

Estudo de Impacto de Vizinhança: a localização dos empreendimentos e o uso das suas medidas mitigatórias e compensatórias em Santos/SP

Caio de Paula Camerini

Mestrando em Direito Ambiental na Universidade Católica de Santos (Unisantos). Advogado e conciliador/mediador judicial/extrajudicial. ORCID: 0000-0003-3576-2745.

José Marques Carriço

Doutor em Planejamento Urbano Regional pela FAU USP. Foi professor e pesquisador do programa de pós-graduação *stricto sensu* em Direito Ambiental e Internacional da UniSantos. Membro do Núcleo do BrCidades da Baixada Santista. Vinculação Núcleo do BrCidades da Baixada Santista. ORCID: 0000-0002-2249-5409.

Resumo: O trabalho investiga um instrumento de política urbana trazido pelo Estatuto da Cidade, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), tendo como foco as mitigações, compensações e suas localizações. Neste estudo, observa-se o caso de Santos/SP, em que o EIV é regido pela Lei Complementar Municipal nº 793/2013, regulamentando a implantação de empreendimentos e atividades com impactos significativos que devem ser reduzidos, eliminados ou compensados, com outras leis o incrementando, como a nova Lei de Ordenação do Uso e da Ocupação do Solo de Santos/SP. Valendo-se de pesquisa bibliográfica, legislação e documentos pertinentes ao EIV, disponibilizado pelo Município de Santos, analisa-se criticamente a importância deste instrumento para a garantia da qualidade de vida da vizinhança do empreendimento ou atividade. Verificando-se onde as medidas mitigadoras e compensatórias estão sendo implantadas, considerando-se a nova Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo, observa-se como algumas medidas compensatórias estão substituindo licitações públicas e estão sendo noticiadas pelos jornais locais.

Palavras-chave: Estudo de Impacto de Vizinhança. Medidas mitigadoras e compensatórias. Política urbana. Lei de Uso e Ocupação do Solo. Município de Santos/SP.

Sumário: **1** Introdução – **2** Estudo de Impacto de Vizinhança e Estudo de Impacto Ambiental – **3** Mitigações e compensações ambientais – **4** A localização dos empreendimentos e suas medidas mitigatórias e compensatórias no Município de Santos/SP – **5** O EIV na nova Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo – **6** Medidas compensatórias do impacto de vizinhança: substitutivos de processos licitatórios? – **7** Considerações finais – Referências

1 Introdução

A busca de uma melhor qualidade de vida e de melhores oportunidades e acesso a diferentes serviços e ocupações provocou o aumento da urbanização no

Brasil, no século XX, quando a grande maioria das pessoas passou a residir em cidades.

Entretanto, certos tipos de atividades e empreendimentos, por seu tipo ou porte, podem trazer impactos negativos à qualidade de vida em áreas próximas, com aumento no trânsito, da poluição do ar e da água e até riscos à vida, a depender dos bens transportados ou armazenados.

Assim, tornou-se importante que os municípios exijam medidas para garantir a qualidade de vida dessas áreas afetadas, nos processos de licenciamento, culminando com a Lei Federal nº 10.257/2001, o Estatuto das Cidades (art. 1º, §1º), estabelecendo as diretrizes da política urbana no Brasil.

Nos artigos 36 a 38 desta norma, foi previsto o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), a ser elaborado com o intento de levantar os impactos que um empreendimento ou atividade poderá causar ao setor urbano sob sua influência, seja ambiental, social ou econômico, de modo similar ao Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Assim, o EIV deve prever como estes impactos podem ser reduzidos, extintos ou compensados de alguma maneira.

Embora pudesse ter detalhado melhor a forma de aplicação, o Estatuto da Cidade trouxe regras gerais para o EIV, delegando a efetiva regulamentação aos municípios, não só por sua capacidade fiscalizatória, mas por poderem adaptar os regramentos às realidades locais.

Porém, tão importante quanto regulamentar a elaboração dos EIVs, é garantir a busca pela mitigação ou compensação ao setor urbano que irá receber os impactos negativos, de forma a assegurar a qualidade de vida daqueles que verdadeiramente sofrerão os impactos, impedindo o uso do instrumento de forma diversa.

Assim, este estudo trata do Município de Santos/SP, por contar com a regulamentação do EIV e ser densamente urbanizado, além de sede do mais importante complexo portuário brasileiro, tornando-a extremamente vulnerável a impactos causados por atividades portuárias e retroportuárias, afetando a todos os que residem em seu entorno.

Como método, utilizaram-se pesquisas bibliográficas referenciadas sobre o tema, assim como o estudo da legislação pertinente, como a Lei nº 10.257/2001, a Lei Complementar nº 793, de 14 de janeiro de 2013, do Município de Santos, que regulamenta a exigência do EIV, trazendo as análises a serem consideradas, o tamanho do entorno a ser estudado, as possibilidades de mitigações e compensações, entre outras providências. Também se aborda a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo na Área Insular de Santos (Lei Complementar nº 1.187/2022), as Leis Federais nº 8.666/93 e nº 14.133/2021, que estabelecem normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, e a Lei Federal nº 13.874/2019, que institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica.

Também foram usados dados disponibilizados pelo site da Prefeitura de Santos, como fonte de consulta à legislação pertinente e aos EIVs realizados, com informações a respeito dos empreendimentos em análise ou já analisados pela Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança (COMAIV) do Município de Santos, buscando-se verificar onde e como estão sendo utilizadas as medidas mitigadoras e compensatórias solicitadas pelo município, e como algumas estão sendo noticiadas pelos jornais locais.

Partindo-se da percepção de que o município vem utilizando medidas compensatórias em áreas diversas às de influência dos respectivos EIVs, busca-se aprofundar a análise de casos, considerando-se a diferenciação entre medidas mitigadoras e compensatórias, e entre EIV e EIA. Aborda-se, também, a forma como o Município de Santos regulamentou os EIVs e como os utiliza para gerir os impactos dos empreendimentos e atividades. Busca-se, ainda, avaliar como a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo poderá contribuir para a regulamentação dos EIVs e qual a viabilidade legal, doutrinária e jurisprudencial da substituição, por medidas compensatórias, de obras e aquisições, que necessitam de licitação pública. Neste contexto, analisam-se como algumas destas medidas são noticiadas pela imprensa local, obscurecendo o uso espacialmente deslocado das medidas compensatórias.

2 Estudo de Impacto de Vizinhança e Estudo de Impacto Ambiental

Com o Estatuto da Cidade, os municípios tiveram regularizado seu direito de determinar diretrizes da política e ambiente urbano que eram previstas nos art. 182 e 183 da Constituição Federal. Por conta disso, os municípios também passaram a ter os poderes para criarem leis que estabelecem quais empreendimentos e atividades exigem o EIV, com o intento de se basear nas realidades locais.

Salienta-se que, com a promulgação da Lei Federal nº 13.874/2019, art. 3º, XI, foram impostos limites às exigências de medidas compensatórias ou mitigatórias abusivas e/ou que não resguardassem relações com as atividades prestadas.

Ademais, apesar do art. 4º, VI, do Estatuto da Cidade determinar tanto o EIV quanto o EIA como instrumentos de política urbana, estes não podem ser confundidos, muito menos usados como sinônimos, em virtude da abrangência e legislação competente, como será visto a seguir.

2.1 Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)

O EIV é um estudo prévio feito no contexto urbano, com a finalidade de se verificar os impactos ambientais que um empreendimento pode causar na região em que pretende se estabelecer.

Conforme Lucécia Martins Soares (2010, p. 306),¹ ele permite a “tomada de medidas preventivas pelo ente estatal a fim de evitar o desequilíbrio no crescimento urbano e garantir condições mínimas de ocupação dos espaços habitáveis, principalmente nos grandes centros”.

Apesar da exigência deste controle estatal poder parecer uma afronta ao direito da livre utilização da propriedade privada estabelecido no art. 5º, XXII, da CF, não há um conflito entre as normas: o uso ainda é livre, mas terá sobre si certas restrições que garantam que a utilização não coloque em risco qualquer outro valor ou garantia assegurados à coletividade.

Granziera, (2019, p. 574),² por sua vez, até elenca que o EIV busca formas de, sem inviabilizar um empreendimento, “minimizar os impactos, buscando compensações, de modo a proteger o meio ambiente urbano”, ou seja, em nenhum momento há a proibição do livre uso da propriedade, apenas se procura garantir os direitos do setor urbano em que o empreendimento está inserido.

A exigência do EIV é prevista no artigo 36 do Estatuto das Cidades, que diz:

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.

Desta forma, verifica-se que, apesar de se tratar de uma lei federal, são os Municípios e o Distrito Federal que detêm os poderes para criar as normas de elaboração do EIV, com a respectiva norma estabelecendo apenas os conteúdos mínimos que devem ser previstos, dispostos no art. 37 da mesma Lei, sendo:

- 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 cultura.

Por sua vez, o parágrafo único do mesmo artigo estabelece a “publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão

¹ SOARES, Lucécia Martins. Estudo de Impacto de Vizinhança. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2010.

² GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. 5. ed. Indaiatuba: Foco, 2019.

competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado”, item não só necessário para fins de fiscalização como para o desenvolvimento deste estudo.

Assim sendo, o EIV é classificado como um instrumento do princípio de prevenção, como o licenciamento ambiental, tendo a possibilidade de ser usado para não se autorizar a implantação, caso não fique evidente que o empreendimento tem condições de ser implantado, sem fornecer danos irreversíveis à região, sob o fundamento do princípio da precaução.

Argenta (2017, p. 6) pondera a necessidade do EIV como um estudo para auxiliar e objetivar a quantificação e qualificação das contrapartidas que poderão ser usadas pelo município, para a aprovação destes empreendimentos e/ou atividades, mas também salienta que “atos administrativos omissos, que aprovelem tais planos sem qualquer controle da motivação do ato administrativo ou da contrapartida a ser exigida, são eivados de vício, representando uma burla ao ordenamento jurídico”.

Isso demonstra que não só é necessário que um município obrigue que os interessados façam um estudo de impacto sobre seu empreendimento, mas que tem de ter controles das motivações da aprovação ou das contrapartidas, sob pena de vício.

Observa-se também que, pelo referido artigo, o EIV trata o meio ambiente urbano como algo bem abrangente, incluindo até mesmo a infraestrutura urbana e geração de tráfego como pontos a serem observados durante o desenvolvimento do estudo.

Isto significa que, ao se fazer um estudo, é necessário, por exemplo, saber se o empreendimento irá afetar o abastecimento de água, a rede de energia elétrica, os serviços públicos de educação e saúde, a alteração do trânsito, a valorização ou desvalorização da região, entre outros. O intento, neste caso, é saber se o setor urbano terá condições de suportar o empreendimento com sua atual infraestrutura e evitar uma eventual sobrecarga, que acabe por prejudicar a todos, sendo aberta a possibilidade de contrapartidas para reduzir os efeitos adversos.

Salienta-se que, como bem lembra Martins (2008), em seu estudo sobre exigibilidade de EIV para loteamentos, “o EIV deve contemplar os efeitos negativos e *positivos* do empreendimento ou atividade, considerando como parâmetro a qualidade de vida da população, vale dizer a sadia qualidade de vida” [grifo nosso], ou seja, o estudo não deve focar apenas os pontos negativos, mas também os positivos, isso em prol da busca de potencializar os seus efeitos.

Não se pode deixar de observar que, conforme o art. 38 do Estatuto das Cidades, o EIV não substitui o EIA, devendo ser feito de forma complementar, embora haja estudiosos que defendam o uso de um ou outro, tendo preferência pelo segundo sempre que o empreendimento se enquadrar na Resolução nº 237/97 do Conama, com o intento de desburocratizar e melhorar a gestão pública.

Entretanto, é justamente o EIV que fornece com detalhes os impactos que podem ocorrer no perímetro urbano, inclusive extrapolando a área prevista, caso haja, por exemplo, contaminação do ar ou da água. E sem este estudo, identificando previamente os impactos, tem-se impedida a adoção de quaisquer medidas de mitigação, compensação ou controle, expondo toda a vizinhança e sua população aos efeitos nocivos da atuação do empreendimento no local.

2.2 Estudo de Impacto Ambiental (EIA)

Por sua vez, o EIA é feito para controle preventivo de danos ambientais, buscando não só os perigos que um empreendimento pode causar, mas como evitá-los ou minimizá-los.

Desde 1986, com a Resolução CONAMA nº 001/1986 foi definido o que seria impacto ambiental (art. 1º), as mínimas atividades técnicas a serem desenvolvidas (art. 6º) e as mínimas conclusões do Relatório de Impacto Ambiental – RIMA (art. 9º).

Posteriormente, este estudo passou a ser exigido pelo art. 225, §1º, IV, da CF, que diz: “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”. Por fim, com a Resolução CONAMA nº 237/1997, foram elencadas as atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, ou seja, tudo em que obrigatoriamente será necessário o EIA para que se possa verificar a possibilidade da utilização do local para o fim desejado.

2.3 Diferenças entre Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e Estudo de Impacto Ambiental (EIA)

Por conta da criação do EIV, tornou-se necessária a investigação das diferenças entre os institutos do EIV e do EIA, pois, como já elencado, há estudiosos que acreditam que apenas um dos estudos pode bastar, questionando a real necessidade do instrumento urbano.

Lollo e Röhm (2005), por sua vez, entendem que o termo Impacto de Vizinhança serve para descrever um grupo específico de impactos ambientais que possam ocorrer em áreas urbanas em virtude da implantação e operação de um determinado empreendimento e que se manifestam na sua área de influência.

Isto se deve ao fato da legislação ambiental brasileira, como a Resolução CONAMA nº 237/1997 e a CF, só prever a obrigatoriedade do Estudo de Impacto Ambiental para grandes empreendimentos urbanos, como portos, aeroportos, entre outros, suburbanos ou rurais, como rodovias, silviculturas, extração e tratamento

de minerais etc., além de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente.

Porém, Lollo e Röhm (2005) trazem outros empreendimentos urbanos que, apesar de sua menor expressão espacial, podem causar alterações significativas no ambiente urbano, como shopping centers, supermercados, construção de grandes condomínios, necessitando de alternativas apropriadas para mitigar ou compensar os danos que podem ser causados.

Foi sob este novo enfoque que surgiu o EIV, passando a exigir uma identificação, valorização e análise dos impactos de vizinhança nos termos da legislação municipal, sendo os resultados apresentados no Relatório de Impacto de Vizinhança ou correlatos.

Por fim, ambos os documentos focam em avaliar os impactos que um empreendimento irá causar, sendo o EIV submetido à legislação de cada município, enquanto o EIA se submete aos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), como órgãos municipais, estaduais ou IBAMA, sempre devendo ser aplicado nas situações que estão previstas na Resolução CONAMA nº 237/1997.

3 Mitigações e compensações ambientais

Como visto, ao se fazer um Estudo de Impacto de Vizinhança e identificar os danos que serão causados à vizinhança, é necessário procurar por medidas que reduzam a influência destes danos, podendo ser medidas mitigatórias ou compensatórias.

Zeferino (2018, n.p.) diferencia estas medidas com os seguintes conceitos:

As medidas mitigadoras são aquelas estabelecidas antes da instalação do empreendimento, e visam à redução dos efeitos provenientes dos impactos ambientais negativos gerados por tal ação. Para definir essas medidas, as avaliações devem ser executadas juntamente aos demais profissionais envolvidos na elaboração dos projetos do empreendimento, a fim de obter soluções viáveis para amenizar os danos ambientais.

Já as medidas compensatórias são aplicadas para compensar, de alguma forma, os prejuízos e danos ambientais efetivos advindos da atividade modificadora do ambiente.

Desta forma, observa-se que as medidas mitigatórias procuram eliminar ou reduzir os impactos negativos de um empreendimento, enquanto as medidas compensatórias, como o próprio nome diz, servem para compensar os prejuízos causados ao meio ambiente.

Diferentemente do caso do EIA, em que o foco é resguardar o meio ambiente frente aos impactos negativos de um empreendimento, as medidas mitigatórias e

compensatórias visam a vizinhança, ou seja, amenizar os efeitos negativos diversos que podem ou serão causados no entorno pela obra ou atividades.

O próprio art. 37 do Estatuto das Cidades faz uma ênfase, ao descrever, em seu *caput*, que “o EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades” [grifo nosso].

Assim sendo, espera-se que as medidas mitigadoras e compensatórias trazidas nos casos de EIV tenham como foco a área no entorno do empreendimento, garantindo a qualidade de vida daqueles residentes na área e suas proximidades.

4 A localização dos empreendimentos e suas medidas mitigatórias e compensatórias no município de Santos/SP

Conforme exposto, o EIV tem como finalidade não só proteger o meio ambiente, mas salvaguardar a qualidade de vida das pessoas que vivem na área em que o empreendimento pretende se estabelecer.

Dessa forma, os municípios têm o dever de garantir que a população tenha minimizados ou anulados os impactos negativos advindos de empreendimentos ou atividades autorizados pelo Poder Público local.

4.1 Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) em Santos/SP

Nos termos da Lei Federal nº 10.257/2001, o município de Santos criou a Lei Complementar nº 793, de 14 de janeiro de 2013 (SANTOS, 2013), disciplinando a exigência do EIV e dispendo sobre a conformidade de infraestrutura urbana e ambiental na região, sendo atualizado em 2014 e 2015 por leis complementares.

Em seu art. 1º, tal lei complementar traz a definição do que entende por EIV:

[...] 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.

Observa-se que a lei propiciou ao Poder Público usar o EIV para realizar análise sobre como o empreendimento poderá alterar o meio ambiente dentro da área de influência, tanto para melhor quanto para pior, tendo como parâmetros a hipótese da sua não implantação.

A lei complementar também demonstra sua preocupação com a qualidade de vida da vizinhança ao estabelecer em seu art. 2º que o EIV “tem por objetivo permitir que a implantação de empreendimentos ou atividades geradoras de

impactos garanta a qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades”.

O art. 12 da norma trouxe as medidas mínimas a serem consideradas áreas de influência para fins do EIV, sendo, no mínimo, 300m para a área insular, onde se concentra 99% da população do município, de acordo com o Censo Demográfico do IBGE de 2010, e 2.000m para a área continental, área escassamente urbanizada.

No art. 13, a Lei demonstra ser mais rigorosa que o previsto no Estatuto da Cidade, pois, além de trazer as análises mínimas previstas no art. 37, não só trouxe outros aspectos a serem inseridos para o desenvolvimento do EIV, como o “impacto socioeconômico na população”, “acessibilidade e mobilidade de pessoas com deficiência” e “desvalorização do imóvel”, como usou termos mais abrangentes, como o uso da expressão “sistema de circulação e transporte” (art. 13, V, da Lei Complementar nº 793/13) no lugar de “geração de tráfego e demanda por transporte público” (art. 37, V, Lei Federal nº 10.257/2001).

Com o art. 18 da mesma lei, os empreendimentos ou atividades têm de apresentar as suas medidas mitigadoras e compensatórias com a identificação e análise dos impactos causados por sua implantação, de forma a ser possível analisar a sua influência sobre os danos positivos e negativos.

O parágrafo único ainda complementa que os efeitos mitigatórios e compensatórios também deverão ser mencionados sobre os impactos que não podem ser evitados, além do grau de alteração esperado.

Por fim, no art. 38, a Lei elenca quais são as medidas mitigadoras e compensatórias a serem determinadas pela Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança (COMAIV), colocando, em seu §1º, que elas devem ser executadas preferencialmente na área de influência do empreendimento ou da atividade.

Uma vez pronto o EIV, este é enviado para a COMAIV, que irá elaborar o Parecer Técnico de Análise do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (PTIV) e a Certidão de Mitigação de Impacto de Vizinhança (CMIV), conforme previsto nas disposições da Lei Complementar nº 793/2013, entre outras atribuições, como lavrar atos administrativos normativos de efeitos internos, entre outros.

Feita a elaboração do PTIV, o COMAIV elabora os Termos de Responsabilidade de Implantação de Medidas Mitigadoras e Compensatórias (TRIMMCs) que indicarão as medidas mitigadoras e compensatórias recomendadas de acordo com a análise dos EIVs, criando-se uma fixação de prazos para serem implantados pelos responsáveis pelos empreendimentos ou atividades, iniciando-se assim um processo de negociação.

Caso haja um acordo, o TRIMMC é firmado pelas partes e o empreendimento consegue receber seu licenciamento urbanístico, porém, caso não haja acordo ou a contraproposta não seja aceita pelo COMAIV, poderá haver o indeferimento do EIV.

4.2 A área de impacto dos empreendimentos e as localizações de suas medidas mitigadoras e compensatórias em Santos/SP

A Prefeitura de Santos possui atualmente uma excelente transparência para a consulta de Estudos de Impactos de Vizinhança, hospedando, em seu site, páginas específicas para legislação, formulário de requerimentos e consultas de EIVs.

Nestas consultas, a Prefeitura separa os empreendimentos em seis tipos, a depender do estágio em que se encontra:

1- Fase de contribuição: nesta fase disponibiliza EIVs para que a sociedade tenha acesso e se manifeste por meio eletrônico, com o fim de contribuir com as mitigações e compensações.

2- Análise na COMAIV: aqui os EIVs que estão em processo de análise pela Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança.

3- EIVs com PTIV: são os EIVs em que foi assinado o Termo de Responsabilidade de Implantação de Medidas Mitigadoras e Compensatórias (TRIMMC), e que estas estão em fase de implantação parcial ou total.

4- EIVs com CMIV: neste estágio estão os EIVs que concluíram totalmente a implantação das medidas mitigadoras e compensatórias propostas pelo município.

5- EIVs indeferidos: aqui estão os EIVs em que não houve acordo entre os responsáveis pelo empreendimento ou atividade e o Poder Público.

6- Outros EIVs: pasta em que os estudos foram arquivados por desinteresse.

O site disponibiliza, também, todos os documentos relacionados aos EIVs, inclusive os TRIMMCs (e aditivos, se houver), permitindo acesso completo aos cidadãos.

Para melhor compreensão do real uso das medidas mitigadoras e compensatórias pela Prefeitura de Santos, foi feito um filtro, selecionando apenas os documentos em que houvesse o PTIV emitido, se este gerasse alguma obrigação para o empreendimento.

Em consulta a estes documentos, foram selecionados 12 PTIVs que se destacaram por seus exemplos positivos ou muito negativos, possibilitando a elaboração do Quadro 1 e tornando visível a natureza dos empreendimentos trazidos no EIV, a região impactada, as respectivas medidas mitigatórias ou compensatórias firmadas pelos TRIMMC e suas localizações.

Quadro 1 – Síntese dos EIVs e respectivas medidas mitigadoras e compensatórias

(Continua)

Empreendimento/localização	Nº Processo Administrativo	Data Emissão PTIV	Conteúdo do TRIMMC/PTIV
ADM do Brasil Ltda. Natureza: Empreendimento Portuário Endereço: Av. Governador Mário Covas Jr., s/n. Bairro Estuário	69.685/2017-76	21.06.2018	- Apoio à climatização de 18 UMEs com aquisição de aparelhos de ar condicionado; - Apresentar <i>as built</i> das vias internas.
Elevações Portuárias S/A (pertencente ao grupo Rumo S.A.) Natureza: Empreendimento Portuário Endereço: Eduardo Guinle, S/N, Armazém IX, Sala 1. Bairro Porto	4.431/2019-74	20.12.2019	- Apresentar Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos; - Equipar as brigadas de incêndio com pelo menos quatro lances de mangueira de 150mm (6 polegadas), 20m de comprimento e, respectivas adaptações com saídas de 4 mangueiras de 63mm (2,5"); - Projeto e reforma da Estação Rodoviária de Santos Jaime Rodrigues Estrela Jr.
Intervalos Minérios Ltda. Natureza: Extração e/ou beneficiamento de minerais Endereço: Rodovia Cônego Domênico Rangoni (SP-55), km 252,5, Sítio Sandy, Área Continental de Santos/SP	72.887/2018-40	15.08.2019	- Executar obras de reforma e equipagem do Teatro Rosinha Mastrângelo.
Pedreira Engebrita Ltda. Natureza: Extração e/ou beneficiamento de minerais – Vale Quilombo Endereço: Rodovia Conego Domenico Rangoni, km 252. Área Continental de Santos	15.007/2020-15	04.01.2021	- Modernização do píer de atracação, com flutuante para água salgada, com estrutura resistente a embarcações de pequeno e médio portes, na Ilha Diana.
Hidrovias do Brasil Natureza: Empreendimento Portuário Endereço: Av. Eduardo Pereira Guinle, S/N, ARMZ XII ARMZ XVII ARMZ DE SAL T-8, Bairro Porto	11.984/2020-17	06.07.2020	- Aquisição de quatro lances de mangueira de 150mm (6 polegadas), 20m de comprimento e um derivante com 4 saídas de duas polegadas e meia; - Depósito de Recursos no valor de R\$3.700.000,00 no Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município de Santos (FUNDURB).

(Continua)

Empreendimento/localização	Nº Processo Administrativo	Data Emissão PTIV	Conteúdo do TRIMMC/PTIV
<p>Instituto Médico Legal Natureza: Empreendimento Público Endereço: Rua Dr. Bernardo Browne, nº 122, Bairro Estuário</p>	87.012/2019-79	18.12.2020	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentar projeto de segregação dos resíduos de serviços de saúde (RSSS), de forma a dar o adequado tratamento aos mesmos; - Apresentar laudo de conformidade ambiental da chaminé para efluentes aéreos gerados; - Promover a instalação de tratamento acústico nos equipamentos de refrigeração e ar-condicionado, de forma a atenuar seus possíveis ruídos; - Elaborar e implantar projeto simples de sinalização indicativa para orientação do novo endereço.
<p>Terminal Exportador de Santos S/A Natureza: Empreendimento Portuário Endereço: Avenida Governador Mário Covas Jr., S/N, armazéns 38, XL e XLII, Bairro Estuário</p>	23.562/2018-89	13.09.2019	<ul style="list-style-type: none"> - Implantação de cinturão verde, com plantio de árvores e/ou arbustos de crescimento rápido no perímetro externo do terminal a fim de minimizar as ações dos ventos, com suspensão de material particulado para a atmosfera; - Apresentação de laudo de vistoria técnica com plantas do atual sistema de rede de drenagem; - Adoção de controle interno de autofiscalização da frota quanto à emissão de fumaça preta para controle das emissões gasosas provenientes dos veículos movidos a Diesel que regularmente circulam no Terminal; - Apoio à implantação e manutenção de infraestrutura em Unidades Municipais de Educação com o depósito de R\$ 4.500.000,00 no FUNDURB

(Continua)

Empreendimento/localização	Nº Processo Administrativo	Data Emissão PTIV	Conteúdo do TRIMMC/PTIV
<p>Granel Química Ltda. / Ageo Leste Terminais e Armazéns Gerais S.A Natureza: Empreendimento Portuário Endereço: Ilha Barnabé</p>	30.947/2018-93	26.12.2019	<ul style="list-style-type: none"> - Apresentar ao município as informações do cumprimento das condicionantes da Licença de Operação e do processo de descomissionamento da área; - Apresentar Plano de Comunicação de Riscos à População; - Apoio à implantação de infraestrutura em Unidades Municipais de Educação com o depósito de R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais) no FUNDURB; - Construção e Climatização de Unidade de Ensino Infantil, em terreno a ser indicado pela PMS, no Caruara – Santos/SP; - Reforma e restauração do Outeiro de Santa Catarina: Obras de reforma e restauro de conservação e implantação de acessibilidade do Outeiro de Santa Catarina, situado à Rua Visconde do Rio Branco em Santos/SP; - Reurbanização da Rua Tolentino Filgueiras no trecho compreendido entre a Avenida Washington Luiz e Avenida Ana Costa; - Construção de parque acessível a pessoas com necessidades especiais e instalação de brinquedos.
<p>Brasil Terminal Portuário S/A Natureza: Empreendimento Retroportuário Endereço: Avenida Engenheiro Augusto Barata S/N Bairro Alemoa</p>	16.107/2020-97	14.12.2021	<ul style="list-style-type: none"> - Comprovar o cumprimento da política Municipal de Resíduos da Construção Civil; - Apresentar à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, cópia de todos os relatórios periódicos previstos na licença de operação (do primeiro até o mais recente); - Elaborar Plano de comunicação de riscos de acordo com as diretrizes indicadas no Anexo I; - Reforma e ampliação do Edifício do Centro da Juventude para espaço de assistência social, cultural e policlínica da Vila Gilda, Zona Noroeste.

(Continua)

Empreendimento/localização	Nº Processo Administrativo	Data Emissão PTIV	Conteúdo do TRIMMC/PTIV
<p>Bracell SP Celulose Ltda. Terminal STS14 A Natureza: Empreendimento Implantação de Terminal Portuário STS 14 A Endereço: Av. Ismael Coelho de Souza, s/n - Armazém STS-14º Bairro: Macuco (chegada prioritariamente por trem)</p>	10558 2021 74	18.04.2022	<p>- Deverá, no local do empreendimento, equipar as brigadas de incêndio com pelo menos 5 lances de mangueiras de combate a incêndio de 150mm (6”), com 20m de comprimento e, respectivas adaptações com saídas de 4 (quatro) mangueiras de 63mm (2,5 “);</p> <p>- Deverá contratar, administrar e entregar a obra de infraestrutura, climatização e mobiliário em 01 pavimento e na recepção na sede do Núcleo do Parque Tecnológico. As obras de melhoria destes pavimentos são para instalação da infraestrutura do: (i) interior de um pavimento destinado para as salas privativas, coworking, phone boots, área de descompressão e copa. E (ii) um pavimento térreo que inclui a instalação de catracas de acesso, instalação de mobiliários para recepção, equipamentos eletrônicos e de informática, e instalação de móveis da área de espera e copa. A recepção também abrigará atendimentos a serem implementados pela Prefeitura de Santos, tais como: Sebrae, Sala do Empreendedor e Banco do Povo.</p>
<p>CS-Santos Empreendimentos Imobiliários Ltda. Natureza: Hospital Endereço: Av. Conselheiro Nébias, nº 644. Bairro Boqueirão</p>	047869/2021-69	29.04.2022	<p>- Apresentar e implantar projeto de recuperação dos passeios públicos na quadra do empreendimento, nos moldes do Programa Calçada para Todos;</p> <p>- Implantar arborização na quadra do empreendimento, monitorando o crescimento durante 12 meses;</p> <p>- Implantar baias de embarque e desembarque para o empreendimento para garantir a fluidez do trânsito no entorno do empreendimento.</p>

(Continua)

Empreendimento/localização	Nº Processo Administrativo	Data Emissão PTIV	Conteúdo do TRIMMC/PTIV
<p>Granel Química Ltda Natureza: Empreendimento Retroportuário Endereço: Rua Dr. Alberto Schweitzer 1411. Bairro Alemoa</p>	<p>33.819/2018-10</p>	<p>20.05.2019</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Construção da nova U.M.E. Waldery de Almeida, na Zona Noroeste; - Readequar o sistema viário com implantação de sinalização horizontal e vertical em material plástico a frio no bairro Alemoa; - Fornecimento de equipamento para implantação de sinalização viária e apagamento; - Promover impermeabilização da área de estacionamento, com implantação de drenagem pluvial direcionada a caixas SAO e desarenadoras, antes de conexão ao sistema de drenagem da região; - Direcionar as Aguas pluviais livres de contaminação ao sistema de drenagem pluvial existente na área e não à rede de esgotamento sanitário, sob risco de sobrecarga da rede sanitária face aos altos índices pluviométricos na região; - Adotar lavadores de rodas nos acessos às obras, de forma a manter as vias públicas livres de material particulado carregado pelo rodante dos veículos pesados e, assim, evitar maior comprometimento da rede de drenagem pluvial; - Prolongar a canaleta de drenagem próxima às saídas de veículos, de forma a alcançar a área que delimita o pátio de carga/descarga da via de circulação interna, promovendo uma segunda linha de isolamento pluvial do pátio de carga/descarga;

(Conclusão)

Empreendimento/localização	Nº Processo Administrativo	Data Emissão PTIV	Conteúdo do TRIMMC/PTIV
			<ul style="list-style-type: none"> - Instalar caixas SAO às canaletas pluviais dessa área antes de sua conexão à rede de drenagem, de forma a conter possíveis vazamentos de óleo dos veículos utilizados nas operações; - Direcionar as águas oriundas do sistema de tratamento de efluentes ao corpo d'água ou drenagem se atenderem plenamente à legislação de qualidade de águas de corpos d'água do Estado de São Paulo; caso contrário, com a devida anuência da empresa concessionária, deverão ser direcionadas à rede de esgotamento sanitário; - Desenvolver e implantar Programa de Manutenção Preventiva de Veículos, Máquinas e Equipamentos, como procedimento oficial da empresa, inclusive como exigência para contratação de terceiros, de forma a garantir condições de funcionamento que permitam redução de ruídos e de emissão de efluentes aéreos; - Celebrar termo de compromisso que preveja a doação de 1000 mudas de mangue (500 Avicennia e 500 Rhizophora); - Elaborar Plano de comunicação de riscos de acordo com diretrizes indicadas no Anexo III; - Equipar as brigadas de incêndio com pelo menos 5 lances de mangueiras de combate a incêndio de 150mm (6"), com 20m de comprimento e, respectivas adaptações com saídas de 4 mangueiras de 63mm (2,5").

Fonte: Prefeitura Municipal de Santos/SP. Elaborado pelos autores, 2022.

Com base nas informações levantadas destes empreendimentos que solicitaram aprovação dos EIVs, observa-se que diversas medidas mitigadoras e compensatórias não resguardam a verdadeira função do EIV prevista no art. 2º da Lei Complementar nº 793/2013 de Santos/SP: garantir a qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades.

No caso da ADM do Brasil, localizada no porto de Santos, após aditamento do TRIMMC, teve como obrigação a aquisição de aparelhos de ar-condicionado para escolas municipais, e a empresa Elevações Portuárias S/A teve a doação de equipamentos a brigada de incêndio e reforma da Rodoviária de Santos, localizada a alguns quilômetros de distância, e não dentro dos 300m previstos em lei.

A Brasil Terminal Portuário S/A, devido a obras de expansão, responsabilizou-se pela reforma e ampliação do Edifício do Centro da Juventude em bairro diverso.

A Intervalles Minérios Ltda., empresa mineradora que atua na área continental de Santos, teve como medida compensatória a reforma do Teatro Rosinha Mastrângelo, localizado na área insular de Santos, assim como a Granel Química Ltda./Ageo Leste Terminais e Armazéns Gerais S.A, localizada na Ilha Barnabé, parte continental, que teve, entre suas condições, a reforma e restauração do Outeiro de Santa Catarina, reurbanização de rua e implantação do projeto de parques acessíveis, todos na área insular.

A Granel Química Ltda. também tem outro EIV em andamento, desta vez, na Macroárea Insular de Santos e, embora haja vários requisitos mitigadores, está inclusa a construção de uma escola a quase dois quilômetros de distância, algo claramente fora do âmbito das medidas mitigadoras/compensadoras.

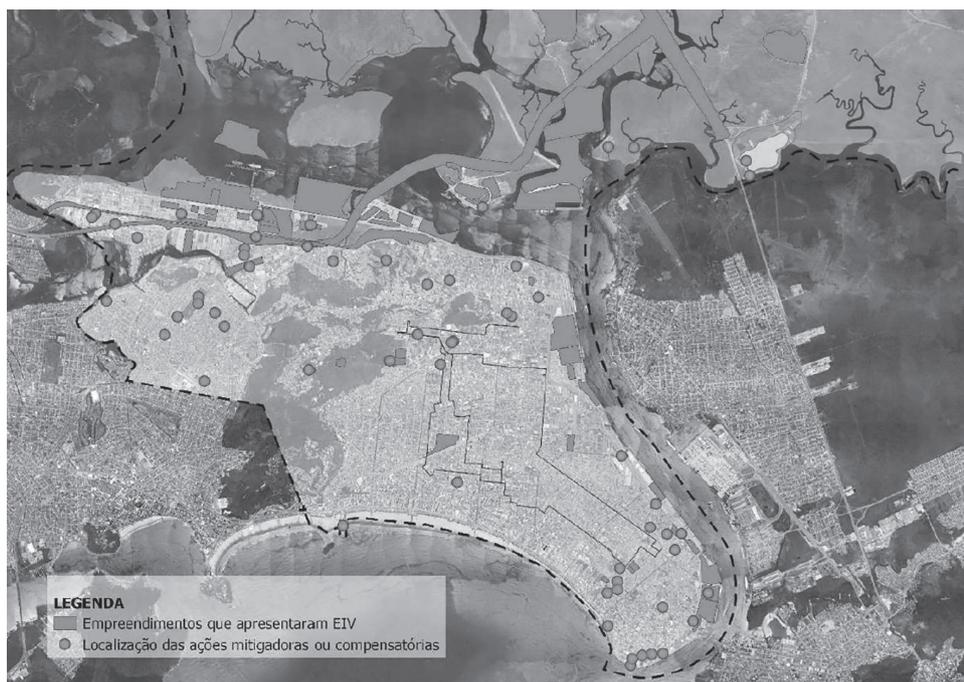
No caso da Bracell SP Celulose Ltda. Terminal STS14 A, é difícil encontrar relação entre o solicitado pela Prefeitura e os impactos para a vizinhança. Seu EIV revela que, entre os potenciais impactos urbanísticos e ambientais, estão problemas de ruídos, poeira e o armazenamento de gás GLP, todos com impacto na vizinhança.

Embora o próprio estudo já preveja prognósticos de medidas mitigadoras para estes casos, o que foi solicitado pela Prefeitura de Santos? Equipamento para brigadas de incêndio e contratar, administrar e entregar obra de infraestrutura, climatização e mobiliário na sede do Núcleo do Parque Tecnológico, localizado a quase cinco quilômetros de distância.

O caso da Hidrovias do Brasil, por sua vez, pode ser considerado um dos mais problemáticos, pois seu terminal já opera com fertilizantes, como nitrato de cálcio e de amônio, podendo exalar mau-cheiro, contaminar o ar, especialmente se houver incêndios, ou até ocorrer explosões, como ocorreu em Beirute, por conta deste último. Mas o PTIV estabeleceu a doação de mangueiras, similarmente ao caso da Elevações Portuárias S/A, e o depósito de alguns milhões de reais para o FUNDURB, que destinou os recursos para a reforma do Mercado Municipal, no bairro Vila Nova, distante da área.

Impressiona o mapa (figura 1) elaborado para o Diagnóstico de Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos, usando dados de 2013 a março de 2020, que mostra o deslocamento entre as localizações de várias medidas, com relação às áreas dos EIVs estudados, casos em que a Prefeitura abriu mão de resguardar a qualidade de vida da vizinhança. Observa-se que grande parte das medidas compensatórias é implantada longe dos respectivos empreendimentos, em áreas distantes das impactadas previstas nos EIVs.

Figura 1 – Localização das áreas objeto de EIVs apresentados e respectivas medidas mitigatórias ou compensatórias (2013 a março de 2020)



Fonte: Prefeitura de Santos; SEDURB (2021).

Estes resultados põem em xeque o previsto no art. 38, §1º, da Lei Complementar nº 793/2013, que prevê que as medidas mitigatórias e compensatórias devem ser executadas preferencialmente na área de influência do empreendimento ou da atividade, o que parece estar sendo ignorado. Isto se torna ainda mais problemático ao confrontar este dispositivo com o previsto no *caput* do art. 37 do Estatuto da Cidade, que prevê que o levantamento dos impactos positivos e negativos tem de ser feito sobre a qualidade de vida das pessoas da área e das *proximidades* [grifo nosso]. Portanto, as medidas mitigatórias e compensatórias têm de atender a esta população, e não a área diversa. Assim, o termo “preferencialmente”

previsto no art. 38, §1º, da Lei Complementar nº 793/2013 de Santos deveria garantir que estabelecer medidas mitigatórias e compensatórias fora da área de influência deveria ser uma exceção justificável e não a regra, como se observa.

Um ótimo exemplo destas exceções é o caso da Pedreira Engebrita Ltda. Devido a sua localização, não há efetivamente uma “vizinhança” a ser compensada, por isso, ficou justificável ir um pouco mais longe e criar uma medida compensatória a uma comunidade mais próxima, que é a modernização do píer da Ilha Diana, comunidade tradicional, que também faz parte da Macroárea Continental de Santos.

Durante este estudo, também foram observados casos exemplares, como o Instituto Médico Legal, que tem de apresentar planos de descarte dos seus materiais, laudo de conformidade ambiental da chaminé para os resíduos aéreos, assim como reduzir o possível os sons oriundos dos equipamentos necessários.

Outro caso exemplar foi o do Terminal Exportador de Santos S/A – TES, em que se estabeleceram medidas de autofiscalização para o controle de emissões gasosas pelos veículos, assim como o plantio de árvores e/ou arbustos para minimizar as ações dos ventos, procurando assim mitigar os danos à vizinhança.

A Casa de Saúde (CS-Santos Empreendimentos Imobiliários Ltda.) também entra neste seleto grupo ao se estabelecer o plantio de árvores e obrigar a criação de baias para ambulância, diminuindo os efeitos no trânsito.

Baseando-se nesta análise de medidas, verifica-se que o município de Santos infelizmente não tem seguido com frequência o que os autores estudados consideram por preceitos relevantes do EIV, visto que diversas medidas compensatórias estão implantadas em lugares diversos de suas áreas de influência e sequer relacionadas à efetiva compensação dos danos que serão causados.

Ademais, observa-se que várias medidas compensatórias foram usadas para adquirir objetos ou reformas para equipamentos públicos, levantando até mesmo um questionamento se estas medidas estariam sendo usadas como substitutas a processos licitatórios no lugar de reduzir ou compensar os impactos a que a região do entorno e seus residentes seriam expostos.

O caso da Granel Química Ltda., que possui um empreendimento na área insular e outro na parte continental, é um exemplo: a parte insular recebeu diversas medidas mitigadoras, mas foi incluída a construção de uma escola, enquanto o localizado na parte continental está obrigada a construir e climatizar uma Unidade de Ensino Infantil na área continental e a realizar uma reforma na área insular.

Conforme anteriormente exposto por Argenta (2017), a aprovação de empreendimentos que necessitem de EIV sem um controle da motivação da contrapartida a ser exigida representa um vício, pois burla o ordenamento jurídico.

Desta forma, ao atender os termos do Estatuto da Cidade, as ações previstas na Lei Complementar nº 793/2013 sem dúvidas demonstram sua relevância

no trabalho do Poder Público na proteção da vizinhança pelos impactos gerados no território, por empreendimentos e atividades. Entretanto, cabe à sociedade e estudiosos analisar mais rigorosamente e cobrar dos órgãos responsáveis, como a COMAIV, Legislativo Municipal e MPSP, medidas que realmente resguardecem o entorno dos empreendimentos de seus efeitos negativos, assim como os compensem de forma adequada.

Caso contrário, o Poder Público Municipal pode ser responsabilizado por omissão na gestão de impactos e uso deturpado da lei, usando-a para garantir objetos ou obras típicas de licitação ao invés de trazer resultados úteis às vizinhanças envolvidas.

5 O EIV na nova Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo

Com o intento de melhorar o atendimento da dinâmica do processo de urbanização, o Município de Santos recentemente atualizou sua Lei de Uso e Ocupação do Solo na Área Insular (LC nº 1.187, de 30 de dezembro de 2022), inserindo novos aspectos e aperfeiçoando outros já previstos.

Um dos exemplos foi a criação de uma Faixa de Amortecimento – FA, possibilitando o licenciamento de atividades que hoje exercem irregularmente os usos vedados (arts. 117 a 119). Durante a elaboração desta nova legislação, representantes da comunidade local se manifestaram contrariamente à proposta à época, mas, diante da recusa da Prefeitura em retirá-la, propuseram que estas atividades fossem licenciadas mediante EIV, dentre outras condições. Assim, a Prefeitura acolheu parcialmente a proposta, estabelecendo a exigência de EIVs nas Faixas de Amortecimento (§§2º e 3º, art. 119 do PLC).

Contudo, estabelecida esta condição, a proteção da população local contra impactos como poluição sonora e atmosférica, trânsito de carga e outros só será efetiva se a Prefeitura de fato orientar as medidas mitigatórias e compensatórias na área de influência das atividades a serem licenciadas.

6 Medidas compensatórias do impacto de vizinhança: substitutivos de processos licitatórios?

Queiroz e Carriço (2019), de forma similar, montaram um quadro de exemplos feito sobre outros empreendimentos:

Quadro 2 – Estudos de Impacto de Vizinhança – Prefeitura Municipal de Santos/SP

(Continua)

Empreendimento	Nº Processo Administrativo	Data	Conteúdo do TRIMMC
MIRAMAR Empreendimentos Imobiliários Ltda. Natureza: Empreendimento imobiliário. Bairro: Aparecida.	101.067/2015-11	27.10.2016	<ul style="list-style-type: none"> - Execução de rede de drenagem auxiliar; - Implantação de Sinalização semafórica, horizontal e vertical; - Edificação de UBS no bairro Estuário (R\$ 2.336.325,00); - Ampliação da UME Andradas; - Disponibilização de 20 contentores de resíduos no edifício; - Construção de baia de estacionamento de veículo coletor de resíduos e de local para guarda dos contentores; - Plantio e manutenção por 24 meses de 50 mudas de árvores no entorno do empreendimento.
Terminal Químico de Aratu S/A (TEQUIMAR) Natureza: Terminal Químico Bairro: Alemoa	19.250/2016-91	19.05.2017	<ul style="list-style-type: none"> - Apoio implantação de UPA da Zona Noroeste (R\$153.204,49); - Execução de obras e aquisição de equipamento da UBS do Jardim Piratininga; - Apoio à implantação da UME do bairro São Jorge; - Execução de obras da UME do bairro Piratininga; - Implantação de circuito fechado de monitoramento de trânsito no local do empreendimento; - Implantação de equipamento de Sinalização semafórica na área do empreendimento; - Implantação de projeto de arborização (796 unidades) nos bairros Sa-boó, Chico de Paula e Santa Maria; - Apresentação de Estudo de Análises de Risco e do Programa de Gerenciamento de Riscos aprovado pela CETESB, contemplando Plano de Comunicação de Risco à População vizinha; - Execução de melhorias na iluminação pública do local do empreendimento.
FIBRIA Terminal de Celulose de Santos SPE S/A Natureza: Terminal Portuário Bairro: Macuco	101.118/2016-31	01.09.2017	<ul style="list-style-type: none"> - Revitalização da sinalização vertical do bairro Estuário; - Comunicação prévia à CET Santos acerca da circulação de Caminhões superdimensionados; - Apoio à implantação do Centro de Capacitação Darcy Ribeiro; - Apresentação do Plano de Gerenciamento de Riscos; - Levanteamento topográfico e cadastral da Zona Especial de Interesse Social da Aparecida.

(Conclusão)			
Empresa Brasileira de Terminais Portuários S/A (EMBRAPORT) Natureza: Terminal Portuário Bairro: Ilha Barnabé	97.787/2016-73	06.10.2017	- Comprovação do licenciamento ambiental do empreendimento; - Apoio à construção de atracadouro no bairro Monte Cabrão; - Apoio à cobertura da quadra de esportes da UME Monte Cabrão; - Apresentação de relatório do Programa de Qualidade Ambiental – Qualidade do AR.
Termares Terminais Marítimos Especializados Ltda. (ECOPORTO) Natureza: Terminal Portuário Bairro: Saboó	67.320/2017-16	11.12.2017	- Apoio à implantação de Núcleo do Parque Tecnológico de Santos; - Apoio à implantação de Centro de Referência Especial de Assistência Social.
AGEO Terminais e Armazéns S/A e AGEO Terminais e Armazéns Gerais S/A Natureza: Terminal Químico Bairro: Ilha Barnabé	71.422/2017-08 71.426/2017-51	12.03.2018	- Implantação de estacionamento pulmão de veículos de carga; - Complementação do Plano de Monitoramento e de Avaliação permanente de encostas; - Apoio à implantação da UPA da Zona Leste (R\$ 4.800.000,00); - Apoio à informatização do Sistema de Saúde (R\$ 5.000.000,00); - Apoio à implantação de infraestrutura de UMEs (R\$ 6.900.000,00); - Execução de serviços de sinalização viária nos bairros Centro, Paquetá e Vila Nova (R\$ 500.000,00).
ADONAI Química S/A Natureza: Terminal Químico Bairro: Ilha Barnabé	79.151/2017-58	13.03.2018	- Apoio ao Plano Municipal de Redução de Riscos com fornecimento de imagens de helicóptero; - Construção de muretas e canaletas para escoamento de poluentes para caixa de retenção; - Apoio à climatização de UMEs (R\$ 5.000.000,00).
Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP) Natureza: Sistema Viário Bairro: Estuário	103.040/2015-35	21.03.2018	- Mitigação dos impactos viários durante a obra do viaduto; - Estudo de solução para o conflito rodoferroviário na confluência da Av. Siqueira Campos com Av. Gov. Mario Covas Filho; - Aquisição de aparelho de Raio X digital e duas motolâncias; - Alteração de um ponto de medição de vibração para local mais próximo às residências vizinhas à obra do viaduto; - Oferta de 200 vagas de veículos de carga; - Informar à COMAIV quanto às tratativas com os proprietários dos imóveis vizinhos, acerca do processo de valorização/desvalorização dos imóveis; - Participar e apoiar a audiência pública de apresentação do empreendimento.

Fonte: Queiroz e Carriço (2019, p. 10.7-8). Nota: bairros informados pelos autores.

Observa-se como então já haviam sido identificadas, em negrito no quadro, diversas medidas compensatórias que sequer resguardam relações com a vizinhança. Tem-se construção de UME pelo empreendimento Miramar, Tequimar e Embraport, todos em bairros diversos da localização do empreendimento, revitalização de sinalização vertical em bairro diverso pela empresa Fibria, implantação de Núcleo do Parque Tecnológico de Santos pela Ecoporto, implantação de UPA em bairro diverso, pela Ageo, climatização de UME pela Adonai e, finalmente, doação de máquina de Raio-X e duas motolâncias pela Codesp.

Todas essas “compensações à vizinhança”, ao serem mais bem analisadas, deveriam ensejar licitações pela Prefeitura de Santos e não medidas compensatórias.

6.1 Substituição do processo licitatório por medidas compensatórias do EIV

O processo licitatório nada mais é que a forma usada pelos entes públicos, no caso a Prefeitura Municipal de Santos, para adquirir serviços/objetos e/ou construir edificações que julguem necessários. Por isso, existe a Lei Federal nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993), substituída pela Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021), que regulamenta os procedimentos, penalidades, dispensas e inexigibilidades deste procedimento, com o intento de evitar o mau uso do dinheiro público, assim como auxiliar no combate ao seu desvio.

Por ter havido EIVs aqui estudados, anteriormente à sanção da Lei nº 14.133/2021, torna-se necessário analisar ambas as leis.

6.1.1 Frente às Leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e nº 14.133, de 1º de abril de 2021

A antiga lei de licitação é anterior ao Estatuto das Cidades, por isso, em suas hipóteses originais, não teria como prever as possibilidades de obras por EIVs, entretanto, apesar de chegar a ser modificada diversas vezes, até ser substituída pela Lei nº 14.133/2021, em nenhum destes momentos a lei faz menção a sua possível substituição por medidas compensatórias de EIV, nem mesmo em seus casos de dispensa ou inexigibilidade.

Por sua vez, a nova lei de licitações trouxe melhorias e desburocratização dos seus procedimentos, assim como demonstra estar mais preocupada com o meio ambiente e a vizinhança, tanto que em seu art. 45 são previstos diversos regramentos mínimos que as licitações devem respeitar, a maioria de cunho ambiental, e, entre eles, está o inciso IV, que diz:

Art. 45. As licitações de obras e serviços de engenharia devem respeitar, especialmente, as normas relativas a: [...]

IV - avaliação de impacto de vizinhança, na forma da legislação urbanística;

Embora haja outros artigos relacionados a impacto ambiental, não há mais nada dito a respeito do impacto de vizinhança, nem mesmo nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, muito menos sua substituição por medidas compensatórias.

6.1.2 Outras fontes

Desta forma, nota-se que a forma com que a Prefeitura de Santos tem usado as medidas compensatórias do EIV em substituição ao processo licitatório, para obter bens e obras, nem sempre é prevista em lei, o que significaria, tecnicamente, que este tipo de procedimento seria irregular, ainda mais levando-se em conta a distância entre as medidas e a comunidade afetada.

A Prefeitura deveria se utilizar de outras fontes, como leis, doutrinas ou jurisprudências acerca do caso, para embasar suas decisões sobre a construção de UMEs, UPAs e o Núcleo do Parque Tecnológico de Santos, entre outros. Entretanto, percebe-se que tais medidas confrontam a Lei Federal nº 13.874/2019, que instituiu a Declaração de Direitos e Liberdade Econômica. Segundo esta, é prevista no art. 3º, XI, a proibição de medida ou prestação compensatória ou mitigatória abusiva, constando na alínea “c” - o impedimento do uso do “particular para realizar execuções que compensem impactos que existiriam independentemente do empreendimento ou da atividade econômica solicitada”; e na alínea “d” - enquadramento como imoderada a exigência de “execução ou prestação de qualquer tipo para áreas ou situação além daquelas diretamente impactadas pela atividade econômica” (BRASIL, 2019).

Valendo-se dessa norma, em 2020, o Ministério Público de São Paulo impetrou Ação Civil Pública contra a Prefeitura de Santos e a empresa Valoriza Energia SPE Ltda., pois, além do uso de EIV para obras públicas no Emissário Submarino de Santos, em suposta compensação de impacto independente da obra, esta prestação compensatória ocorreria a dez quilômetros de distância da região afetada, oito a mais do que o previsto na Lei Complementar nº 793/13 de Santos, caracterizando prestação em áreas além daquelas diretamente impactadas pela atividade econômica (Lei Federal nº 13.874/2019).

Apesar de a ação ter sido julgada procedente pelo juízo de 1ª instância, anulando o TRIMMC celebrado, o Tribunal de Justiça de São Paulo derrubou a sentença, considerando justamente o termo “preferencialmente” previsto no art. 38, §1º, Lei Complementar nº 793/13 de Santos.

Na pesquisa que embasou este trabalho não foi possível encontrar outras fontes que discorressem sobre a proibição ou permissão desse tipo de uso dos EIV, demonstrando ser um campo aparentemente inédito, sugerindo que o aprofundamento deste tema seja objeto de outro estudo.

6.2 Medidas compensatórias e seu uso jornalístico

Em que pese a falta de previsão legal do uso de compensações à vizinhança como substituto de processos licitatórios para obras ou obtenção de equipamentos, e que estes estão sendo feitos em locais alheios à vizinhança afetada, isto não significa que essas medidas não estejam sendo noticiadas. O jornal “A Tribuna”, o diário de maior circulação da Baixada Santista, já noticiou algumas dessas medidas compensatórias, que não só são tratadas como positivas, mas, ao ler as notícias, leigos sequer terão ciência dos prejuízos que outras pessoas poderão passar em consequência dessa prática.

Por exemplo, na edição de 1º de agosto de 2020, o jornal A Tribuna trouxe reportagem feita pela redação com a seguinte manchete “Restauro do Outeiro deve terminar até novembro”.

Ao se ler a notícia, tem-se a falsa ideia de que se trata de uma parceria entre Prefeitura e a empresa Ageo Leste Terminais e Armazéns Gerais, para fazer a reforma de um antigo ponto turístico, que estava em condições de abandono.

Entretanto, esta “parceria” é, na verdade, um dos termos de acordo do TRIMMC firmado entre a Prefeitura e a empresa, já abordado neste presente estudo, pois se trata de empresa portuária, localizada na Macroárea Continental de Santos (Ilha Barnabé), que, ao invés de fazer obras que mitiguem ou compensem a região ou as proximidades, pelos seus impactos à vizinhança, está fazendo uma reforma que, tecnicamente, seria de responsabilidade da Prefeitura fazer, com uma licitação.

Logo em seguida, na segunda-feira, 3 de agosto de 2020, o mesmo jornal noticiou a reforma da Rodoviária de Santos, com a manchete “Rodoviária terá cara nova em setembro”, colocando até mesmo a satisfação da população com esta reforma. A reportagem até fala que se trata do termo de compensação TRIMMC com a empresa de logística Rumo, demonstrando ser boa essa “parceria” para os cidadãos. Entretanto, não explica para que serviria a medida compensatória e nem qual a obra que a empresa realizará em troca de impactos que não serão compensados. Trata-se do empreendimento “Elevações Portuárias S/A”, também criticado neste estudo, pelo fato de suas compensações não afetarem a vizinhança atingida.

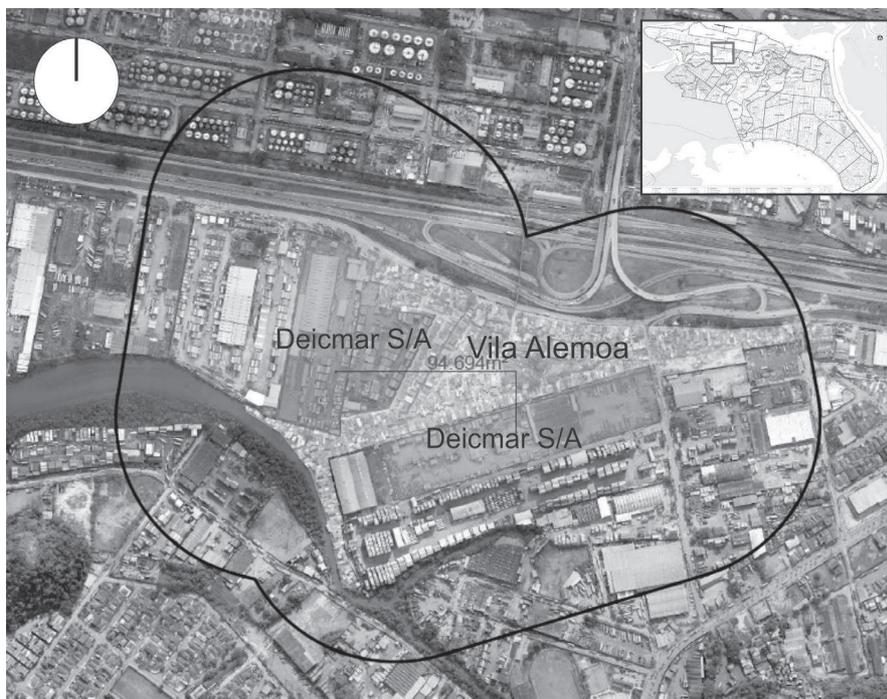
No dia 31 de dezembro de 2020, o jornal G1 do grupo Globo, ao tratar de Santos e região, trouxe uma notícia com a manchete “Santos, SP, inaugura novo prédio de escola municipal na Zona Noroeste”, informando que, sem custo ao município, a Prefeitura conseguiu a construção de uma escola pelo TRIMMC com

a Granel Química, que investiu 10 milhões de reais. Mas faltou explicar como a construção desta escola está compensando a vizinhança afetada pelo empreendimento, no Bairro da Alemoa.

Em 4 de junho de 2022, a manchete de capa de A Tribuna anuncia “Obras à vista. Em parceria com duas empresas, a Prefeitura de Santos vai revitalizar áreas do Centro e do Dique da Vila Gilda, na Zona Noroeste”. A notícia se refere a duas empresas não analisadas neste estudo, Bandeirantes Deicmar e Santos Brasil, que irão fazer novas revitalizações e construções, entretanto, novamente, a Prefeitura ignora a compensação à comunidade afetada da Vila Alemoa e usa o EIV como substituto para projetos de política habitacional e outros que necessitem de licitação para serem tirados do papel.

As figuras 2 e 3 demonstram este problema. Na figura 2, as áreas em laranja correspondem aos dois empreendimentos da Deicmar S/A, objetos de EIVs, e a área em amarelo corresponde à Zona Especial de Interesse Social da Vila Alemoa, cuja população se encontra há várias décadas em situação de alta vulnerabilidade social. Os perímetros em preto correspondem aos *buffers* com 300 m de raio, que delimitam a área de influência mínima dos empreendimentos, de acordo com a Lei nº 793/2013.

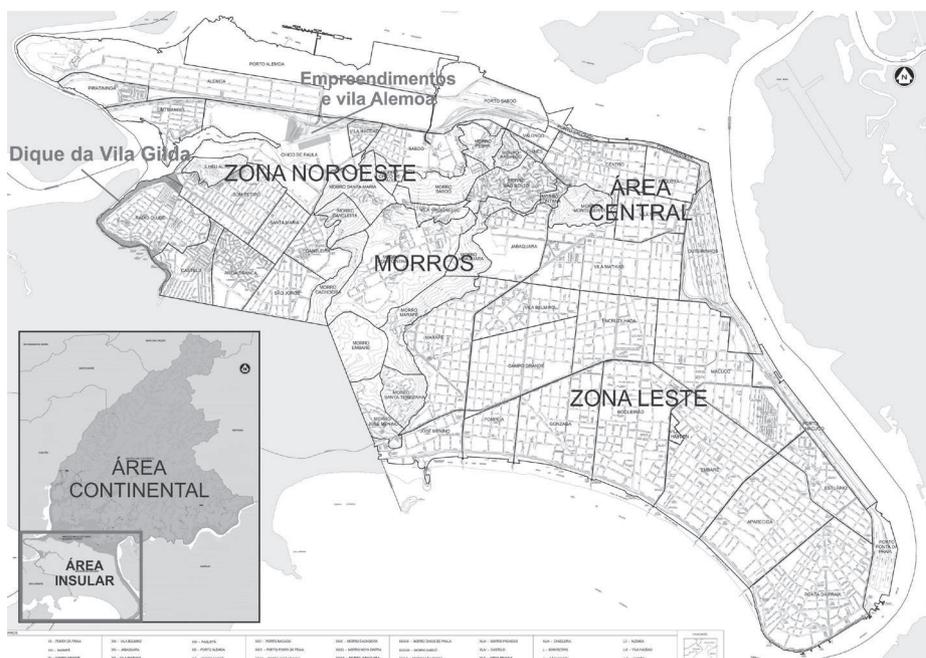
Figura 2 – Localização dos empreendimentos da Deicmar e da Vila Alemoa



Fonte: Elaborada pelos autores com base no Google Earth.

A figura 3 localiza na planta da Macroárea Insular de Santos as áreas de dois empreendimentos da Deicmar, um dos quais, o da esquerda, foi objeto de PTIV destinando medida compensatória para Zona Especial de Interesse Social do Dique da Vila Gilda, também de alta vulnerabilidade social, porém em nada afetada pelos impactos do empreendimento. O empreendimento da direita também não direciona medida para a Vila Alemoa. Observa-se novamente a grande distância entre a área efetivamente afetada pelos impactos dos empreendimentos da Deicmar S/A, a Vila Alemoa, e a área beneficiada por medida imposta pela Prefeitura para um dos EIVs, o Dique da Vila Gilda (em vermelho na figura 3), objeto de uma das medidas do EIV do empreendimento à esquerda.

Figura 3 – Localização dos empreendimentos da Deicmar e da medida compensatória



Fonte: Elaborada pelos autores com base na planta da Macroárea Insular de Santos.

Assim sendo, fica nítido o desvio da finalidade das medidas compensatórias do EIV por parte da Prefeitura de Santos, utilizado como substituto para realizar obras ou aquisições que necessitariam de licitações e que, infelizmente, quando estas são noticiadas, têm um enfoque mais positivo, destacando as novas obras e reformas adquiridas pela Prefeitura sem custo, enquanto deixa-se de lado a omissão quanto ao controle dos impactos prejudiciais às comunidades afetadas pelos empreendimentos.

7 Considerações finais

Com o objetivo de resguardar a qualidade de vida dos residentes no entorno de empreendimentos ou atividades que causem algum tipo de impacto ambiental, sociais e econômicos adversos para a região urbana, o EIV demonstra ser um forte instrumento municipal para o controle dos impactos. Dessa forma, o EIV deve sempre ter uma avaliação eficiente, tanto em sua elaboração como no estudo dos impactos, procurando-se alternativas que possam reduzir ou até mesmo eliminar que eventuais efeitos danosos, temporários ou permanentes, causem prejuízos à população do entorno, ou até mesmo que ultrapassem a área em que estão localizados, caso haja contaminação do ar e águas, por exemplo.

Em posse deste documento, o Poder Público Municipal responsável tem o dever de procurar por medidas mitigatórias ou compensatórias que realmente assegurem a qualidade de vida da região afetada, empregando políticas públicas voltadas para a área estudada ou regiões mais próximas.

O aprimoramento de leis, como a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo de Santos, é um passo importante para assegurar cada vez mais a qualidade de vida desejada aos residentes de áreas afetadas por empreendimentos ou atividades, sem prejudicar o desenvolvimento econômico, tornando-as mais inclusivas e sustentáveis, cabendo ao Poder Público o uso correto do intento do EIV.

Salienta-se que, apesar de bem recebida por parte da população, o fato de não se ter encontrado previsão legal, doutrinária ou jurisprudencial, revela ser incorreto aceitar o uso das medidas compensatórias como substitutas de obras ou aquisições típicas de licitação, especialmente nos casos em que as medidas solicitadas serão entregues em local diverso do afetado.

Neighborhood Impact Study: the location of the enterprises and the use of their mitigating and compensatory measures in Santos/SP

Abstract: The work investigates an urban policy instrument brought by the City Statute, the Neighborhood Impact Study (NIS), focusing on mitigations, compensations and their locations. In this study, note the situation of Santos/SP, in which the NIS is governed by Municipal Complementary Law 793/2013, regulating the implementation of projects and activities with significant impacts that must be evaluated, eliminated or compensated, with other laws increasing it, such as the new Land Use and Occupancy Ordinance Law of Santos/SP. Using bibliographic research, legislation and relevant documents related to the NIS available by the Municipality of Santos, the importance of this instrument for guaranteeing the quality of life in the neighborhood of the enterprise or activity is critically analyzed. Checking where the mitigating and compensatory measures are being implemented, considering the new Land Use and Occupancy Ordinance Law, it is observed how some compensatory measures are replacing public biddings and are being reported by local newspapers.

Keywords: Neighborhood Impact Study. Mitigating and compensatory measures. Urban Policy. Land Use and Occupancy Law. Municipality of Santos/SP.

Referências

- ARGENTA, Graziela. Contrapartidas Urbanísticas: Expressão Da Urbanística Consensual. In: *Revista de Direito Ambiental*, v. 86, p. 415-437, abr./jun. 2017.
- BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 6 jun. 2022.
- BRASIL. *Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019*. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 25 jan. 2023.
- BRASIL. *Lei nº 7.341, de 22 de outubro de 2010*. Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas urbanas situadas em terras da União no âmbito da Amazônia Legal, definida pela Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7341.htm Acesso em: 8 abr. 2022.
- BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 4 abr. 2022.
- BRASIL. *Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro 1997*. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf. Acesso em: 4 abr. 2022.
- BRASIL. *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 6 jun. 2022.
- ENTENDA a Importância das Medidas Mitigadoras e Compensatórias. Pensamento Verde, 2014. Disponível em: <https://www.pensamentoverde.com.br/meio-ambiente/entenda-importancia-das-medidas-mitigadoras-e-compensatorias/>. Acesso em: 18 abr. 2022.
- FOMIM, Gabriel. Santos anuncia obras no Centro e na Vila Gilda. *A Tribuna*, Santos/SP, 4 de junho de 2022, Cidades, página A-4.
- GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. 5. ed. Indaiatuba: Foco, 2019.
- LOLLO, José Augusto de; RÖHM, Sérgio Antonio. *Aspectos Negligenciados em Estudos de Impacto de Vizinhança*. Estudos Geográficos, Rio Claro, 3(2):31-45, dez. 2005. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/estgeo/article/view/239/195>. Acesso em: 9 abr. 2022.
- MARTINS, Fabiane Parente Teixeira. Loteamentos: A Exigibilidade de Estudo de Impacto de Vizinhança. In: *Revista de Direito Ambiental*, v. 50, p. 66-80, abr./jun. 2008.
- PRESTES, Vanêsa Buzelato. Plano Diretor e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). In: *Revista dos Tribunais*, v. 3. Edição Especial, 2011.
- QUEIROZ, Zahra Adnan Kabbara de; CARRIÇO, José Marques. Estudo de Impacto de Vizinhança no Município de Santos/SP: instrumento de política urbana para uma Cidade Sustentável. In: *Revista de Direito Ambiental*, v. 95, p. RR-10.1-10.11, jul./set. 2019.
- RESTAURO de Outeiro deve terminar até novembro. *A Tribuna*, Santos/SP, 01 de agosto de 2020 Cidades, A-7.
- RIFE, Rosana. Rodoviária terá cara nova em setembro. *A Tribuna*, Santos/SP, 03 de agosto de 2020, Cidades, A-5.

SANTOS. *Diagnóstico de Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos*. Instrumentos Urbanísticos. Santos: Prefeitura Municipal de Santos, 2021. Disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/SEDURB/2-instrumentos_urbanisticos.pdf. Acesso em: 31 ago. 2022.

SANTOS. *Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança*, 2020, Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/node/32971>. Acesso em: 17 abr. 2022.

SANTOS. SP inaugura novo prédio de escola municipal na Zona Noroeste, *G1*, 30 dez. 2020, Santos e região. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/educacao/noticia/2020/12/31/santos-sp-inaugura-novo-predio-de-escola-na-zona-noroeste.ghtml>. Acesso em: 6 jul. 2022.

SANTOS. *Lei Complementar nº 1.187, de 30 de dezembro de 2022*. Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular do Município de Santos. Santos: Diário Oficial de Santos, 31 dez. 2022. Edição Extraordinária. p. 1-127.

SANTOS. *Lei Complementar nº 793, de 14 de janeiro de 2013*. 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. Santos: Diário oficial de Santos, 15 jan. 2013.

SOARES, Lucécia Martins. Estudo de Impacto de Vizinhança. *In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

ZEFERINO, Maria Carolina. *Medidas Mitigadoras e Compensatórias de Impactos Ambientais*. Mata Nativa, 2018, Disponível em: <https://www.matanativa.com.br/medidas-mitigadoras-e-compensatorias-de-impactos-ambientais/>. Acesso em: 18 abr. 2022.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CAMERINI, Caio de Paula; CARRIÇO, José Marques. Estudo de Impacto de Vizinhança: a localização dos empreendimentos e o uso das suas medidas mitigatórias e compensatórias em Santos/SP. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 185-214, jul./dez. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i17-ART08.SP
