ser implantada deve ser instruído com o “diagnóstico da área de influência do empreendimento ou da atividade a ser implantada”. Segundo o artigo 12, II, deve ser considerada a área de influência, delimitada por distância perpendicular mínima medida a partir das divisas do terreno ou gleba onde será implantado o empreendimento ou a atividade, na área continental, de 2.000m (dois mil metros quadrados).

Segundo a “Descrição do Empreendimento” constante do Estudo de Impacto de Vizinhança (item 5 – fl. 12 do estudo e fl. 34 dos autos) a sociedade ré, Valoriza Energia SPE Ltda, pretende implantar “em área lindeira à futura célula de disposição de resíduos (AS-03) do aterro Sítio das Neves. Conforme a descrição feita pela própria ré, a área de implantação é utilizada como “local de armazenamento de solo destinado ao recobrimento dos resíduos no aterro (área de bota-espera) e parcialmente coberta por *um fragmento isolado de vegetação*”.

Neste ponto, basta observar a figura 3 – Área de Implantação da URE Valoriza Santos, também às fls. 12 do EIV (fls. 34 dos autos), para observar que não se trata de um “fragmento isolado de vegetação”, sendo, inclusive, maior que o “local de armazenamento de solo destinado ao recobrimento dos resíduos no aterro”.

Também com base nos estudos e afirmações feitas no EIV elaborado, “a localização é estratégica, pois além de se situar em local com vocação para o destino final de resíduos sólidos urbanos (RSU) possibilitará a utilização da infraestrutura já existente no local como áreas administrativas, acesso, portaria, balança rodoviária e áreas de manutenção”.

Segundo a “Descrição das Atividades Previstas” (item 5.3), a empresa ré, Valoriza Energia SPE Ltda, pretende realizar o tratamento térmico de resíduos sólidos urbanos (SPU) onde a energia térmica gerada pela combustão, através do processo conhecido como *Mass Burning* será convertida em energia elétrica. Afirmou-se que o projeto básico da URE está sendo desenvolvido pela Ribeirão Energia em parceria com a Waste Management Itália, uma empresa italiana especializada no desenvolvimento, fabricação, montagem e operação de URE.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Segundo consta do EIV o projeto executivo completo do empreendimento “será elaborado após a obtenção da Licença Prévia (LP) emitida pela CETESB que atestará a viabilidade ambiental do empreendimento. O projeto será detalhado na fase de obtenção da Licença de Instalação (LI). Para esse EIV, são apresentadas informações do Projeto Conceitual, composto pelo *layout* das instalações, levantamento planialtimétrico, descrição dos equipamentos e seu funcionamento e de toda a estrutura necessária para a instalação e operação da URE”.

Em resumo, pelo consta do EIV, **o projeto que, sequer foi aprovado no órgão ambiental estadual, não foi detalhado** (afirmou-se que os detalhes seriam trazidos na fase de licença de instalação), **sendo apresentado um projeto conceitual**.

Aprovou-se estudo de impacto de vizinhança com base em projeto conceitual.

Nesse ponto, questiona-se, como foi aprovado um Estudo de Impacto de Vizinhança sobre um “projeto conceitual”, sem que este traga, por exemplo, estudos dos impactos ambientais que serão ocasionados com a instalação da usina termoelétrica, justamente na vizinhança do empreendimento, sendo que a própria Comissão afirmou que este trará um impacto negativo de caráter permanente e irreversível?

Incongruente.

No item 5.5.2, denominado de “Limpeza Inicial do Terreno” (fl. 17), foi mencionada a necessidade de “remoção de cobertura vegetal existente, após a obtenção das devidas autorizações do órgão ambiental competente, além de outros materiais que possam interferir no processo de terraplanagem”. Afirmou-se que “informações sobre a destinação desse material (biomassa composta por material lenhoso e ramos e folhas) serão detalhadas na ocasião da solicitação da licença de instalação”.

Segundo os “estudos preliminares” realizados pela Valoriza Energia SPE Ltda, a movimentação do solo para implantação do empreendimento será de: Corte de 6.135m³; Corte na área do Fosso de Recebimento de 5.520m³; Aterro de 11.655m³ e Acerto superficial de 1.340m³ (sem corte ou aterro de solo).

Destaca-se, a título exemplificativo, que uma piscina olímpica possui 50 metros de comprimento e 25 metros de largura, com profundidade de 2 metros, sendo isso equivalente à 2.500m³.

Em uma conta simples, com base nos “estudos preliminares”, são 24.650m³, o equivalente a quase 10 piscinas olímpicas de movimentação de solo (9,86).

Conforme o “Projeto Arquitetônico” (item 5.4 – fl. 16), o empreendimento URE Valoriza Santos, ocupará uma área de 78.135m², das quais 45.023m² serão área construída, podendo haver uma variação de 5%, chegando a 47.274m².

Também a título exemplificativo, um campo de futebol possui 7.140m²; 78.135m² equivale à 11 (onze) campos de futebol, sendo mais de 6 (seis), em área construída.

Com relação à supressão da vegetação, o Relatório elaborado pela COMAIV – Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança, ao invés de apontar o impacto causado com a implantação do empreendimento, limitou-se a mencionar que, “trata-se de vegetação nativa



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

que deve ser devidamente compensada conforme a legislação de proteção vigente, que também é concernente ao processo de Licenciamento Ambiental junto à agência licenciadora”, postergando a comprovação da compensação ambiental junto à Secretaria do Municipal do Meio Ambiente “ao seu tempo”.

A finalidade legal definida na Lei Municipal nº 793/2013, que traz o regramento do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança no Município de Santos é identificar, avaliar, prevenir, mitigar e compensar os impactos na vizinhança do empreendimento.

Um relatório que não identifica (pois postergou o estudo ao futuro) e não avalia (pois não há dados suficientes para tanto) não cumpre sua finalidade legal, sendo impossível estabelecer medidas de prevenção, mitigação e compensação dos impactos do empreendimento.

Pelo que se observa do “relatório” elaborado, este não avaliou o impacto da construção do empreendimento de 47.274m² (mais de 6 campos de futebol), com movimentação de solo equivalente à quase 10 piscinas olímpicas (24.650m³), na vizinhança do empreendimento localizado em área muito próxima do Parque Estadual da Serra do Mar (PESM), já na Zona de Amortecimento e se insere dentro da APA Santos Continente.

Reafirma-se, não é um simples empreendimento.

Trata-se de uma USINA DE INCINERAÇÃO DE LIXO E GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA.

A superficialidade do estudo resvala o Princípio da Precaução abertamente já que a COMAIV diz que não está certa sobre o impacto das chaminés na avifauna. Deveras, o relatório elaborado pela COMAIV menciona que “(...) quando da conclusão total do empreendimento, haverá 4 (quatro) chaminés de cerca de 70 metros de altura que pode influir no fluxo de trânsito de avifauna (...)”.

A ideia ora rechaçada é a de que haveria precaução em permitir-se a construção das chaminés, para só depois analisar o impacto na avifauna.

Nesse ponto, o EIV apresentado pela sociedade ré prevê às fls. 31 (fls. 53 dos autos) que:

“Os gases gerados no processo serão encaminhados para a atmosfera através de chaminés após passar por tratamento. Cada caldeira terá uma chaminé (total de 4 chaminés, com 70 m de altura cada uma e diâmetro de 1900 mm).”

Isso sem falar da previsão de instalação de linha de transmissão de alta tensão de aproximadamente 10 km de extensão, que não foi considerada.

No que concerne à “Geração de Energia e Linha de Transmissão”, segundo o EIV, a exportação de Energia Elétrica gerada na URE será através de uma interligação com o sistema das NOS (Operador Nacional do Sistema Elétrico), via linha de transmissão de alta tensão (LT de 138 kV)”.

Ainda, segundo o EIV, “a linha de transmissão a ser instalada terá



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

aproximadamente 10 km de extensão, desde o ponto de entrega na subestação da URE, até a Subestação Vicente de Carvalho, pertencente à concessionária ISA CTEEP – Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista”.

Continua, “a mesma Linha de Transmissão (LT) que interligará a URE até a Subestação Vicente de Carvalho fará o envio de energia elétrica para abastecer a URE, quando esta não estiver exportando a energia. A Linha de Transmissão será de via dupla”.

Tudo isso para afirmar que a Linha de Transmissão “está em fase de estudos técnicos e elaboração de projetos com a finalidade de licenciamento ambiental que se dará através de EIA RIMA, ainda não iniciado”.

Em síntese, também não existe licenciamento ambiental da Linha de Transmissão, não se sabendo qual será o impacto de sua instalação na vizinhança do empreendimento, pois não foi realizado estudo nesse sentido.

Poder-se-ia elencar diversas outras omissões existentes no Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança elaborado, que não atendem a previsão legal municipal, impossibilitando que o ato administrativo praticado pela COMAIV atinja sua finalidade.

Pela análise do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança elaborado, observa-se que este trouxe apenas, conforme expressão utilizada pela própria empresa ré, “informações do Projeto Conceitual”, baseadas em “estudos preliminares”.

Vale ressaltar que em casos como o que ora se julga, o impacto de vizinhança e o impacto ambiental se misturam, de modo que não poderia a COMAIV simplesmente delegar à CETESB ou outro órgão ambiental a análise dessas questões, como se fossem apenas questões alheias ao impacto de vizinha.

Diz a melhor doutrina:

“De fato, cuida-se de análises técnicas de natureza diversa. Enquanto o estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) se dirige à proteção da vizinhança contra empreendimentos e atividades que lhe sejam nocivos, o estudo prévio de impacto ambiental (EIA) tem por objetivo evitar ações danosas ao meio ambiente. (...) Muito embora se trate de institutos dotados de perfil jurídico diverso e, pois, direcionados a fins diversos, não será incomum que o EIV inclua o exame de situações ambientais no âmbito geral de sua investigação. Como visto anteriormente, o art. 37, VIII do Estatuto já incluiu o patrimônio natural entre os fatores de investigação do EIV e neste obviamente se insere a proteção do meio ambiente.”²

Dessa forma, feita a análise material do ato administrativo praticado pela COMAIV (Capítulo III – Da Análise dos Impactos), há que se declarar nulo o ato administrativo da COMAIV, por não atender a finalidade legal prevista na Lei Complementar Municipal nº 793/2013 e tampouco ao Princípio da Precaução.

² JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, Comentários ao Estatuto da Cidade, pag. 329



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

VI – DA NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA. DA AUDIÊNCIA PÚBLICA VIRTUAL E DA ILEGALIDADE DO RELATÓRIO COMPLEMENTAR ELABORADO.

Segundo o Capítulo V – “Da Contribuição pela Sociedade” do relatório da COMAIV – Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança (fl. 266 – dos autos), durante o período para consultas e colaborações foram apresentadas diversas contribuições por meio eletrônico por parte da sociedade, seja individualmente ou por instituições e que estas foram tratadas de forma individualizada, e a análise encontra-se no ANEXO – Contribuições e que “todas as contribuições foram encaminhadas à Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMAM para que, caso julgue necessário e pertinente, faça constar no processo de aprovação ambiental do empreendimento”.

Aqui reside o outro ponto controvertido da presente Ação Civil Pública, qual seja, a afirmação do Ministério Público da necessidade de realização de audiência pública presencial e a afirmação das rés que, com a realização da audiência pública virtual, o vício do procedimental estaria sanado e o relatório aprovado seria válido.

Pois bem.

O § 4º do artigo 27 da LC nº 793/2013 é cristalino ao afirmar que:

As contribuições apresentadas **serão apreciadas pela Comissão** Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança – COMAIV no processo de análise e decisão sobre o pedido de aprovação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV do empreendimento ou atividade em questão (destaquei).

No Capítulo VI – “Audiência Pública” o Relatório da COMAIV (fl. 266/267), apontou o que segue:

(...) em razão da situação específica de saúde pública enfrentada por todo o país e claro pela municipalidade – Decreto nº 8898/2020 – Pandemia – que estabelece que o isolamento social é ação de suma importância para o enfrentamento do vírus da COVID 19, a ocorrência de Audiência Pública não é recomendada face a concentração de pessoas em um mesmo ambiente, evitando-se assim a aglomeração de pessoas e o possível contágio do Coronavírus (...).

Com relação à possibilidade de Audiência Pública na modalidade virtual a COMAIV fundamentou sua impossibilidade, com os seguintes fundamentos:

(...) além das dificuldades técnicas para sua realização, a



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

efetiva participação dos diversos segmentos da sociedade civil na referida audiência pública estaria prejudicada, principalmente para aqueles moradores da vizinhança do local onde se pretende instalar o empreendimento (Área Continental) e também da população que não tem acesso à *internet*.

Embora os *experts* da Comissão tenham afirmado que existiriam dificuldades técnicas para a realização da audiência pública virtual, tal afirmação comprovou-se estar errada.

Após a concessão da tutela de urgência, em 08/07/2020 (decisão de fls. 157/162), a COMAIV passou a realizar procedimentos para viabilizar a realização de audiência pública, publicando no Diário Oficial de Santos, no dia 16/07/2020, “Edital de Audiência Pública Virtual Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV Projeto: Unidade de Recuperação de Energia (URE)” (fls. 317/319).

No dia 31 de julho de 2020 foi realizada Audiência Pública Virtual para tratar do Estudo de Impacto de Vizinhança da Unidade de Recuperação de Energia – URE da empresa Valoriza Energia SPE Ltda (Ata de Audiência às fls. 320/322).

Embora o Ministério Público do Estado de São Paulo afirme que seria imprescindível a realização de audiência pública presencial antes da aprovação do EIV da URE Valoriza (fls. 238/242), certo é que a audiência pública, ainda que virtual, foi previamente publicada no Diário Oficial de Município (fls. 317/319) e contou com 284 (duzentos e oitenta e quatro inscritos) inscritos, sendo 190 (cento e noventa) como “ouvinte”; 27 (vinte e sete) como “ouvinte e contribuição escrita”; e 67 (sessenta e sete) como “ouvinte e contribuição oral” (fls. 323).

A pandemia vivida neste ano demonstrou a possibilidade de realização de diversos atos processuais administrativos e, até mesmo jurisdicionais, de forma *on-line*, *virtual*, inclusive, de forma mais célere e com menos gasto ao erário.

O processo administrativo não é um fim em si mesmo, sendo instrumento para realização material, *in casu*, o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV.

Ainda que a audiência pública tenha sido realizada de modo virtual, ao invés de presencial, entendo que houve convocação prévia, estando essa etapa procedimental regular. Nesse sentido, inclusive, foi a decisão proferida em sede de agravo de instrumento (fls. 924/928).

Acontece que a realização da audiência pública é apenas uma etapa do procedimento estabelecido pela Lei Complementar nº 793/2013. É dizer, a audiência pública não tem um fim em si mesmo, mas é ato de todo um procedimento democrático.

Diferentemente do que alegam os réus em suas peças de resistência (fls. 828/832 da contestação apresentada pela Prefeitura Municipal e fls. 899 e seguintes da contestação da sociedade ré), sanar o vício procedimental não significa convalidação do despacho de aprovação do EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança e do Termo de Responsabilidade de Implantação de Medidas Mitigadoras ou Compensatórias (TRIMMC).

Em outras palavras, a regularização procedimental não traz a necessária



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

validade material do ato praticado que, conforme exposto alhures, é nulo por não atender a finalidade estipulada pela Lei Complementar Municipal nº 793/2013.

Além disso, pelo que passo analisar a seguir, ainda que se entenda que a audiência pública realizada virtualmente é válida, a COMAIV quando da elaboração do “Relatório Complementar do Empreendimento (fls. 333/340) e “Relatório do Empreendimento – Consolidado conforme deliberação ocorrida em 11 e 13/08/2020” (fls. 357/373), mais uma vez não observou a sua lei de regência (Lei Complementar nº 793/2013).

Vejamos.

Segundo a Ata de Audiência Pública Virtual (fls. 320/322), as 27 contribuições por escrito (anexo VI), seriam encaminhadas à COMAIV para análise juntamente com as contribuições orais (anexo VII) e as recebidas posteriormente por e-mail (anexo VII) e que “(...) após análise de todas as contribuições, inclusive as recebidas por e-mail, a Comaiv enviará via e-mail, individualmente, aos que se manifestam, considerações sobre suas contribuições (...)”.

Nos autos constam os documentos e os mencionados e-mails (fls. 323/324 e fls. 410/656).

Observa-se dos documentos de fls. 410/656 que foi enviada resposta padrões às contribuições apresentadas pelos participantes da Audiência Pública Virtual.

Às fls. 410, consta “contribuição” de “nº 01”, realizada por “Andreia Orlandini Nunes”, servidora da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, participante da Reunião da COMAIV (fl. 341), tendo como relatório de contribuição os seguintes dizeres: “Teste da inscrição e da contribuição”.

Impressiona a conduta da COMAIV de juntar a resposta, ocorrida no dia **13/08/2020, às 11:33**, na qual a própria Andréia Orlandini Nunes, responde para si mesma (fls. 411), com o que veio a ser a “resposta padrão” para todas as perguntas, *i.é.*: a “Nota de esclarecimento sobre as questões levantadas na Audiência Pública do EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança da URE Valoriza Santos”.

Às fls. 415, observa-se a contribuição foi classificada como “questionamento sobre a tecnologia”; às fls. 416, também no dia 13/08/2020, Andreia Orlandini Nunes, respondeu-se que: “(...) considerando que vossa manifestação se relaciona de forma mais direta aos aspectos em análise para fins do licenciamento ambiental do que aspectos do Impacto de Vizinhança (...), estaremos encaminhando sua contribuição ao órgão ambiental para análise específica”. Ademais, salientou-se que o empreendimento se encontra em análise perante o órgão de licenciamento ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), o EIA-Rima do mesmo se encontra em posse da mesma, para fins de análise e avaliação quanto aos procedimentos do licenciamento ambiental” e, por fim, colacionou-se a nota padrão (“Nota de esclarecimento sobre as questões levantadas na Audiência Pública do EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança da URE Valoriza Santos”).

Poder-se-ia analisar um a um dos e-mails de contribuição dos participantes, o que certamente demandaria tempo e fugiria do escopo da atividade jurisdicional. Todavia, aqui destaca-se a contribuição que recebeu “nº 276” de fls. 614, que abordou questões curiosas que ocorreram na URE – Barueri e que recebeu a mesma resposta padrão (fls. 616/618), no dia



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

13/08/2020, às 13:47.

Em resumo, percebe-se da análise dos documentos de fls. 323/324 que a Prefeitura Municipal, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, apresentou respostas padrões, genéricas e “*pro forma*” às contribuições apresentadas.

O próprio curto espaço de tempo para as respostas demonstra isso, sem falar da “nota padrão” (dia 13/08/2020 entre 11:00 e 14:00”).

Nítido o desrespeito aos 284 (duzentos e oitenta e quatro) participantes interessados.

Verdade, a Lei Complementar Municipal nº 793/2013, que regula o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança não determina que haja resposta “individual” – mesmo que se tenha utilizado o *modus* copiar e colar – às contribuições.

Contudo, conforme mencionado, o § 4º do artigo 27 da LC nº 793/2013 determina que as contribuições apresentadas sejam apreciadas pela Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança – COMAIV no processo de análise e decisão sobre o pedido de aprovação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV do empreendimento ou atividade em questão.

Desse modo, as contribuições apresentadas pela população devem ser levadas em consideração pela Comissão, não bastando seu encaminhamento à Secretaria Municipal de Meio Ambiente para que, “caso julgue necessário e pertinente, faça constar no processo de aprovação ambiental do empreendimento”.

Era necessário e pertinente que os *experts* da COMAIV – Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança cumprissem a lei.

Do que adianta a participação popular se estas não foram levadas em consideração pela Comissão quando da emissão de seu parecer?

Não basta ouvir, deve-se escutar.

Para escutar a população tem que estar aberto para essa atividade, com olhos na gestão democrática da cidade, preocupado com a participação popular e não somente em regularizar uma etapa do procedimento administrativo, para sanar uma nulidade processual, mandar e-mails com respostas prontas, anexá-los no relatório sem apreciação, para aprovar o mesmo relatório e a mesma medida compensatória de impacto, escolhida a bel prazer pelos administradores, longe de estudos técnicos que, conforme afirmado e exposto, não atende a finalidade prevista na Lei Complementar Municipal nº 793/2013.

Existe clara e expressa determinação legal que, quando da emissão do parecer pela COMAIV, as contribuições apresentadas sejam apreciadas.

Seja em respeito ao princípio da legalidade ou aos simples respeito aos munícipes e demais interessados, era dever da COMAIV levar em consideração a participação popular. Isso sem falar do regime jurídico administrativo que exige que os atos administrativos devem ser fundamentados, não bastando a simples menção “contribuição não pertinente ao caso”.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Destarte, também por este motivo, nulo o ato administrativo da COMAIV que aprovou o EIV da “URE Valoriza Santos” nos autos do processo administrativo 15.858/2020-12.

Se não bastasse isso, existem diversas outras ilegalidades no procedimento administrativo que aprovou o EIV da “URE Valoriza Santos” nos autos do processo administrativo 15.858/2020-12.

No dia 11/08/2020 foi realizada a 3ª Reunião Extraordinária 2020 da COMAIV (Ata às fls. 341), tendo como pauta a “Análise e deliberação sobre o PA 15858/2020-12 (Valoriza Energia SPE Ltda)”, onde destacou-se que “a grande maioria dos comentários foi na área do meio ambiente e serão enviadas à Semam”.

Ainda, consta-se da ata o que destaco:

(...) Em rápida análise não teriam contribuições que fossem acrescentadas ao Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV.

Observa-se da ata que: “O presidente explicou que devemos decidir o que fazer quanto ao nosso relatório e com o resultado da audiência pública. Anular o relatório existente, ou fazer um acréscimo das contribuições pertinentes”.

Importante destacar trecho da Ata da 3ª Reunião Extraordinária 2020 da COMAIV:

(...) com a palavra, o relator Ernesto Tabuchi informou que o Ministério Público – MP, não achou falhas no relatório, sendo assim, sugeriu ratificar o relatório e agregar as contribuições advindas da audiência. A plenária votou acompanhar a sugestão do relator.

Após, “a plenária votou acompanhar a sugestão do relator” e que “será feito um aditivo ao TRIMMC, caso seja necessário”.

Salta aos olhos a contrariedade!

Foi informado que o Ministério Público não achou “falhas no relatório”.

Ora, se não houvesse falha no relatório, não existiria a presente demanda judicial.

O Ministério Público do Estado de São Paulo, expressamente e, de forma cristalina, questiona a conclusão do relatório, que apontou como impacto do empreendimento, construção de uma termoeletrica, apenas o trânsito.

E mais, questiona-se a medida mitigadora e compensatória escolhida pela Prefeitura Municipal, por intermédio da COMAIV, qual seja: “reforma de parque municipal”, que sequer encontra-se nas proximidades do empreendimento. Pelo contrário, o empreendimento que se pretende realizar localiza-se na área continental, o parque municipal, que estava em condições de uso, reformado há poucos anos, localiza-se na área insular, na avenida da praia.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Ratificação/confirmação do Relatório, relatório este que é objeto de demanda judicial, sob o fundamento de que o Ministério Público não encontrou falhas, chega a ser absurdo.

Observa-se da Ata (fl. 341) a sugestão de que a reunião não fosse encerrada, “para que a relatoria formada por SEDURB (Secretaria de Desenvolvimento Urbano), SEGOV (Secretaria de Governo) e SEMAM (Secretaria de Meio Ambiente) analisassem com maior detalhamento as contribuições advindas da audiência, bem como elaborar minuta de relatório complementar ao relatório do empreendimento”, com continuação no dia 13/08/2020.

A ata da 3ª Reunião Extraordinária 2020 da COMAIV (fls. 341) foi encaminhada por e-mail para aprovação (fls. 342/356).

Foi elaborado o “Relatório Complementar do Empreendimento” (fls. 333/340), minuta com data do dia 13/08/2020.

O “novo” “Relatório do Empreendimento – Consolidado conforme deliberação ocorrida em 11 e 13/08/2020” encontra-se às fls. 357/373, tendo como Anexo I – a Manifestação para fins de Licenciamento Ambiental (fl. 375/376), lista das contribuições (fls. 378/409).

Segundo o “novo” “Relatório Complementar do Empreendimento” (fls. 333/340), este retifica os itens “VI” – Audiência Pública e “VII” - Conclusões, do documento anterior para incorporar as contribuições oriundas da Audiência Pública Virtual convocada e realizada pela COMAIV.

Desde logo, afirma-se que para “incorporar contribuições ao relatório” não basta juntar a contribuição em anexo junto com resposta padrões.

A título de exemplo, a contribuição de fl. 379, teve como resposta a “Análise Comaiv” colacionada à fl. 380, esclarecendo ser um empreendimento privado, em área privada e com recursos do próprio empreendedor, sem ônus ao Poder Público, não relacionado à administração municipal de Santos, e sim ao empreendedor; que o licenciamento ambiental do empreendimento está em análise pela CETESB, encaminhando à contribuição ao “órgão competente ambiental”.

O mesmo aconteceu à fl. 385, fl. 391, fl. 395, fl. 399.

Assim, percebe-se que, nos mesmos moldes, das respostas às contribuições feitas na audiência pública, a “Análise Comaiv” também foi padrão, sem especificidade, valendo-se do “ctrl c + ctrl v” - copiar e colar.

Por mais de uma vez já se transcreveu dispositivo da Lei Complementar Municipal que regula o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhaça, que determina que as contribuições sejam apreciadas.

Incorporar não é apreciar.

As contribuições apresentadas, foram anexadas ao relatório, nesse sentido, foram incorporadas. Todavia, não foram apreciadas.

Sem dúvida que copiar e colar notas e afirmar que realizou o encaminhamento da contribuição ao “órgão ambiental competente”, não atende a *mens legis*. Pelo contrário.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Ainda que a audiência pública virtual seja válida, ela é apenas uma etapa, por sinal, inicial, do Procedimento de Aprovação do EIV.

O empreendimento/atividade que se pretende exercer é de combustão, incineração de lixo, com implantação de termoeletrica, propagado como moderno e inovador, sem nenhum empreendimento desse tipo em operação na região para comparação e a COMAIV o aprova a toque de caixa, sem solicitação de complementação, através de novos estudos, documentos, peças gráficas ou outros que se façam necessários?

Deveras estranho.

Dessa forma, por mais esse motivo, ainda que se tenha como válida a audiência pública realizada, o ato administrativo da COMAIV que aprovou o EIV da “URE Valoriza Santos” nos autos do processo administrativo 15.858/2020-12 é nulo.

Se não bastasse a inobservância da forma exigida em lei, observa-se da aprovação do relatório que este também é nulo em razão do não atendimento da finalidade.

O empreendimento envolve a atividade de termoeletrica, queima de resíduos sólidos urbanos, “tratamento térmico”, em área continental do Município e a medida compensatória para tanto foi: “apoio à revitalização/reurbanização da plataforma do emissário submarino (Parque Roberto Mario Santini), para implantação do Projeto Novo Quebra-mar (NGM), conforme Anexo II. Prazo: 30 dias contados da assinatura do termo para entrega dos executivos. 180 dias contados da aprovação do executivo para entrega da obra”.

Dessa forma, ainda que a audiência pública virtual seja válida, a materialização do ato administrativo, qual seja, a elaboração do Relatório Complementar (fls. 357/373) deu-se ilegalmente, pois não atendeu o requisito de apreciação das contribuições apresentadas, previsto pelo § 4º do art. 27 da Lei Complementar Municipal nº 793/2013.

A realização da audiência pública é apenas uma etapa *formal* do procedimento estabelecido pela Lei Complementar nº 793/2013, o “novo” relatório (fls. 357/373), deixou de levar em consideração as contribuições da população interessada, sendo elaborado apenas, *pro forma*, na tentativa vã, de regularização de uma etapa procedimental com vício, incapaz de validar o vício de ilegalidade material do ato produzido.

Por fim, ainda que o relatório levasse, realmente, em consideração as contribuições apresentadas pela população, ainda assim, este não cumpriu a finalidade prevista pela legislação municipal, quando da estipulação da “Medida Compensatória”.

A aprovação foi prematura, de afogadilho, e não levou em consideração a precaução com a vizinhança do empreendimento, formado pelo Parque Estadual da Serra do Mar. Além disso, o estudo de impacto de vizinhança foi levado a cabo, sem se conhecer todos os possíveis impactos de vizinhança que o empreendimento pode gerar. Conclusão: o TRIMMC foi assinado e a obra de compensação foi iniciada sem se conhecer de forma exaustiva os impactos de vizinhança, que de forma superficial foram considerados pelo suposto estudo de impacto de vizinhança apresentado.

O “Relatório” elaborado pelos *experts* da COMAIV, confessadamente, afirma que acontecerão danos ambientais irreversíveis, sem apresentar certeza científica quanto ao efetivo



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

dano e sua extensão (leia-se folhas 264 – das áreas de interesse paisagístico, natural e ambiental)

Parece claro haver alguma relação entre a preocupação dos gestores públicos em embelezar a cidade em ano eleitoral, com algum descuido para o princípio da *precaução*.

O risco do empreendimento não é certo, não se sabe a extensão e a natureza dos males que ao mesmo tempo são de vizinhança e ambientais advindos da instalação da Usina de Incineração de Lixo na baixada santista. É materialmente impossível uma Comissão ter a pretensão de impor condições para mitigar ou elidir prejuízos com base em estudo preliminar, conceitual, realizado pelo próprio empreendedor.

Dessa forma, também por esse motivo, declaro nulo o ato administrativo da COMAIV, por não atender a finalidade legal prevista na Lei Complementar Municipal nº 793/2013.

VII – DA ILEGALIDADE DA MEDIDA COMPENSATÓRIA APONTADA NO RELATÓRIO DA COMAIV – COMISSÃO MUNICIPAL DE ANÁLISE DE IMPACTO DE VIZINHANÇA.

O artigo 38 da Lei Complementar Municipal nº 793/2013, previsto no Capítulo III – “Das Medidas Mitigadoras e Compensatórias” estabelece que:

“Poderão ser determinadas pela Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança – COMAIV as seguintes medidas mitigadoras e compensatórias, tendo **como finalidade a eliminação ou minimização dos impactos negativos a serem gerados** pelo empreendimento ou pela atividade” (destaquei).

Segundo o artigo 38 da LC nº 793/2013, a COMAIV pode determinar medida de mitigação com a finalidade de eliminar ou minimizar os impactos negativos a serem gerados.

Observa-se do “Relatório” da COMAIV (o inicial de fls. 251/268 e o complementar de fls. 357/373) que foi fixada como “medida compensatória” o “Apoio à revitalização/reurbanização da plataforma do emissário submarino (Parque Roberto Mario Santini), para implantação do Projeto Novo Quebra-mar (NQM)”.

Reitera-se, o empreendimento é a atividade de “tratamento térmico”, leia-se queima de lixo e geração de energia elétrica pela combustão, na área continental do Município de Santos e foi fixada como medida compensatória a reforma de Parque Municipal, na Orla da Praia, em ano eleitoral, porque este que estava em pleno funcionamento, localizado no outro extremo da área insular da cidade de Santos.

Cabe destacar que a Lei 13.874, de 20 de setembro de 2019, instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

como agente normativo e regulador, nos termos do inciso IV do *caput* do art. 1º, do parágrafo único do art. 170 e do *caput* do art. 174 da Constituição Federal.

Segundo o § 6º do artigo 1º da Lei de Liberdade Econômica, *consideram-se atos públicos de liberação a licença, a autorização, a concessão, a inscrição, a permissão, o alvará, o cadastro, o credenciamento, o estudo, o plano, o registro e os demais atos exigidos, sob qualquer denominação, por órgão ou entidade da administração pública na aplicação de legislação, como condição para o exercício de atividade econômica, inclusive o início, a continuação e o fim para a instalação, a construção, a operação, a produção, o funcionamento, o uso ou a realização, no âmbito público ou privado, de atividade, serviço, estabelecimento, profissão, instalação, operação, produto, equipamento, veículo, edificação e outros.*

Dessa forma, o *Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança* e o *Termo de Responsabilidade de Implantação das Medidas Mitigadoras e Compensatórias* – TRIMMC são considerados atos públicos de liberação, para os fins da Lei 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica).

O artigo 3º da Lei Liberdade Econômica traz o rol dos direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento do País, sendo que o inciso XI estabelece que o direito de *não ser exigida medida ou prestação compensatória ou mitigatória abusiva, em sede de estudos de impacto ou outras liberações de atividade econômica no direito urbanístico.*

As alíneas do artigo 3º aponta o que seria medida ou prestação compensatória ou mitigatória *abusiva*, a saber: (i) o requerimento de **medida que já era planejada para execução antes da solicitação pelo particular**, sem que a atividade econômica altere a demanda para execução da referida medida; (ii) utilize-se do particular para realizar execuções que compensem impactos que existiriam independentemente do empreendimento ou da atividade econômica solicitada; (iii) que **requiera a execução ou prestação de qualquer tipo para áreas ou situação além daquelas diretamente impactadas pela atividade econômica**; (iv) **mostre-se sem razoabilidade ou desproporcional, inclusive utilizada como meio de coação ou intimidação.**

In casu, das 04 (quatro) medidas consideradas abusivas, entendo que a medida compensatória apresentada pela COMAIV e, conseqüentemente o Termo de Responsabilidade de Implantação de Medidas Mitigadoras e/ou Compensatórias – TRIMMC colide, neste ponto, em 02 (dois) aspectos com a Lei de Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019).

Vejamos.

O 1º Relatório do Empreendimento (fls. 251/273), **data de 10/06/2020** (fls. 268), inclusive com a apresentação da “Lista de Arquivos do Anexo II”, que traz as os itens que deveriam ser supridos por intermédio do “apoio”, entre elas, *a fonte interativa, o playground lúdico, a pista de skate etc.*

A apresentação da “Lista de Arquivos do Anexo II” já demonstra que o relatório requereu medida que já era planejada para a execução antes da solicitação pelo particular, inclusive o Projeto foi apresentado “pronto” aos munícipes santistas (vide fls. 15/22) – destacando-se que a população só foi instada a manifestar sobre o Projeto após a instalação da presente



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

demanda (publicação do Edital de Audiência Pública Virtual nº 02/2020 – no D.O. Municipal em 23/07/2020), realizada em audiência pública virtual 05/08/2020, em nítida violação à gestão democrática da cidade, preconizada pelo Estatuto da Cidade (Lei Complementar Municipal nº 10.257/2001).

Além disso, os documentos de fls. 866/868 (ofícios CETESB) também comprovam que a medida mitigatória requerida pela Prefeitura Municipal de Santos já estava em planejamento.

Destaca-se que a atividade pretendida pela sociedade ré é de INCINERAÇÃO DE LIXO E TRANSFORMAÇÃO EM ENERGIA ELÉTRICA - USINA TERMOELÉTRICA, que nada altera a demanda para execução da referida medida.

Dessa forma, a medida escolhida pela COMAIV, nos termos da Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/2019) é ilegal, sendo considerada abusiva.

A alínea *d*, do inciso XI, do artigo 3º da Lei nº 13.874/2019, entende como abusiva a medida compensatória que requeira a execução ou a prestação de qualquer tipo para áreas ou situação além daquelas diretamente impactadas pela atividade econômica.

Conforme mencionado, a empresa ré pretende QUEIMAR LIXO URBANO, TRANSFORMANDO A ENERGIA DA COMBUSTÃO EM ENERGIA ELÉTRICA, denominada de URE – Unidade de Recuperação de Energia, localizada na área continental do Município de Santos, em área inserida dentro da Zona de Amortecimento Parque Estadual da Serra do Mar – PESM, Unidade de Conservação de Proteção Integral de acordo com a Lei Federal nº 9.885/2000.

A área escolhida para realização da medida compensatória está localizada no outro extremo da cidade, na área insular, no outro extremo da cidade, situada muito além daquelas diretamente impactadas pela atividade econômica pretendida.

Dessa forma, novamente, ilegal e abusiva a medida compensatória de “apoio” à reurbanização do Parque Municipal da Orla da Praia, que estava em plena condição de uso pelos municípios e turistas da cidade de Santos, escolhida pela Prefeitura Municipal de Santos.

Destaca-se o já mencionado:

O Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV é procedimento administrativo vinculado, com regulamentação em Lei. A análise que aqui se faz é de legalidade e não de discricionariedade.

Por fim, não se mostra razoável a escolha de apoio da reforma do Parque Municipal “Quebra-Mar”, medida escolhida como compensação ao “Impacto de Trânsito” que o empreendimento causará no viário local do outro extremo do Município de Santos (fls. 259)

Ainda, parece desproporcional a medida, quando o Relatório aponta que o empreendimento “causará apenas 5% de impacto no viário local” e que, “num cenário já saturado que compõe a região, é inverossímil admitir-se somente a contribuição do empreendimento (...)” (fls. 259).

Por fim, cabe apontar que o parágrafo único da Lei Complementar Municipal



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

nº 793/2013 estabelece que: “caso o proprietário do empreendimento ou responsável legal pela atividade a ser exercida se recuse a assinar o Termo de Responsabilidade de Implantação das medidas mitigadoras e compensatórias, o pedido de aprovação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV será indeferido, através de despacho publicado no Diário Oficial do Município, e o processo administrativo arquivado.

Em resumo, se não sentar e não assinar o Termo com a Prefeitura, o pedido de liberação do empreendimento é arquivado, o que dá margem a sua utilização como meio de coação ou intimidação, visto que o art. 26 da mencionada lei municipal estabelece que do indeferimento cabe recurso que será analisado pelo Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano (coordenador da própria Comissão – art. 19, § 2º).

Inclusive, por essa razão, o empresariado que investe ou pretende investir no Município, quando não cede à assinatura dos famosos TRIMMCs, tem se valido do Poder Judiciário para conseguir empreender longe das amarras administrativas do Município.

O 2º relatório elaborado, relatório complementar ao 1º, “Relatório do Empreendimento – Consolidado conforme deliberação ocorrida em 11 e 13/08/2020 (fls. 357/ elaborado pela COMAIV (fls. 357/373), conforme analisado em tópico anterior desta sentença, apenas ratificou o 1º relatório, anexando, sem analisar as contribuições da sociedade.

Pelo que se observa a Comissão, cujo objetivo seria o de garantir a qualidade de vida da população, deixou de analisar as contribuições dos maiores interessados (os munícipes de Santos), na gana de ver aprovado o relatório que estipulou como medida compensatória a revitalização/reurbanização de Parque Municipal, chamado de “Projeto Novo Quebra-Mar”.

O relatório da COMAIV, conforme visto, afirma que a alteração na qualidade do ar é o principal impacto decorrente da implantação do empreendimento, em razão da emissão de gases decorrentes da queima do lixo, “que uma vez lançado ao ar, não há barreiras física ou sistema de controle para mitigação desse impacto na vizinhança”, delegando a análise desse impacto ao órgão licenciador (fls. 367/368); salientou-se a existência de proximidade do empreendimento do Córrego Santa Maria e do Rio Jurubatuba, afirmando-se que haverá alteração na qualidade das águas (fls. 368/369).

Além disso, o relatório afirma que haverá supressão da vegetação nativa (fl. 369); que a área tem interesse paisagístico, natural e ambiental e que “sem dúvida será um impacto significativo, pois tem caráter permanente e irreversível a alteração da paisagem (...) muito próximo à área do Parque Estadual da Serra do Mar (PESM), já na Zona de Amortecimento e se insere dentro da APA Santos Continente. Além da supressão de vegetação e substituição de estrutura construída, quando da conclusão total do empreendimento, haverá 4 chaminés de cerca de 70 metros de altura que pode influir no fluxo de trânsito de avifauna, alterando referenciais de animais silvestres da vizinhança, que deverá ser analisado pelo órgão licenciador ambiental (fl. 370).

A COMAIV, ao invés de cumprir sua finalidade atribuída em lei, delegou para outros e ao futuro, o estudo dos impactos na vizinhança, que deu como certo, em especial o ambiental, visto que o empreendimento que se pretende construir está localizado no Parque Estadual da Serra do Mar.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Inegável que a QUEIMA DE LIXO impactará, conforme afirmado pela própria COMAIV, a vizinhança, formada pelo Parque Estadual da Serra do Mar e mais, utilizando-se das palavras contidas no próprio relatório, ao referir-se dos gases, gases estes “que uma vez lançado ao ar, não há barreiras física ou sistema de controle para mitigação desse impacto na vizinhança”,

Em resumo, o empreendimento tem potencial de impactar não só a vizinhança, mas a região da Baixada Santista.

Contudo, o relatório dos *experts* da COMAIV, como medida mitigadora, solicitou o cumprimento de exigências técnicas, apresentação de projeto arquitetônico, a contratação de mão de obra pelo Centro Público de Emprego e Trabalho de Santos, na fase de implantação e de operação, a apresentação de Plano de Ação de Emergência, e a apresentação de relatórios (fls. 373).

A única recomendação de medida compensatória feita pela COMAIV, foi com relação ao “impacto de trânsito” (fls. 365/366), em cima de uma conclusão trazida pelo Relatório de Impacto de Trânsito – RIT, que o “empreendimento causará apenas 5% de impacto no viário local” e mais, que seria “inverossímil admitir-se somente a contribuição do empreendimento (...)”.

Segundo o EIV apresentado, a previsão para a execução do transporte de equipamentos e materiais da implantação da URE serão de responsabilidade da empresa Ribeirão Energia S/A e serão realizados por empresas especializadas em movimentação de cargas, com previsão de execução deste transporte por 36 meses a partir da liberação das bases de fundações no canteiro de obras, levando-se em consideração que todos os equipamentos, periféricos e acessórios pertencentes ao projeto serão expedidos a partir do Município de Sertãozinho, onde se localiza a base operacional da empresa EPC (*Engineering, Procurement and Construction*), que irá executar as obras de implantação do empreendimento, a Ribeirão Energia S/A, sendo transportados pelas rodovias Carlos Tonani, Rodoanel Viário Sul – Ribeirão Preto, Anhanguera, Bandeirantes, Rodoanel Viário Sul – São Paulo, Imigrantes e Cônego Domênico Rangoni (fls. 20/21 do EIV).

Afirmou-se ainda seriam necessárias 22 viagens de “Equipamentos de Construções Civas”; 720 viagens de “Betoneiras de Concreto”; 20 viagens de “Equipamentos Montagens” e 8 viagens de “Guindaste Pesado”.

E, nessa linha, qual foi a única medida compensatória escolhida?

Respondo, o apoio à revitalização/reurbanização da plataforma do emissário submarino, para implantação do Projeto Novo Quebra-mar, localizado do outro lado da cidade, muito distante do empreendimento, sem nenhuma relação com a vizinhança.

Isso só por si, conforme já demonstrado e comprovado, é ilegal, por desrespeitar a Lei Complementar Municipal nº 793/2013, que regula o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV e a Lei Federal nº 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica).

Contudo, a ilegalidade não parou por aí.

Os incisos do artigo 38 da Lei Complementar Municipal nº 793/2020 trazem medidas mitigadoras e compensatórias que podem ser adotadas na área do empreendimento (*mens legis* – artigo 1º da Lei), são tantas e tão significativas, que as transcrevo:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

I – doação de terreno ou imóvel com área edificada para instalação de equipamentos nos serviços de educação, saúde, segurança, e equipamentos de cultura e de lazer, em proporção compatível com as demandas geradas pelo empreendimento ou pela atividade a ser implantada;

II – ampliação e adequação da estrutura viária, sinalização vertical, horizontal, semaforica e de orientação adequadas, tráfego gerado, acessibilidade, estacionamento de veículos, carga e descarga, embarque e desembarque de pessoas;

III – recuperação e/ou compensação ambiental da área de preservação dos elementos naturais considerados de interesse paisagístico, manutenção de imóveis, fachadas ou outros elementos arquitetônicos considerados de interesse histórico, artístico ou cultural, além de garantia que o empreendimento ou a atividade não oblitere o patrimônio natural;

IV – execução de melhorias e ampliação dos serviços e/ou das redes de abastecimento, tais como: água, gás, telefonia, energia elétrica, iluminação pública, limpeza pública, drenagem da água pluviais, esgoto sanitário;

V – uso de técnicas adequadas e outros procedimentos que isolem o ambiente urbano, inclusive as áreas internas das unidades habitacionais, comerciais ou de prestação de serviços, dos incômodos gerados pela atividade a serem desenvolvidas;

VI – garantia de destinação adequada dos materiais produzidos durante a implantação do empreendimento ou da atividade, bem como em decorrência de suas operações após implantado;

VII – criação de cotas de emprego e cursos de capacitação profissional;

VIII – destinação de recursos para apoiar e dar suporte financeiro a projetos e programas de desenvolvimento urbano;

IX – oferecimento de equipamentos e serviços visando a acessibilidade e mobilidade de pessoas com deficiência.

O § 2º do artigo 38 da Lei Complementar Municipal nº 793/2013, estabelece que “os valores arrecadados por meio dos recursos relacionados no inciso VIII serão **destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município – FUNDURB**”.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Ainda que a medida compensatória não fosse ilegal, a própria sociedade ré, Valoriza Energia SPE Ltda, afirmou em sua contestação (fl. 895), que “contratou a empresa Terracom Construções Ltda, relação jurídica de direito essencialmente privado, absolutamente lícita e regular (contratação formalizada entre empresas privadas)”.

Ora, para falar em absoluta licitude e regularidade, a empresa ré e a Prefeitura Municipal deveriam ter cumprido a determinação legal, realizando o depósito do valor no Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município – FUNDURB, o que daria publicidade e possibilitaria o controle dos órgãos e dos munícipes santistas.

A Valoriza Energia SPE Ltda e a Prefeitura Municipal optaram por descumprir mais uma vez a Lei.

A análise realizada é baseada no princípio da legalidade, longe do mérito administração, mesmo porque se trata de ato administrativo vinculado.

Embora os incisos do artigo 38 da Lei Complementar Municipal nº 793/2020 tragam diversas medidas mitigadoras e compensatórias, a lei estabelece que a medida mitigadora e compensatória tem como finalidade eliminar ou minimizar o impacto negativo **na vizinhança de um empreendimento ou atividade**.

Desse modo, não se trata de uma escolha irrestrita da Comissão, a medida compensatória tem por finalidade mitigar o impacto na vizinhança.

Inclusive, conforme exposto, e aqui se repete, a Lei Complementar Municipal nº 793/2013 dispõe isso desde o seu início, no artigo 1º:

O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV é o conjunto dos estudos e informações técnicas relativas à identificação, avaliação, prevenção, mitigação e **compensação dos impactos na vizinhança de um empreendimento ou atividade**, de forma a permitir a análise das diferenças entre as condições que existiriam com a implantação do mesmo e as que permaneceriam sem essa ação (destaquei e grifei).

O relatório é omissivo, apontando como medida de compensação de um impacto no trânsito (que o próprio relatório afirmou ser mínimo), um apoio financeiro ao Projeto “Novo Quebra-Mar”, que não tem nenhuma relação com o suposto impacto, nem material e muito menos locacional, apoio esse que se deu de forma ilegal, posto que a empresa ré contratou empresa pertencente ao mesmo grupo econômico, a empresa Terracom Construções Ltda, ao invés de cumprir o que manda a lei (realizar o depósito no Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município – FUNDURB).

Nítida a ilegalidade.

Com relação à não realização do depósito no Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município, a Prefeitura Municipal de Santos, às fls. 844, afirma que o “resultado prático seria idêntico”.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Todavia, sem razão.

Parece que a Prefeitura Municipal de Santos esqueceu da Lei 8.666/1993, que regulamenta o art. 37, XIII, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração.

Inclusive, imoral e arbitrária a afirmação da Prefeitura Municipal em sua peça de contestação de que o “resultado prático seria idêntico”, em uma espécie de “fins que justificam os meios”, de *Ovídio*, em *Heroides*.

Essa ideia de resultado “prático idêntico”, trazida pela própria Prefeitura Municipal de Santos em sua peça de resistência, parece refletir a atuação no mínimo descuidada no trato da coisa pública.

Continua-se.

A Prefeitura Municipal de Santos, destacando o § 1º do art. 38 da Lei Complementar Municipal nº 793/2013, que estabelece que “As medidas mitigadoras e compensatórias deverão ser executadas preferencialmente na área de influência do empreendimento ou da atividade”, afirma o Ministério Público do Estado de São Paulo teria se equivocado ao confundir “prioritariamente” com “preferencialmente”.

Ainda, às fls. 839, a PMS afirma que não haveria espaço para o MPSP se imiscuir no mérito das medidas mitigadoras e compensatórias eleitas pelos órgãos técnicos do Município de Santos, que não competiria ao MPSP indicar ou eleger o momento adequado para que o gestor público pratique atos da Administração Pública que entenda convenientes oportunos.

Afirmou, também, que corrigido o vício de legalidade no procedimento e conferido amplo controle e participação popular no procedimento de aprovação do EIV, bem como em relação ao projeto escolhido como medida compensatória, que contaria com grande apoio da população santista, estariam sanados os obstáculos apontados pelo autor da ação para prosseguimento regular da execução das medidas estabelecidas no TRIMMC e, conseqüentemente, para prosseguimento da execução da obra.

Data máxima vênua, a Prefeitura Municipal de Santos confunde o ato administrativo vinculado à Lei Complementar Municipal nº 793/2013, cuja finalidade é identificar, avaliar, prevenir, mitigar e compensar os impactos **na vizinhança**, com discricionariedade, caracterizada por conveniência e oportunidade e mais, confunde procedimento com a materialização deste.

A medida compensatória deve ser apta a mitigar o impacto na vizinhança (ponto). É a finalidade legal trazida pela Lei Complementar Municipal 793/2013.

Não se trata de conveniência e oportunidade.

Sim, a realização do “Quebra-Mar” embelezaria a cidade, sendo conveniente e oportuna ao gestor, ainda mais em ano eleitoral. Todavia, não é isso que se analisa neste feito. Realiza-se análise de legalidade do ato administrativo e, nesse ponto, por todo exposto, a medida compensatória *pactuada* não atende a finalidade prevista em lei, que é mitigar o dano na vizinhança do empreendimento.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Ao não atender a finalidade prevista em lei, qual seja, mitigar o dano na vizinhança do empreendimento, caracterizado está o abuso de poder.

Conforme aponta Helly Lopes Meirelles, “o abuso do poder ocorre quando a autoridade, embora competente para praticar o ato, ultrapassa os limites de suas atribuições ou se desvia das finalidades administrativas”(Direito Administrativo Brasileiro, 43ª Edição, pag. 119)

Segundo o supracitado doutrinador:

“O abuso do poder, como todo ilícito, reveste as formas mais diversas. Ora se apresenta ostensivo como a truculência, às vezes dissimulado como o estelionato, e não raro encoberto na aparência ilusória dos atos legais. Em qualquer desses aspectos – flagrante ou disfarçado – o abuso do poder é sempre uma ilegalidade invalidadora do ato que o contém”. (idem)

Neste caso, a ilegalidade do ato administrativo é flagrante.

Ainda que o Projeto “Novo Quebra-Mar” estivesse localizado na área do empreendimento, o que não está, o apoio pactuado foi concretizado de maneira ilegal (não se realizou o depósito no Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município – FUNDURB, sendo realizado negócio jurídico entre empresas privadas, pertencentes ao mesmo grupo econômico, Valoriza Energia SPE Ltda e Terracom Construções Ltda.

O abuso de poder é gênero que possui duas espécies: excesso de poder e desvio de finalidade.

Segundo Hely Lopes Meirelles afirma que, “o *desvio de finalidade* ou *de poder* verifica-se quando a autoridade, embora atuando nos limites de sua competência, pratica o ato por motivos ou com fins diversos dos objetivados pela lei ou exigidos pelo interesse público”. (ibidem, pag. 121)

Ainda, segundo o *clássico* doutrinador, “o desvio de finalidade ou de poder é, assim, a violação ideológica da lei, ou por outras palavras, a violação moral da lei, colimando o administrador público fins não queridos pelo legislador, ou utilizando motivos e meios imorais para a prática de um ato administrativamente aparentemente legal”.

Inúmeras foram as ilegalidades, caracterizadas pelo desvio de finalidade, realizada pela Prefeitura Municipal de Santos, para viabilizar o “Projeto Novo Quebra-Mar”.

A finalidade legalmente definida é a mitigação e compensação dos impactos negativos da atividade ou do empreendimento. A medida escolhida pela Prefeitura Municipal de apoio à revitalização/reurbanização de Parque Municipal na Orla da Praia, área insular, é ilegal, por não atender a finalidade prevista na Lei Complementar Municipal nº 793/2013.

A análise do Projeto “Novo Quebra-Mar” (Lei Municipal nº 3.689 de 03 de julho de 2020) não é objeto desta demanda, razão pela qual deixo de realizar a análise de sua legalidade, quando confrontada com a Lei Orgânica do Município; com a gestão democrática prevista pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e com a Lei Complementar Municipal nº



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

1.005/2018 (Plano Diretor do Município).

A legalidade da Lei Municipal nº 3.689 de 03 de julho de 2020, Projeto “Novo Quebra-Mar” poderá ser trazida à análise do Poder Judiciário em demanda a ser proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo ou outro legitimado.

Pois bem.

A Prefeitura Municipal de Santos, realizando interpretação literal do § 1º do artigo 38 da LC nº 793/2013 que estabelece que “as medidas mitigadoras e compensatórias deverão ser executadas preferencialmente na área de influência do empreendimento ou da atividade”, afirma que o Ministério Público do Estado de São Paulo confunde *preferência* com *prioridade*.

Segundo o Dicionário Aurélio, *preferência* é substantivo feminino, 1. ato ou efeito de preferir; 2. predileção; *preferencial* é adjetivo, “que tem preferência”. Já *prioridade* é 1. Qualidade do que ou de quem é o primeiro; primado. 2. Precedência dada a alguém, com preterição de outrem.

O empreendimento está localizado em Parque Estadual da Serra do Mar (PESM), já na Zona de Amortecimento e insere-se dentro da APA Santos Continente, utilizando-se de interpretação literal, a COMAIV deveria dar preferência ao Parque Estadual da Serra do Mar ao invés da Orla da Praia do Município.

Todavia, o que se percebe é que a Prefeitura Municipal, em descompasso de matéria e forma prevista na Lei Complementar Municipal nº 793/2013, *preteriu* (1. “deixar de parte; desprezar. 2. Deixar de promover sem justificativa legal ou moral. 3. Ocupar lugar que cabia a outrem. 4. Prescindir de; omitir) a APA Santos Continente.

Segundo o artigo 35 da Lei Complementar Municipal nº 1.005/2018, o Plano Diretor do Município de Santos, a Área de Proteção e Conservação Ambiental – APCA, compreende as áreas com características originais dos ecossistemas e as áreas consideradas estratégicas para a garantia de preservação e conservação dos recursos e reservas naturais, que, no Município, engloba o Parque Estadual da Serra do Mar e as Áreas de Proteção Ambiental – APA.

Tal preterição da área de influência, inclusive, desrespeita o Plano Diretor Municipal (Lei Complementar Municipal nº 1.005/2018).

A atividade que se pretende realizar é a de produção de energia elétrica pela queima de lixo residencial.

O artigo 10, IV do Plano Diretor Municipal de Santos estabelece que o desenvolvimento das atividades de energia tem como objetivo garantir a preservação, conservação e recuperação ambiental nos processos de implantação de atividades ligadas à produção e distribuição de energia.

O artigo 11 do Plano Diretor traz as diretrizes de desenvolvimento da atividade de energia, estabelecendo em seu inciso II, a necessidade de “fomentar a preservação e proteção ambiental”, por meio de: c) ações de desenvolvimento do potencial ecológico e econômico das Macroáreas Continental e do Estuário e canais fluviais do Município.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

Repisa-se o empreendimento pretendido encontra-se localizado na área continental de Santos e não na área insular.

Por sua vez, o artigo 18 do Plano Diretor do Município de Santos traz os objetivos do desenvolvimento das atividades de qualificação ambiental, entre eles o de empreender ações de desenvolvimento do potencial ecológico e econômico da Macroárea Continental dentro de padrões de sustentabilidade do local.

Em resumo, a Prefeitura Municipal desrespeitou diversas diretrizes fixadas em seu próprio Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, para realização de reforma no parque municipal da orla da praia, atropelando o seu próprio planejamento municipal fixado na Lei Complementar Municipal nº 1.005/2018.

Pelo exposto, o caso é de declarar nulo o TRIMMC celebrado no processo administrativo 15.858/2020-12, conseqüentemente, nulo o ato administrativo da COMAIV que aprovou o EIV da “URE Valoriza Santos”.

VII – DO DANO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO.

O Ministério Público do Estado de São Paulo requereu que a indenização fixada leve em consideração o tempo de privação do acesso da população ao equipamento público, mas não inferior a 10% do valor global da obra, orçada em R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), requerendo que esta recaia apenas sobre a empresa ré, Valoriza Energia SPE Ltda, para que não se puna a própria população pela reparação dos danos.

O MPSP salientou que trabalha na possibilidade de futura ação de improbidade administrativa.

Pois bem.

Embora o Município afirme que a execução do TRIMMC não tenha acarretado danos ao patrimônio público (fl. 855), certo é que a atuação apressada, em afogadilho e ilegal pela Prefeitura Municipal, para realização da obra de embelezamento da Orla da Praia em ano eleitoral, longe da gestão democrática da cidade, impossibilitou que os munícipes da cidade de Santos e os turistas continuassem a fruir do Parque Municipal que estava em plena condições de uso.

Não se nega que o Projeto “Novo Quebra-Mar” é lindo, mas *beleza e formosura não dão pão nem fartura* e não atende a finalidade legal imposta pela Lei Complementar Municipal nº 793/2013.

Os “gestores públicos” arbitrariamente, sem a participação da população, mais uma vez, apresentaram “projeto pronto”. Isso sem falar da ausência de previsão do “Projeto Novo Quebra-Mar” no Plano Diretor Municipal (Lei Complementar Municipal nº 1.005/2018), instrumento do planejamento municipal, regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

O Parque Quebra-Mar, antes do atropelo cometido pela Prefeitura Municipal,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

juntamente com a empresa ré, Valoriza Energia SPE Ltda, quando comparado com outros parques municipais da cidade de Santos – abandonados e descuidados, apresentava excelentes condições, com diversas atrações como *pista de skate, ciclovia, pista de patinação, playground, academia de musculação, pista de cooper, mesas ao ar livre para jogos, gibiteca, arquibancada para 600 pessoas junto ao mar, possibilitando o acompanhamento das atividades de surf, a contemplação do mar e do pôr do sol.*

Recentemente, em janeiro de 2020, foi inaugurada, NAQUELE MESMO LOCAL QUE SE PRETENDIA REFORMAR, outra atração, o “Museu do Surf”, obra que teve seu valor estimado em mais de R\$ 2.000.000,000 (dois milhões de reais) – informações no *site da Prefeitura Municipal* - que contou com recursos do governo do Estado de São Paulo; com 450m², com salão para exposição, auditório, sala de arquivo, depósito, copa e sanitários.

Não se cansa de afirmar, o parque, ainda que não tivesse as luzes de *led* e as fontes luminosas espalhadas pela cidade no ano da eleição, estava em condições de uso, sendo amplamente utilizado pelos munícipes e turistas da cidade de Santos para a realização de diversas atividades.

A população ficou (e está), em razão das ilegalidades aqui reconhecidas impedida de usufruir do parque municipal.

Isso teria sido evitado se as rés tivessem cumprido, formal e materialmente, as previsões legais.

Conforme restou demonstrado, o ato administrativo praticado pela Prefeitura Municipal, juntamente com a empresa ré, Valoriza Energia SPE Ltda, pertencente a grupo econômico com anos de experiência no “trato público”, passados por diversas gestões, inclusive em diferentes municípios da baixada santista, *acostumado* com realização de negócios com o Poder Público, foi ilegal, cometido com abuso de poder, na variável desvio de finalidade.

A população santista está privada da utilização do Parque Quebra-Mar desde o início de julho de 2020, quando este Juízo, analisando o pedido de tutela de urgência realizado pelo MPSP, em momento de resvala horizontal do mérito, vislumbrou, a existência de verossimilhança das alegações, que se confirmaram existir nesse momento de cognição exauriente.

Em resumo, a atuação ilegal trouxe prejuízos à população, que está privada da utilização do parque público há 6 meses, consubstanciando hipótese de dano moral coletivo.

Isso sem falar que o Município deixou de contar com uma atração turística relevante, em razão das ilegalidades cometidas pelas rés.

O valor divulgado pelo empreendimento foi de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), sendo requerida pela Ministério Público do Estado de São Paulo a fixação de indenização por danos morais em valor não inferior a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil Reais), a ser destinado ao Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município ou, caso venha a ser extinto, a outro fundo estadual ou municipal de finalidade assemelhada.

De fato, o pedido é parcimonioso, de modo que a condenação da empresa ré a ressarcir o Município de Santos em R\$ 1.500.000,00 torna indene as perdas observadas pela coletividade.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
COMARCA DE SANTOS
FORO DE SANTOS
1ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA
PRAÇA JOSÉ BONIFÁCIO, S/Nº, Santos - SP - CEP 11013-910
Horário de Atendimento ao Público: das 12h30min às 19h00min

DISPOSITIVO

Por todo exposto, nos termos do artigo 487, I, do Código de Processo Civil, JULGO PROCEDENTE a presente AÇÃO CIVIL PÚBLICA proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face da PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS e da sociedade ré, VALORIZA ENERGIA SPE Ltda, para:

DECLARAR a nulidade do TRIMMC celebrado no processo administrativo 15.858/2020-12, além do ato administrativo da COMAIV que aprovou o EIV da “URE Valoriza Santos” nos autos do processo administrativo de mesmo número, com **DESCONSTITUIÇÃO** de todos seus efeitos fáticos, confirmando a tutela provisória de fls. 905/908,

CONDENAR a sociedade ré, Valoriza Energia SPE Ltda, à obrigação de reparar o dano moral coletivo à sociedade, por meio do pagamento de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), a ser destinado ao Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município ou, caso venha a ser extinto, a outro fundo municipal de finalidade assemelhada, com incidência de correção monetária desde a data do arbitramento e com juros a partir de 06/07/2020, nos termos das Súmulas 362 e 54 do Superior Tribunal de Justiça.

CONDENAR, enfim, a ré Valoriza Energia SPE Ltda à obrigação de, no prazo de 30 (trinta) dias, reparar os danos materiais ao patrimônio público, por meio da recondução do Parque Roberto Mário Santini ao estado anterior ao início das intervenções impugnadas neste processo, sob pena de multa diária no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais);

A tutela cautelar concedida nas folhas 157/162 destes autos e não cassada pela E. Corte Bandeirante **fica confirmada** (paralisação das obras); já a tutela cautelar concedida nas folhas 905/908, no sentido de mandar reconduzir o parque ao estado anterior, continuará suspensa por força de ordem do E. Tribunal de Justiça, conforme decisão de Sua Excelência o Desembargador JOSÉ PERCIVAL ALBANO NOGUEIRA JÚNIOR (fls. 924/928). Tal decisão fica suspensa até ulteriores deliberações daquela 8ª Câmara de Direito Público.

Sentença sujeita a Duplo Grau de Jurisdição Necessário.

Comunique-se, com celeridade, ao Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo o teor da presente sentença (nos autos de Agravos de Instrumento n. 2238631-97.2020.8.26.0000 e 2159794-28.2020.8.26.0000 - 8ª Câmara de Direito Público).

P.I.C.

Santos, 14 de dezembro de 2020.

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