

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA 1.^a VARA DA
FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE SANTOS - SP****Processo 1012038-92.2020.8.26.0562**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio dos Promotores de Justiça abaixo nomeados, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência, nos autos do processo digital em epígrafe, promover o **aditamento à petição inicial com pedido de tutela antecipada**, conforme autorizado pelo artigo 303 do Código de Processo Civil, nos termos que seguem.

INTRODUÇÃO

1. A peça vestibular apontou ilegalidades na condução do procedimento de aprovação, pelo **Município de Santos**, do EIV - Estudo de Impacto de Vizinhança da URE – Usina de Recuperação de Energia que a **Valoriza Energia SPE Ltda** pretende implantar no Sítio das Neves, área continental do Município. Basicamente, observou-se a impossibilidade de aprovação do EIV sem a prévia realização de audiência pública, e a inviabilidade da definição, sem participação social, de medida compensatória tal qual a assumida pela Valoriza Energia no TRIMMC – Termo de Responsabilidade pela Implantação de Medidas Mitigatórias e Compensatórias, a saber, o apoio à revitalização/reurbanização do Parque Roberto Mário Santini (Parque do Emissário Submarino).

2. Em função de tais ilegalidades, o autor postulou, a título antecipatório: i) a suspensão, com eficácia *ex tunc*, dos efeitos do TRIMMC; ii) a paralisação das obras e execução das obrigações nele assumidas, e iii) a suspensão, com eficácia *ex tunc*, dos efeitos da decisão que aprovou o EIV. Indicou-se, ainda, na petição inicial, que o pedido principal, após o aditamento previsto no art. 303 do CPC, teria por objetos: a) a declaração de nulidade do TRIMMC; b) a declaração de nulidade do ato de

aprovação do EIV; e c) a indenização por danos materiais e morais coletivos. A tutela antecipatória foi deferida pela autoridade judicial.

3. Após o ajuizamento da petição inicial e deferimento da tutela antecipatória, o autor coligiu documentação que lhe permitiu uma visão mais abrangente do contexto fático-jurídico. 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 que a empreendedora Valoriza Energia SPE Ltda pretende implantar no Sítio das Neves.

4. Uma vez definida pela COMAIV no seu relatório técnico favorável à viabilidade do empreendimento – documento intitulado “Relatório do Empreendimento” – essa medida compensatória foi incluída no TRIMMC – Termo de Responsabilidade de Medidas Mitigadoras e Compensatórias, cuja assinatura pelo representante legal da empreendedora era condição legal para a aprovação do EIV pela COMAIV.

5. Diante da plena compreensão do contexto fático-jurídico e das implicações que extravasam aquelas inicialmente visualizadas à época do protocolo da petição inicial, o autor vê-se na obrigação de, na forma do presente aditamento, incorporar novos fatos e fundamentos jurídicos à demanda, bem como aduzir requerimentos a título antecipatório incidental e definir os pedidos principais que, em caráter antecedente, haviam sido indicados a título meramente prognóstico.

FUNDAMENTOS ACRESCIDOS À PETIÇÃO INICIAL

A – Da inexistência de 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

6. 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. É orientado por tal obviedade que o art. 3.º, XI, “d”, da recente Lei Federal n.º 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica), dispõe do seguinte modo:

Art. 3º 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:

(...)

d) requeira a execução ou prestação de qualquer tipo para áreas ou situação além daquelas diretamente impactadas pela atividade econômica; ou

7. Logo, a norma considera abusivas medidas compensatórias ou mitigadoras que 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. A previsão legal tem *ratio* evidente: 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).

8. O empreendimento URE Valoriza Energia Santos pretende instalar-se na **zona continental** do Município. Conforme se infere de seu EIV, é também na zona continental que se situa sua **área de influência direta** – AID, e, portanto, a área mais intensamente impactada pelo empreendimento (doc. 3 da petição inicial, p. 66). Seus impactos negativos e positivos, reversíveis e irreversíveis, segundo o EIV, seriam aqueles resumidos no seu Quadro 1, aqui reproduzido:

Quadro 1 Quadro de Impactos								
IMPACTO	FASE	ATRIBUTOS						
		Valor	Abrangência	Incidência	Duração	Reversibilidade	Prazo de Ocorrência	Relevância
Alteração da Qualidade do Ar - Emissão de poeira	I	Neg	ADA	direta	temporário	reversível	imediate	baixa
/ Alteração da Qualidade do Ar - Emissão de gases através das chaminés	O	Neg	AID/AID	direta	permanente	reversível	imediate	média
Intensificação nos Processos de Dinâmica Superficial	I	Neg	ADA/AID	direta	permanente	reversível	imediate	média
Alteração na Qualidade das Águas Superficiais e Subterrâneas	O	Neg	ADA/AID	direta	permanente	reversível	médio/longo prazos	média
Remoção de Cobertura Vegetal	I	Neg	ADA	direta	permanente	irreversível	imediate	média
Impacto sobre Unidade de Conservação (UC)	I	Neg	ADA	direta	permanente	irreversível	imediate	baixa
Emissão de ruído	O	Neg	AID	direta	permanente	reversível	imediate	baixa
Geração de Empregos	I	Pos	All	direta	temporário	reversível	imediate	baixa
Desmobilização de Empregos	I	Neg	All	direta	permanente	reversível	imediate	baixa
Geração de Empregos	O	Pos	All	direta	permanente	reversível	imediate	baixa
Geração de Tributos Municipais	I	Pos	AID	direta	temporário	irreversível	imediate	baixa
Geração de Energia Elétrica	O	Pos	sistema elétrico	direta	permanente	irreversível	médio/longo	baixa
Alteração na Paisagem	I	Neg	AID	direta	permanente	irreversível	médio	baixa

FASE:
 Implantação (I)
 Operação (O)

ATRIBUTOS:
Valor: positivo (Pos) ou negativo (Neg)
Abrangência: ADA, AID e All
Incidência: direta ou indireta
Duração: temporário ou permanente
Reversibilidade: reversível ou irreversível
Prazo de Ocorrência: imediato, médio ou longo prazo
Relevância: alta, média ou baixa

9. No quadro seguinte, o EIV arrolou medidas mitigadoras e compensatórias para esses impactos. Desnecessário reproduzi-las, aqui. O que importa é que a COMAIV, no seu parecer “Relatório do Empreendimento” favorável à aprovação do EIV, ressaltou, contudo, entender 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). Consequentemente, a COMAIV divisou a necessidade de exigir outras medidas mitigadoras e compensatórias especificamente voltadas aos impactos de vizinhança (doc. 1, p. 15-16).

10. Ocorre que a COMAIV, ao longo do mesmo relatório, apontou **um único impacto de vizinhança que demandaria medida *compensatória*: o impacto de**

trânsito. Reproduzem-se aqui suas palavras a tal propósito (doc. 1, p. 9 e 1):

DO IMPACTO DE TRÂNSITO

Conforme análise do Relatório de Impacto de Trânsito – RIT apresentado, há conclusão de 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 conclusão.

No EIV há menção de manutenção da atual demanda de viagens pela simples possibilidade de transferência do atual modelo para o modelo tecnológico proposto. A demanda atual é uma demanda em parte importada de outras cidades de impacto já instalado e junto a adoção do novo modelo haverá a transferência desse impacto, logo, a Comissão recomenda que se aplique medidas compensatórias em relação a esse impacto. – **grifamos**.

11.A despeito de ser o impacto de trânsito no viário local o **único impacto de vizinhança** que a COMAIV afirmou demandar *compensação*, esse órgão, ao definir as medidas mitigadoras e compensatórias que comporiam o respectivo TRIMMC – Termo de Responsabilidade de Implantação de Medidas Mitigadoras e Compensatórias, cuja assinatura pelo empreendedor, nos termos dos artigos 24 e 25 da LCM – Lei Complementar Municipal 793/2013, é requisito legal para a aprovação do EIV¹, apontou como **única medida compensatória** o “Apoio à

¹ Art. 24. Concluída a análise do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança - EIV, o proprietário do empreendimento ou o responsável legal pela atividade a ser exercida será convocado para assinar o Termo de Responsabilidade de Implantação das medidas mitigadoras e compensatórias relatadas pela Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança - COMAIV no processo administrativo.

Parágrafo único. No Termo de Responsabilidade deverão estar relacionadas todas as medidas mitigadoras e compensatórias que serão obrigatoriamente executadas pelo proprietário do empreendimento ou pelo responsável legal pela atividade a ser exercida para minimizar o impacto, acompanhado do prazo para sua implantação, mediante as condições seguintes:

(...)

Art. 25. Após a assinatura do Termo de Responsabilidade, a Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança - COMAIV aprovará o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV, através de despacho de publicado no Diário Oficial do Município.

Parágrafo único. Caso o proprietário do empreendimento ou o 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.

revitalização/reurbanização da plataforma do emissário submarino (Parque Roberto Mário Santini), para implantação do Projeto Novo Quebra-Mar” (doc. 1, p. 18), providência que não guarda com o citado impacto **nenhuma correlação substancial (nada tem que ver com melhoria do trânsito) ou espacial (situa-se longe da área de influência direta do empreendimento)**. Conseqüentemente, no TRIMMC assinado em 25.06.2020, essa foi a única medida compensatória assumida pelo empreendedor (doc. 02). Todas as demais medidas referidas no documento são mitigadoras, não compensatórias.

12. Embora seja evidente, convém acrescentar alguns subsídios sobre a falta de conexão locacional entre a medida e o impacto a ser compensado. Segundo trecho do EIV a seguir reproduzido, a “**Área de Influência Direta**” do empreendimento – que, a propósito, não foi contestada pela COMAIV no seu “Relatório do Empreendimento” – situa-se no raio de 2.000m a partir dos limites da propriedade:

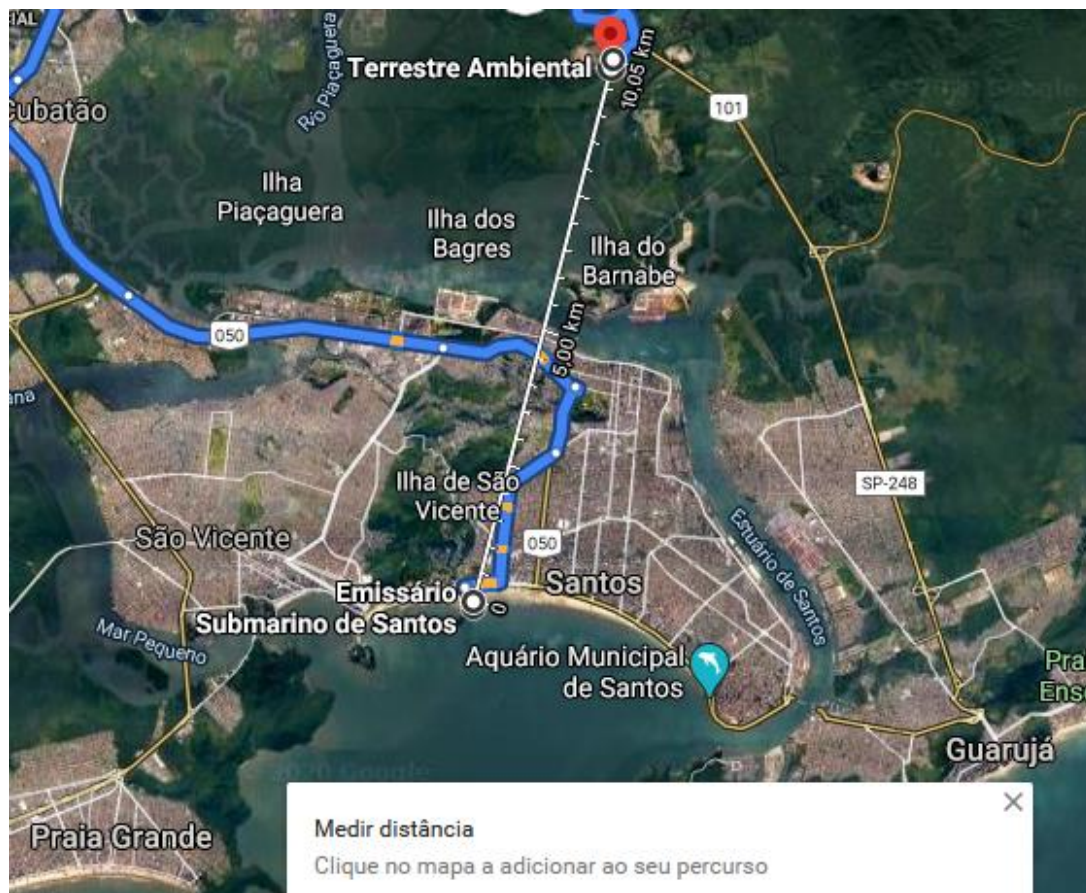
8. ÁREA DE INFLUÊNCIA

A área de influência direta – AID definida neste Estudo de Impacto de Vizinhança é de 2.000 metros a partir dos limites da área a ser ocupada pela URE, ou seja, a partir dos limites da Área Diretamente Afetada – ADA. Em virtude da inexistência de núcleos residenciais próximos ao futuro empreendimento (o núcleo residencial mais próximo dista cerca de 6 km, no Monte Cabirão) a área de influência foi definida de acordo com o que determina a Lei Complementar n° 793/13 para empreendimentos localizados na área continental de Santos, ou seja, 2.000 m a partir dos limites da propriedade. A área de influência indireta – AII é o município de Santos.

A **Figura 23** ilustra a área de influência da URE.



13. Já o Parque Roberto Mário Santini, como se percebe com a ajuda do aplicativo *google maps*, localiza-se a 10Km do empreendimento, portanto, a 8Km dos limites de sua Área de Influência Direta:



14. Em suma: para o único impacto de vizinhança que, segundo a COMAIV, exige compensação, e cujos efeitos far-se-ão sentir na **área continental do Município**, a COMAIV exigiu medida compensatória que com ele não guarda **nenhuma correlação substancial**, a ser implantada no extremo geográfico oposto do território municipal, a saber, na zona da orla da área insular, a 8 Km de distância da área de influência direta do empreendimento. Portanto, 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, conseqüentemente, o ato administrativo de aprovação do EIV, que dependia da subscrição do TRIMMC pelo representante da empreendedora.

B – Da não adequação da medida ao rol do art. 38 da LCM 793/2013

15. O artigo 38 da LCM n. 793/2013 enumera, exaustivamente, a tipologia de

medidas mitigadoras e compensatórias que poderiam ser fixadas para os empreendimentos sujeitos a EIV. A medida compensatória fixada pela COMAIV no caso em exame não se amolda a nenhuma das hipóteses admitidas no referido dispositivo legal. Com efeito, reza o mencionado artigo, *in verbis*:

Art. 38. 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, no que couber:

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 e 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 das águas 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 pelas atividades 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 e renovação urbana;

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

§ 1º As medidas mitigadoras e compensatórias deverão ser executadas preferencialmente na área de influência do empreendimento ou da atividade.

§ 2º Os valores arrecadados por meio dos recursos relacionados no inciso VIII serão destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município - FUNDURB.

16. Com se nota da leitura de tais preceitos legais, o mais próximo que o “apoio à revitalização/reurbanização da plataforma do emissário submarino (Parque Roberto Mário Santini)” consegue chegar de alguma disposição prevista nesse balizamento legal é da hipótese veiculada no inciso VIII, a saber, a destinação de recursos para apoiar e dar suporte financeiro a algum projeto ou programa de desenvolvimento e renovação urbana. Contudo, seja pela redação desse inciso (que fala em recursos e suporte financeiro), seja por força do § 2.º do mesmo artigo 38, fica evidente que tal apoio deveria ser realizado na forma de recursos financeiros destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município – FUNDURB, e, jamais, pela execução direta de obras, como é o caso da obrigação assumida pelo empreendedor.

17. Além disso, ainda que fosse realizada por meio de recursos direcionados ao FUNDURB, a estipulação de uma obrigação dessa natureza demandaria prévio atendimento ao § 1.º do referido artigo 38, que exige que as medidas compensatórias sejam **prioritariamente executadas na área de influência do empreendimento ou atividade**. E, contanto que se pudesse superar tal exigência, a definição de uma tal destinação, pelos fundamentos já expostos na petição inicial, dependeria de prévio e efetivo controle social (para o qual uma **audiência pública virtual, pelas razões a seguir expostas, é insuficiente**), bem como, por força do disposto no art. 2.º, III e VI, da Lei Municipal n. 1.776/1999², manifestação prévia do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.

² Art. 2º Compete ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano:

(...)

III - opinar sobre planos e programas de revitalização e renovação urbana, na área insular do município;

(...)

VI - apresentar propostas e opinar, anualmente, sobre a programação do Fundo de Desenvolvimento Urbano;

C – Da imprescindibilidade de audiência pública presencial antes da aprovação do EIV da URE Valoriza

18. Após a r. decisão judicial que suspendeu a aprovação do EIV da URE Valoriza sem prévia realização de audiência pública, e, certamente com vistas a superar esse óbice, a COMAIV convocou, para o dia 31.07.2020, uma audiência pública no formato virtual. Ao tomar conhecimento dessa convocação, o autor encaminhou recomendação ao senhor Prefeito Municipal, no seguinte sentido (doc. 3):

- a) abstenha-se de aprovar o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) do empreendimento Valoriza Santos -URE sem a prévia realização de audiência pública na forma presencial quando assim o permitirem as condições de segurança sanitárias atualmente desfavoráveis em razão da pandemia de COVID-19; e
- b) abstenha-se de realizar qualquer outro ato administrativo do qual a audiência pública seja antecedente procedimental conforme a legislação de regência, enquanto uma audiência pública na forma presencial não houver sido realizada.

19. Note-se que o propósito da recomendação não foi a suspensão da audiência pública convocada para o dia 31.07.2020. Afinal, quanto mais audiências públicas houver no processo de apreciação de um estudo de impacto de vizinhança, tanto melhor para os direitos fundamentais procedimentais à informação e à participação. A intenção da recomendação, em vez disso, foi de que o processo administrativo não evoluísse para a aprovação do respectivo EIV sem que, previamente, também uma audiência pública presencial fosse realizada, por se entender que a exigência legal de audiência pública se destina a assegurar a **efetiva realização dos direitos fundamentais à informação e à participação no processo administrativo-urbanístico**, nos termos exigidos pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade.

20. Não se desconhece, aqui, a decisão proferida pelo Ministro Dias Tóffoli em sede do pedido de suspensão de tutela provisória STP 469. Tal precedente, porém, para além de ser monocrático e não esclarecer quais seriam os graves prejuízos à ordem pública potencialmente gerados pela decisão por ele suspensa (condicionamento do licenciamento de um autódromo à realização de audiência pública presencial), não se coaduna à hipótese aqui em exame. Lá, segundo o Ministro Tóffoli, o autor teria se fundado em *mera presunção de prejuízo à participação popular*. Aqui, diferentemente, há reconhecimento oficial (relatório técnico emitido pela COMAIV) de que a ausência de audiência pública presencial gerará prejuízo à

participação, sobretudo para a população da vizinhança. No referido relatório técnico, após se considerarem a obrigatoriedade legal de realização de audiência pública e as dificuldades da pandemia de COVID-19, fazem-se as seguintes considerações (doc. 01 – p. 16/17):

A Audiência Pública poderia ser então promovida na modalidade virtual, sendo que nesse aspecto, além das dificuldades técnicas, para sua realização, a 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 parte da população que não tem acesso à internet.

21. Portanto, conforme expressamente reconhece o Município por meio do seu órgão competente, justamente a população diretamente interessada no estudo de impacto de vizinhança, qual seja, a que reside na vizinhança do empreendimento, será prejudicada pelo preterimento da modalidade presencial por uma virtual de audiência pública, não havendo aqui, portanto, diferentemente do caso decidido pelo Ministro Tóffoli, falar em presunção de prejuízo por parte do autor.

22. Por outro lado, **não há urgência que justifique o prosseguimento do processo sem que a população interessada tenha assegurado seu efetivo direito de ouvir, ser ouvida, e ter suas considerações apreciadas pela Administração.** A URE é um empreendimento cuja localização sequer se encontra definida pelo órgão ambiental estadual. Isso implica dizer que ele carece de determinação de sua localização definitiva, já que é por meio da emissão da licença ambiental prévia que o órgão ambiental estadual atestará eventual viabilidade locacional. E todas as demais alternativas locacionais apresentadas pelo empreendedor – como, aliás, é possível constatar no EIV (doc. 03 da petição inicial, p. 53 e ss.) – são localizadas em outros Municípios. Logo, em não se definindo a localização do empreendimento em Santos, mas em Guarujá, São Vicente ou Cubatão, qual seria o sentido de e executar a compensação pelo impacto e vizinhança aqui?

23. Não surpreende, portanto, que no seu já referido relatório, a COMAIV chegou a reconhecer a precocidade da realização de uma audiência pública antes que a questão ambiental fosse equacionada. Note-se, a propósito, como o referido órgão posicionou-se à época (doc. 01, p. 17):

“A Comissão entende também que a Audiência Pública referente ao Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV deverá ser realizada após a submissão do estudo de Impacto Ambiental (EIA) ao Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – CONDEMA, conforme exigência do Exame Técnico n.º 002/2020, considerando que o impacto de vizinhança decorre da implantação do empreendimento, e esta só poderá ocorrer após procedimento de licença ambiental”.

24. Surpreendentemente, contudo, nos parágrafos seguintes, a COMAIV remeteu a realização da audiência pública presencial para momento posterior à aprovação do EIV, o que equivale à adoção de uma verdadeira “aprovação provisória do EIV”, com a possibilidade de, após futura realização de audiência pública presencial, posterior modificação das medidas compensatórias ou mitigadoras. Nesses termos foi sua manifestação (doc. 01, p. 17):

“Assim, após algumas considerações, a Comissão entende que, mesmo sabendo da importância da Audiência Pública no processo de participação da sociedade, sua realização poderá ser efetivada posteriormente, num momento de normalidade social e após a submissão ao CONDEMA.

“As contribuições oriundas dessa Audiência Pública serão recepcionadas e analisadas pela Comissão, e, concluindo-se por sua pertinência, serão incorporadas ao processo de aprovação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, alterando-se caso necessário, os documentos que agora são emitidos em caráter provisório”.

25. Ocorre que a Administração Pública está adstrita ao princípio da legalidade, e o procedimento de aprovação do EIV previsto na Lei Complementar Municipal n.º 793/2013 não prevê a possibilidade de sua aprovação em caráter provisório. Com efeito, tal diploma é claro em exigir que, nos casos em que a audiência pública se faça obrigatória, como é a hipótese dos autos, ela deve ser anterior à decisão de aprovação do EIV:

Art. 27. Conforme preconiza a Lei Federal nº 10.257/2001, 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.

§ 1º Serão objeto de audiência do Poder Público e da população interessada a implantação de empreendimentos ou atividades mencionados no §2º do art. 9º desta Lei Complementar; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 916, de 28 de](#)

[dezembro de 2015\)](#)

§ 2º Nos demais casos os documentos integrantes do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança - EIV, a partir de 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 Análise de Impacto de Vizinhança -COMAIV; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 916, de 28 de dezembro de 2015\)](#)

§ 3º As contribuições da população, oriundas da consulta pública, poderão ser apresentadas à Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança - COMAIV durante o período de 30 (trinta) dias a partir da disponibilização do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança - EIV, diretamente na sede da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano ou por meio eletrônico; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 916, de 28 de dezembro de 2015\)](#)

§ 4º 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. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 916, de 28 de dezembro de 2015\)](#)

26. A leitura desse dispositivo evidencia que as audiências públicas são destinadas aos empreendimentos previstos no § 2.º do art. 9.º, restando aos demais, tão somente, o procedimento de consulta pública. E, por força do § 4.º do art. 27, as contribuições – entendam-se, sejam as carreadas durante as audiências públicas, sejam as obtidas por meio da consulta – serão apreciadas pela COMAIV no processo de análise e decisão sobre o pedido de aprovação do EIV. Em outras palavras: não é possível remeter a realização da audiência pública para momento posterior à decisão de aprovação do EIV.

27. Tampouco se pode extrair da referência às “atividades licenciadas provisoriamente”, gizada no artigo 63 do mesmo diploma, com uma suposta autorização para aprovações provisórias de EIVs. O que esse artigo prevê são as consequências do eventual descumprimento de obrigações previstas no diploma, a saber, da obrigação de apresentar EIV previamente à renovação de licenças ou, diferentemente, nas hipóteses em que a legislação admite licenças provisórias de localização e funcionamento, da obrigação de apresentar o EIV posteriormente. O ato administrativo de aprovação do EIV não se confunde com o ato administrativo de

licenciamento administrativo municipal. Neste, a aprovação do EIV é condição para a renovação de uma licença expirada ou para a confirmação de licença provisória em vigor. Não há, portanto, em nenhum ponto da legislação, alusão à possibilidade de aprovação provisória de um EIV.

28. Enfim, o que se evidencia é que a aprovação do EIV de forma “provisória”, como pretende a COMAIV, com a prévia realização tão somente de audiência pública virtual, e com prejuízo – expressamente reconhecido pelo órgão – ao direito de informação e participação sobretudo da população que reside na vizinhança do empreendimento – e, portanto, aquela mais intensamente afetada pelos seus impactos negativos – está em franco desalinho com as regras da LCM n.º 793/2013, sendo nula a aprovação do EIV que se perfaça sem prévia audiência pública presencial.

D – Dos danos já iniciados

29. As obras de revitalização/reurbanização do Parque Roberto Mário Santini, em cumprimento da obrigação assumida pela Valoriza no TRIMMC, foram iniciadas e executadas por aproximadamente 5 (cinco) dias. Evidentemente, tais obras, no estágio em que se encontravam quando de sua paralisação, desfiguraram o equipamento público, em prejuízo da paisagem urbana e da possibilidade de utilização pela população, fato que se configura, no momento, como dano material ao patrimônio público. Logo, para sua reparação, cumpre seja o parque reconduzido ao *status quo* anterior ao início de tais obras.

30. Por outro lado, desde o início dessas intervenções, a população encontra-se privada de fruir valioso patrimônio público. A obra de revitalização em questão demandaria 180 dias, segundo o prazo estipulado no TRIMMC. Fosse lícita a medida compensatória definida nesse documento, a privação temporária do uso do parque pela população seria plenamente justificada. Uma vez, contudo, que a paralisação se fundou em medida compensatória ilicitamente fixada, nada justifica impedir que a população possa fruir do equipamento e do embelezamento da paisagem por ele propiciada.

31. Em tempos normais, a supressão ilegal do acesso a um parque público já configuraria redução injustificada na fruição dos bens de uso comum voltados ao lazer, e, portanto, compressão inaceitável do âmbito de fruição do direito social fundamental ao lazer (Constituição da República, art. 6.º). Em tempos de pandemia, em que a

população se encontra impedida ou restringida quanto ao acesso a significativo espectro de alternativas de lazer, sejam elas privadas (cinemas, clubes etc) ou públicas (faixa de areia da praia, quadras para prática de esportes coletivos etc), a indevida supressão do acesso ao Parque Roberto Mário Santini mostra-se como agravada redução da qualidade de vida da sociedade, e, correspondentemente, do direito fundamental ao lazer. Paradigmático dessa lesão é o e-mail encaminhado por cidadã à Ouvidora do Ministério Público do Estado de São Paulo, cujos trechos principais ora se reproduzem (doc. 04):

Responder a todos | Excluir | Lixo Eletrônico | Bloquear | ...

RE: Ref.: NF/PI nº 66.0426.0003409/2020-9 - MP:37.0739.0009384/2020-3 - Obra Irregular no Parque Municipal de Santos

Boa Tarde.
Venho pela presente...em relação à obra suspensa em Santos...
Como cidadã brasileira, fazer as seguintes observações e questionamentos;
A obra foi suspensa ,segundo meu entender leigo de forma correta, uma vez que a atitude (da Prefeitura e Empresa contratada) é no mínimo intrigante...
1- No mesmo dia que foi aprovado, apesar de totalmente contrária ao parecer do MP, que diz inclusive ter avisado a prefeitura para não começar a obra ,antes de resolver as pendências sérias(informações da matéria)eles rapidamente desmancharam tudo no mesmo dia , o espaço das crianças e todos os outros que puderam quebrar e desmontar...a título de que.....será que desconfiavam que a liminar seria aceita, pois estava irregular...
2-Agora, está tudo fechado...um espaço super importante para as pessoas.....tudo quebrado e interditado e sómente a policia municipal lá dentro!!!! Porque...?.....nos proteger de não tropeçar nos escombros ?
Vergonhoso!!!!
2-Se a obra estava prevista para 180 dias(06 meses) , porque não fazer em partes e ir liberando para o público e não fechar tudo como fizeram....pois como se sabe ,quem frequenta a Praça do Emissário ,não é a camada mais privilegiada da populaçãoagora vamos ficar impedidos de circular por 6 meses.... e o Natal e o Ano Novo ...tudo fechado!!!!!!Porque se vão liberar por partes...não explicam num video que foi publicado no You Tube.....(não sei se pela empresa ou pm de Santos)
-Foi realizado um estudo de impacto ambiental desta obra , aqui no parque?...a quantidade de pessoas irá simplesmente triplicar , sem contar que a ilha do lado(salvo engano) é espaço berçário de avesnuma praia já tão judiada.....a maquete(video) ,mostra que irão lotar de construção , restaurante, lanchonete,tatuagem etc.....dentro do espaço.....poluição visual total....absurdo!!!!
-Porque não fazer obras em vários canais, em um canal, a quadra de basquete em outro a tirolesa e assim por diante, ou esmo melhorar o que já tem? não é mais democrático? eos moradores do entorno foram consultados sobre este impacto aqui?.....
Ou isto é obra tipo...vamos quebrar tudo rápido ,pois se vier uma liminar, vão ter que derrubar a mesma ,pois já está tudo no chão....?
VERGONHOSO ...o tempo passa e os políticos brasileiros não aprendem.....só não acreditam que estamos de olhoe estamos!!!
Gostaria de parabenizar o MP de São Paulo, por esta inciativa e ao mesmo tempo, requerer que o mesmo MP, intervenha no sentido de que só fique fechado onde derrubaram(coloquem os tapumes lá) e o resto do parque seja aberto à população.... até a solução final.....vale a pena os Srs. passarem pela Praça do Emissário para entender e visualizar ao vivo e a cores
Ontem domingo, caloras pessoas tirando as crianças de casa depois de tanto tempo....e TUDO FECHADO....na praia por enquanto só andar...A POPULAÇÃO NA RUA.....porque fecharam tudo.....só pode ser brincadeira do Prefeito e da Empresa ...e por sinal...brincadeira de muito mau gosto!!!!!!.....
Agradeço antecipadamente, tudo o que o MP possa fazer no sentido de defender os direitos da população e acredito que muitos cidadãos também....
Atenciosamente
Grata pela atenção....
Selma Tucunduva

32. Além da irresignação exposta nesse e-mail, na audiência pública realizada no dia 05.08.2020 vários outros cidadãos reclamaram do fato de o parque estar fechado ao público por força da obra em questão.

33.De todo modo, ainda que ninguém houvesse reclamado, é evidente que a subtração do direito de a população utilizar o parque, principiada com o início das

obras decorrentes da medida compensatória ilícita, consubstancia típica hipótese de dano moral coletivo, que também 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 tem sido noticiado nos meios de comunicação como orçada em R\$ 15 milhões. Logo, cumpre não se fixe a título de indenização por danos morais coletivos obrigação inferior a R\$ 1,5 milhão.

34. É possível divisar uma responsabilidade solidária pela reparação desses danos (material ao patrimônio público e moral coletivo), incidente sobre os membros da COMAIV (que elaboraram e aprovaram o relatório técnico que embasou a inserção no TRIMMC da medida compensatória ilegal), o Prefeito Municipal (que aparenta ter especial interesse na execução dessa obra, a fim de que componha o portfólio de seu mandato), o Município de Santos (já que a COMAIV é órgão da Administração Direta) e a Valoriza Energia, que assumiu a obrigação de executá-la. Justamente por se tratar de responsabilidade solidária, o litisconsórcio passivo é facultativo. Portanto, e buscando, a um só tempo, não estender demais o polo passivo (o que ocorreria pela inclusão das pessoas físicas corresponsáveis), não punir a própria população pela reparação dos danos (o que ocorreria pela busca de responsabilização do Município), e a maior efetividade de futuro título condenatório, cumpre que os correspondentes pedidos reparatórios, ao menos na presente ação civil pública (não se exclui a possibilidade de futura ação de improbidade administrativa), seja direcionado apenas à Valoriza Energia.

E – Do risco de novo dano ao patrimônio público

35. Como bem notado pelo douto Magistrado em sua impecável decisão liminar, 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) houvessem sido por ela obtidas. Trata-se de situação totalmente atípica e que, para além de quebra na confiança de imparcialidade dos órgãos municipais que ainda deverão avaliar ser o caso de deferir ou não as licenças administrativas pertinentes, gera um efetivo risco de que o patrimônio público municipal venha a ser negativamente afetado. Quanto a esse risco em particular, especial preocupação advém do fato de que **a localização do empreendimento**

ainda não se encontra avalizada pelo órgão ambiental estadual competente, e as alternativas locacionais cogitadas pelo próprio empreendedor situam-se todas em outros Municípios.

36. Com efeito, conforme o artigo 8.º da regra geral em matéria de licenciamento ambiental, consistente na Resolução CONAMA n. 237/1997, 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 o empreendimento URE Valoriza Santos não conta, ainda, sequer com essa licença ambiental prévia, como expressamente admite o Município em sua manifestação a fls. 164 dos presentes autos.

37. A propósito desse licenciamento estadual, convém frisar que a empreendedora apresentou perante a CETESB, como parte de seu Estudo de Impacto Ambiental (EIA), um Estudo de Alternativas (doc. 05) em que, para além do local por ela preferido (Sítio das Neves, em Santos), as alternativas locacionais são todas situadas em outros Municípios (São Vicente, Guarujá e Cubatão). Isso significa que, caso a CETESB não aprove a viabilidade do local pretendido pela empreendedora, e, conseqüentemente, não emita a correspondente licença prévia, só restará à empreendedora buscar uma alternativa locacional num dos Municípios vizinhos.

38. Portanto, existe uma real possibilidade – apenas para ficarmos no âmbito do licenciamento estadual – de a empreendedora não conseguir implantar seu empreendimento em Santos. Nesse caso, em sendo ela forçada a optar por outro Município, o que lhe obrigaria a prosseguir na execução da compensação por ela assumida perante o Município de Santos? Se aqui já não haveria mais impactos de vizinhança, por que lhe deveria alguma compensação? Estaria ela disposta, realmente, a continuar a execução dessa obra, e a dispende 15 milhões de Reais a título de mera liberalidade, quando nenhum compromisso com força executiva a obrigue a tanto? Note-se que, sobre suposta liberalidade da Valoriza, sugerida pelo Município (fls. 163-173), a empreendedora, de seu turno, nenhuma palavra emitiu (fls. 187-197).

39. Em suma, se a licença ambiental preliminar vier a ser recusada pelo órgão ambiental estadual, é fato certo que a empreendedora abandonará a execução das

obras no Parque Roberto Mário Santini, deixando sobre os ombros do Município a assunção de sua continuidade e do ônus financeiro necessário para terminá-la ou, pelo menos, para recolocar o parque em condições de uso para a população. Exigir do empreendedor o início da execução da compensação de forma tão precipitada e com tamanho grau de insegurança jurídica é ato atentatório à eficiência e à moralidade administrativas, princípios previstos no art. 37 da Constituição da República.

40. E, por falar no princípio da moralidade administrativa, o aqodamento com que a condução do processo de análise desse empreendimento, sobretudo com vistas ao início da revitalização/reurbanização do Parque do Emissário, já fora ressaltado na petição inicial, onde se indicou provável interesse direto do Administrador na sua urgente execução, a fim de que a inauguração se encaixasse no seu mandato. A respeito desse interesse, segue transcrição do diálogo do vereador Roberto Oliveira Teixeira (Pastor Roberto), do qual se infere que o Prefeito Municipal interveio junto à Câmara Municipal para que o processo legislativo (projeto de lei complementar) de autorização para a modificação do jardim da orla, necessária para a execução do projeto Novo Quebra-Mar, fosse aprovado celeremente, em votações em dois dias consecutivos, sendo a segunda uma sessão extraordinária. O áudio pode ser conferido a partir dos 42min 53seg da gravação da 4.^a Sessão extraordinária da Câmara Municipal, no link: <http://tv.camarasantos.sp.gov.br/midia?v=CO1WJKSDRU>:

P. R.: Tudo certinho? (inaudível) Eu tô numa sessão (inaudível) aqui, processo virtual

Interlocutor: (inaudível) agora?

P. R.: É, porque hoje é extraordinário. Tem que votar um projeto do Prefeito hoje. (inaudível) emissário submarino, nós votamos ontem primeira discussão, hoje tem que ser a segunda. Então a segunda, como num, num, num... é o último dia da semana precisa ter investido o dinheiro semana que vem, então o Prefeito pediu para gente fazer uma extraordinária, pra dar uma segunda votação, pra liberar pra fazer uma coisa bacaninha.

41. Ressalva-se, mais uma vez, que, a despeito das evidências de violação a princípios da administração pública, eventuais sanções previstas na lei de improbidade administrativas não serão perseguidas na presente ação. A esse respeito, cópias de todos os elementos que instruem o processo serão remetidas aos Promotores de Justiça da área do patrimônio público, para eventuais providências que

entenderem cabíveis.

42. Enfim, aos argumentos expostos na petição inicial sobre a possibilidade e necessidade de antecipação da tutela, que ainda se mostram presentes, somam-se os expendidos no presente aditamento. A quadra fática atual aponta que as partes pretendem levar adiante o procedimento de aprovação do EIV e a execução da medida compensatória ilegalmente fixada no TRIMMC. Nesse sentido apontam, além da realização de audiência pública virtual último dia 31.07.2020, e que teve por objeto o EIV da URE da Valoriza Energia³, também a realização de audiência pública virtual no dia 04/08/2020, para tratar especificamente da medida compensatória em questão⁴. Trata-se de clara condução do processo administrativo com vistas a superar os obstáculos da primeira decisão judicial lançada nestes autos, cuja motivação fundou-se, sobretudo, na inexistência de audiência pública preliminar à aprovação do EIV.

43. Ocorre que, diante dos fatos ora acrescidos à petição inicial, mostra-se claramente inviável o prosseguimento do procedimento de aprovação do EIV sem a realização de prévia audiência pública presencial. Mais que isso: ainda que superado esse óbice procedimental, há 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. Logo, mesmo que se providencie uma audiência pública presencial para tratar do EIV e/ou da medida compensatória eleita, há impedimentos legais intransponíveis para que essa medida seja levada adiante.

44. Além da manutenção das medidas antecipatórias já determinadas liminarmente, agora com base em novos fundamentos, cumpre também seja cessada a violação ilícita 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 aqui impugnadas.

³ Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/mais-de-180-pessoas-participam-de-audiencia-sobre-projeto-para-area-continental-de-santos>. Acesso em 05.08.2020.

⁴ Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/audiencia-publica-sobre-projeto-para-emissario-de-santos-segue-com-inscricoes-abertas>. Acesso em 05.08.2020.

45. Ante o exposto, e **com base nos argumentos acrescidos neste aditamento**, requer-se, a título de antecipação dos efeitos da tutela:

- i. Mantenha-se 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 n. 15.858/2020-12);
- ii. Mantenha-se 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 instalada no Sítio das Neves (processo administrativo n. 15.858/2020-12);
- iii. Mantenha-se 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. Determine-se à Valoriza Energia SPE Ltda que, no prazo de 30 (trinta) dias, 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).

DO PEDIDO

46. Ante o exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO requer:

- i. Seja recebido o presente aditamento, oferecido nos termos do artigo 303, § 1.º, I, do Código de Processo Civil;
- ii. Sejam apreciados e deferidos liminarmente, *inaudita altera pars*, os requerimentos acima deduzidos a título de antecipação dos efeitos da tutela, **motivando-os nos novos argumentos trazidos neste aditamento**;
- iii. Caso se opte, antes da apreciação do pedido antecipatório, pela oitiva de representante judicial do Município de Santos, nos termos do art. 1.059 do CPC c.c. art. 2.º da Lei n. 8.437/1992, roga-se que se observe o prazo de 72 (setenta e duas) horas para sua manifestação;

- iv. Citem-se e intmem-se os réus para a audiência de conciliação ou de mediação na forma do art. 334 do CPC;
- v. A produção de todos os meios de prova em direito admitidos, inclusive determinando-se, desde já, que o Município forneça 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;
- vi. Seja a presente ação julgada procedente para:
 - a. DECLARAR-SE a nulidade do TRIMMC celebrado no processo administrativo 15.858/2020-12 e assinado em 25.06.2020;
 - b. DECLARAR-SE a nulidade do ato administrativo da COMAIV que aprovou o EIV da “URE Valoriza Santos” nos autos do processo administrativo 15.858/2020-12;
 - c. CONDENAR-SE a Valoriza Energia SPE Ltda à obrigação de, no prazo de 30 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 à 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-SE 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 ou, caso venha a ser extinto, a outro fundo estadual ou municipal de finalidade assemelhada.

47. Dá à causa o valor de R\$ 16.500.000,00 (dezesesseis milhões e quinhentos mil Reais).

Santos, 7 de agosto de 2020.

ADRIANO ANDRADE DE SOUZA

13.º Promotor de Justiça

ALMACHIA ZARG ACERBI

Promotora de Justiça – GAEMA/BS