

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM
HELDER CÂMARA**

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

EDSON RICARDO SALEME

FLAVIA PIVA ALMEIDA LEITE

DANIEL GAIO

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias

Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/
UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara;

coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Flavia Piva Almeida Leite, Daniel Gaio –
Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-096-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2 Direito urbanístico. I.
Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo
Horizonte, MG).

CDU: 34



XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

PREFÁCIO

Na passagem para o novo milênio estabeleceu-se o Fórum Social Mundial, em 2001, como espaço fundamental para a internacionalização e discussões de temas relevantes. Elaborou-se, na ocasião, uma Carta Mundial do Direito à Cidade pela ONG FASE, na VI Conferência Brasileira de Direitos Humanos, com apoio ativo dos instrumentos internacionais de direitos humanos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, como estratégia estabelecida por um conjunto de organizações da sociedade atuantes nas questões urbanas. Gerou-se, assim, a primeira versão da proposta denominada Carta Européia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade, apresentada em Saint-Dennis, em maio de 2000, e o Tratado por Cidades, Vilas, Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis. A seguir, no Brasil, lançou-se a plataforma brasileira do direito à cidade e reforma urbana.

Esse processo construtivo de um marco regulatório nasce com o objetivo de disseminar a concepção do direito à cidade como um novo direito humano.

Ainda que alguns urbanistas considerassem desnecessária e outros indicassem a completa ausência de norma do estilo aprovou-se, após treze anos de tramitação, o Estatuto da Cidade. Esta Lei Federal reiterou, em sua ementa, ser a regulamentadora dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Entre críticas e elogios, a Lei nº 10.257, de 2001, gerou repercussões positivas em prol da construção de cidades sustentáveis, firmou parâmetros para a construção da função social da cidade e viabilizou institutos relacionados à regularização fundiária.

Esse novo momento, experimentado no Brasil, reafirmou que o urbanismo não deveria apenas ser visto como ciência voltada unicamente à ordenação de espaços habitáveis, mas também dirigida a regular as funções sociais da cidade e sobretudo relativas à regularização fundiária e novas formas de modernização de espaços urbanos.

Nesse sentido, a inclusão do Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade no XXIV Encontro Nacional do CONPEDI Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito realizado em Belo Horizonte Minas Gerais, de 11 a 14 de novembro de 2015, revelou-se de maneira inédita e com o sucesso esperado. O novel Grupo gerou excelente

oportunidade para se debater o grande número de institutos previstos no Estatuto relacionados ao justo tratamento da propriedade. O acerto dessa inclusão fica evidente ao serem analisados os artigos submetidos e apresentados, os quais são rapidamente resumidos a seguir, com a indicação de seus autores.

Esta obra inicia-se com o artigo de Roberta Terezinha Uvo Bodnar e Zenildo Bodnar intitulado "A EPISTEMOLOGIA INTERDISCIPLINAR DO DIREITO À CIDADE", que defende a ideia de que o direito à cidade exige estudos de natureza interdisciplinar para abarcar a totalidade do seu sentido, tendo sido igualmente enfatizada a dimensão jurídica do direito à cidade, em especial a sua interseção com o Estatuto da Cidade e com os princípios constitucionais.

No artigo "O DIREITO À CIDADE E SUSTENTABILIDADE: ASPECTOS DA SEGREGAÇÃO, DEGRADAÇÃO E RISCO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE NITERÓI", Eleonora Freire Bourdette Ferreira e Mariana Dias Ribeiro assinalam que o direito à cidade exige uma mudança radical no sistema de valores instituído pelo capitalismo ao incorporar o valor e a ética da sustentabilidade nas suas dimensões ecológica e social. Em seguida as autoras buscam analisar a efetividade dos referidos conceitos no município de Niterói (RJ).

A seguir, Roberto Miglio Sena, por meio do trabalho O DIREITO À CIDADE NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO, faz argumentação da conformação do direito à cidade como um direito fundamental e um dos alicerces importantes da ordem jurídica nacional. Posteriormente faz breve análise acerca dos entraves à efetivação ao direito à cidade, bem como o tratamento conferido pelos Tribunais Superiores às questões urbanas.

Em sua apresentação do trabalho intitulado O AVESSE DO URBANO, Ursula Miranda Bahiense De Lyra objetiva lançar luz aos propósitos do processo de gentrificação que está sendo introduzido no âmbito das políticas urbanas implementadas pelos poderes públicos na cidade do Rio de Janeiro, de forma a transformá-la em uma cidade vitrine ou cidade competitiva, apta a atrair um montante cada vez maior de capital e investimentos estrangeiros.

Por sua vez, Thaís Lopes Santana Isaías e Carolina Spyer Vieira Assad abordam no artigo "A TESE PATRIMONIALISTA E SEUS REFLEXOS NA CIDADE- MERCADO: UMA ANÁLISE À LUZ DO CONFLITO DA IZIDORA (Belo Horizonte), em especial a tramitação do processo judicial e as violações de direitos humanos praticadas pelo Poder Público.

No artigo "O DIREITO À CIDADE ENCLAUSURADO EM CONJUNTOS HABITACIONAIS: A ANÁLISE DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA" os autores Phillipe Cupertino Salloum e Silva e Emerson Erivan de Araújo Ramos analisam como o referido programa habitacional colabora para o aumento da segregação espacial pelo fato de estar alicerçado em uma conformação massificada de habitações em zonas periféricas e em grandes loteamentos é justificada por seu baixo custo e celeridade na conclusão.

No trabalho intitulado "(IN) SUSTENTABILIDADE NO PROCESSO BRASILEIRO DE URBANIZAÇÃO", de Amanda Cristina Carvalho Canezin e Miguel Etinger de Araujo Junior, busca-se relacionar o conceito de sustentabilidade com os impactos sociourbanísticos nas cidades, e trazem elementos e práticas sociais que objetivam construir cidades sustentáveis. Na sequência, Gabriela Miranda Duarte destaca a necessidade de superar o discurso de naturalização das desigualdades e da preponderância do elemento técnico no planejamento das cidades, por meio do artigo PLANO DIRETOR: UMA DEMONSTRAÇÃO DA DESIGUALDADE POLÍTICA NO BRASIL. Para que isso se concretize, a autora defende que haja a inclusão dos grupos que compõem a cidade no processo decisório, em especial por meio de audiências públicas.

Berenice Reis Lopes discorre sobre O FENÔMENO DAS OCUPAÇÕES VISTO COMO PROCESSO DE MUDANÇA SOCIAL. Neste sentido analisou o tema das ocupações como um fenômeno de transformação da sociedade. A pesquisa fez uma análise documental e teórica e, procurou refletir sobre o significado da expressão ocupação, seguindo-se à análise dos conceitos de direito de propriedade e de sua função social, apresentando um outro foco de análise que cerca tais direitos.

Juliana Aparecida Gomes Oliveira e Luiza Machado Farhat Benedito, no artigo "A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA", abordam as diversas possibilidades de funcionalização da propriedade urbana por meio dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, bem como pelos procedimentos de regularização fundiária previstos pela Lei Federal 11.977, de 2009.

Na sequência, com o trabalho intitulado A RELAÇÃO ENTRE O DIREITO DE PROPRIEDADE E O DIREITO À MORADIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, Cláudia Mansani Queda De Toledo e Carolina Barocat Mokarzel apresentaram a relação existente entre o direito de propriedade e o direito à moradia a partir da inserção da moradia

como um direito social fundamental no artigo 6º da CF/88. Para tanto, elaboraram uma aproximação teórica entre direito de propriedade e moradia, bem como as possíveis antinomias.

Juliano dos Santos Calixto e Maria Tereza Fonseca Dias propõem analisar a A EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA ADEQUADA A PARTIR DA SEGURANÇA NA POSSE NO DIREITO INTERNACIONAL E NO DIREITO BRASILEIRO, para tanto discutem se a efetividade do direito à moradia adequada está relacionada à distribuição de títulos individuais de propriedade em assentamentos informais ou se a segurança na posse pode ser garantida de forma apartada do direito de propriedade. Para responder a tais questionamentos desenvolvem uma investigação de cunho dogmático-jurídico, mediante coleta de dados primários: estatísticas, programas governamentais, legislações e tratados; e secundários: bibliografia e estudos sobre o tema.

Com o trabalho intitulado OCUPAÇÕES URBANAS EM FORTALEZA: POPULAÇÃO NÔMADE, DIREITOS E MORADIA, Lara Capelo Cavalcante propõe analisar o processo de ocupação da terra urbana de uma parcela da população em Fortaleza, denominada de nômades urbanos. Para tanto, elaborou um estudo sobre as regras jurídicas que disciplinam a questão fundiária urbana, não se limitando a analisá-las do ponto de vista do direito positivo, mas estabelecendo investigação etnográfica.

Eder Marques de Azevedo e Julia de Paula Vieira discorrem sobre O DIREITO A FAVELAS SUSTENTÁVEIS: DESAFIOS À URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS HUMANOS EM BENS PÚBLICOS. Neste sentido apontam que a acumulação capitalista foi responsável pelo crescimento desordenado das cidades e pelo impacto da urbanização na mudança social. Dentro desse contexto, as cidades sofrem sérios problemas ambientais e de crescimento das favelas numa razão desproporcional ao progresso esperado, tornando-se o acesso à terra legal fator de segregação socioespacial.

Com o objetivo de demonstrar o potencial transformador da regularização fundiária, como importante instrumento de inclusão social e de superação da pobreza, Ana Caroline Santos Ceolin, apresenta o trabalho A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL E DE SUPERAÇÃO DA POBREZA: ESTUDO DE CASO DA COMARCA DE SÃO JOÃO DA PONTE EM MINAS GERAIS. Para tanto, após levantamento de dados junto à Serventia extrajudicial de Registro de Imóveis, demonstra a generalizada irregularidade imobiliária da referida Comarca e o seu impacto negativo na economia local, no exercício de direitos urbanísticos de natureza coletiva e individuais pertinentes à titularidade dos imóveis. Com a análise da legislação brasileira verificou a

aplicação prática dos instrumentos legais que visam à regularização fundiária e quais são os avanços obtidos e as possibilidades existentes com a recente regulamentação da usucapião extrajudicial.

O artigo CONFLITO ENTRE A DIMENSÃO NEGATIVA DO DIREITO À MORADIA E O DIREITO À CONSERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO CULTURAL: UMA SOLUÇÃO NÃO EXTRAÍVEL DOS MANUAIS DE DIREITO CONSTITUCIONAL, Fernanda Fortes Litwinski e Flora Augusta Varela Aranha, discorrem sobre os diversos problemas advindos ao proprietário do imóvel afetado pelo instituto do tombamento.

Na sequência, Fabiano Lira Ferre, em seu trabalho REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: HARMONIZAÇÃO ENTRE OS DIREITOS FUNDAMENTAIS À MORADIA E AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO aborda os instrumentos de regularização fundiária trazidos pela Lei n.º 11.977/2009, mais especificadamente os institutos da demarcação urbanística e da legitimação da posse, como fórmula possível de alcançar um desenvolvimento sustentável nas cidades, harmonizando os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente saudável. Para tanto, aborda, ainda que de forma sucinta sobre o direito humano à moradia e sua relação com o Estatuto da Cidade. Para ao final, apresentar os referidos instrumentos de regularização fundiária como técnica de compatibilização do direito à moradia com a preservação ambiental.

A seguir Adir Ubaldo Rech e Karina Borges Rigo apresentaram o artigo A GESTÃO PÚBLICA DO MEIO AMBIENTE URBANO: ATUAÇÃO DIRETA DOS MUNICÍPIOS PARA A GARANTIA DO DIREITO AO LAZER ATRAVÉS DO PLANO DIRETOR. Os autores indicam a possibilidade do plano diretor municipal ou mesmo a própria lei de parcelamento de solo urbano implementarem fórmulas eficazes destinadas a criar e manter áreas verdes e de lazer no ambiente urbano.

Diante da necessidade em se manter o ambiente natural nos centros urbanos, Rayanny Silva Siqueira Monteiro e Lais Batista Guerra, pesquisaram sobre o DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO E À PROPRIEDADE PRIVADA: A EXIGIBILIDADE DE RESERVA FLORESTAL LEGAL EM ÁREA URBANA E DE EXPANSÃO URBANA. Com base nesse estudo as autoras sublinham a importância da manutenção de áreas verdes em locais considerados urbanos pela ordem urbana municipal, mas não obedecem ao preceituado em decisões jurisprudenciais que defendem a tutela da propriedade rural segundo sua destinação.

No texto "FERRAMENTAS PARA OTIMIZAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE NA POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA DO MUNICÍPIO DE SANTOS" Henrique Perez Esteves e Leonardo Bernardes Guimarães inicialmente descrevem alguns estudos sobre a mobilidade urbana no município de Santos (SP) para em seguida enfatizarem elementos mais relevantes da proposta de um plano de mobilidade local, como a previsão de indicadores e metas, aumento progressivo de recursos do IPVA e compromisso com a transparência.

No trabalho TEMPO SOCIAL, CONFIANÇA E TUTELA AMBIENTAL: A AMBIVALÊNCIA PARA O DIREITO NA (RE)CONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO URBANÍSTICO-AMBIENTAL, Márcio Mamede Bastos de Carvalho enfoca o inter-relação entre o tempo social, a confiança e a tutela do equilíbrio do ambiente urbano-ambiental e a ambivalência entre esses elementos e o Direito.

A seguir o paper intitulado AS PEDRAS E OS AZULEJOS QUE SE ACERTEM COM A JUSTIÇA! A INVENÇÃO DA CIDADE PATRIMÔNIO CULTURAL DA HUMANIDADE E A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA PATRIMONIAL, Paulo Fernando Soares Pereira comenta acerca da judicialização de questões que envolvem o patrimônio cultural de São Luís, no Maranhão, questionando o fato de ser o Judiciário o foro adequado para a discussão da questão do binômio patrimônio e desenvolvimento naquela Cidade.

No trabalho seguinte os autores Rhiani Salomon Reis Riani e Allexandre Guimarães Trindade investigam a RELAÇÃO PORTO E CIDADE: ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA NAS INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS DA CIDADE DE SANTOS/SP, no que tange aos aspectos de licenciamento ambiental e a importância do EIV. Reiteram que esses estudos são fundamentais como ferramenta de controle na investigação de todos os tipos de impactos possíveis, sejam eles positivos ou negativos.

Outro importante trabalho apresentado, que segue a temática do EIV, é a entabulada por Luciano Pereira de Souza e Fernando Reverendo Vidal Akaoui que, diante da prática na questão ambiental, analisam os ESTUDOS DE IMPACTO DE VIZINHANÇA E SUA APLICABILIDADE DIANTE DA AUSÊNCIA OU INSUFICIÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO POR LEI MUNICIPAL. O artigo investiga como o instrumento pode auxiliar no desenvolvimento sustentável local e revelam sua extrema relevância cidadina.

No trabalho intitulado URBANISMO SUBTERRÂNEO ARGUMENTOS PARA UM MARCO JURÍDICO DO CONTROLE DA UTILIZAÇÃO DO ESPAÇO DO SUBSOLO URBANO., Sérgio Pacheco, com grande propriedade, expõe a fragilidade desses espaços em face da falta de regulamentação da matéria. O autor expõe que esse tema deveria ser objeto

de se efetivar um plano diretor subterrâneo para que não haja impactos futuros nesses loci nas grandes cidades.

A temática do desenvolvimento urbano e como os benefícios e incentivos fiscais poderiam ser empregados para um dos possíveis meios a viabilizar o desenvolvimento urbano sustentável foi muito bem sustentado por Virgínia Junqueira Rugani Brandão e Marinella Machado Araújo. O trabalho intitulado A SANÇÃO PREMIAL E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS URBANAS MUNICIPAIS indicou como a Lei de Responsabilidade Fiscal pode regulamentar os casos de renúncia de receita e como se pode penalizar os agentes responsáveis na hipótese de descumprimento dos dispositivos legais.

Diante das regulamentações modernas sobre o ambiente urbano, a pesquisadora Natalia Sales de Oliveira comentou, de forma clara e precisa, o tema ESTATUTO DA METRÓPOLE: REFLEXÕES ACERCA DO INSTITUTO LEGAL E DA GOVERNANÇA METROPOLITANA. Investigou-se no trabalho os maiores problemas relacionados à gestão metropolitana de grande parte das regiões metropolitanas brasileiras. Nesse sentido examinou como se pode haver a gestão governamental plena e pontos conflituosos como as funções públicas de interesse comum e a instituição de fundos de grande capacidade.

Finalmente, com o intuito de finalizar as discussões acerca desse novel diploma normativo, João Luís do Nascimento Mota e Adriano Fábio Cordeiro da Silva, ao enfocarem os problemas existentes na Região do Cariri, no Ceará, comentam os impactos do tema O ESTATUTO DA METRÓPOLE, A REGIÃO METROPOLITANA DO CARIRI E SEUS ÍNDICES DE COMÉRCIO EXTERIOR. Na análise os autores revelam peculiaridades da Região indicada e comentam suas potencialidades diante dessa nova norma.

Por fim, os organizadores e coordenadores do Grupo de Trabalho Direito URBANISTICO, CIDADE E ALTERIDADE parabenizam e agradecem aos autores dos trabalhos que formam esta obra pela valiosa contribuição científica de cada um, o que por certo será uma leitura interessante e útil à comunidade acadêmica. Reiteramos a satisfação em participar da apresentação desta obra e do CONPEDI, que se constitui, atualmente, o mais importante fórum de discussão e socialização da pesquisa em Direito no Brasil.

Profa Dra Flávia Piva Almeida Leite FMU

Prof Dr Edson Ricardo Saleme Unisantos

Prof Dr Daniel Gaio - UFMG

ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA E SUA APLICABILIDADE DIANTE DA AUSÊNCIA OU INSUFICIÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO POR LEI MUNICIPAL
NEIGHBORHOOD IMPACT ASSESSMENT AND ITS APPLICABILITY IN VIEW OF THE ABSENCE OR DEFICIENCY OF MUNICIPAL REGULATORY LAW

Fernando Reverendo Vidal Akaoui
Luciano Pereira de Souza

Resumo

O presente trabalho propõe reexaminar a questão da necessidade de lei municipal específica para a aplicabilidade do estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV), previsto como instrumento de política urbana no Estatuto da Cidade. Partindo de um quadro institucionalista realiza uma abordagem histórica e comparativa com o Estudo de Impacto Ambiental, ressaltando as suas semelhanças, com destaque para a ênfase preventiva e o status constitucional destes estudos técnicos, que devem ser prévios à instalação de empreendimentos ou atividades potencialmente causadoras de significativo impacto. Compila entendimentos doutrinários e manifestações judiciais acerca da (in)aplicabilidade do EIV, diante da ausência ou insuficiência de regulamentação por lei municipal.

Palavras-chave: Direito urbano-ambiental, Estatuto da cidade, Instrumentos de política urbana, Estudo de impacto de vizinhança, Regulamentação por lei municipal

Abstract/Resumen/Résumé

This paper proposes to review the question of the need for specific municipal law to the applicability of the previous Neighborhood Impact Assessment (EIV) provided as an urban policy instrument in the City Statute Law. Starting from an institutionalist analysis this paper performs a historical and comparative approach to the Environmental Impact Study, emphasizing their similarities, especially the preventive emphasis and the constitutional status of these technical studies, which must be performed prior to the installation of enterprises or activities that may cause potentially significant environmental impact. It compiles doctrinal understandings and legal demonstrations on the (in)applicability of EIV, either in the absence or deficiency of municipal regulatory legislation.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Urban and environmental law, City statute law, Urban policy instruments, Neighborhood impact assessment study, Regulation by municipal law

1 INTRODUÇÃO

A cidade moderna pós-industrial reproduz as formas hegemônicas, tanto de dominação racional, como de produção capitalista e suas típicas relações de troca, acentuadamente em decorrência do fenômeno da globalização.

Este é o contexto resultante de um processo de racionalização capitalista que invadiu os variados setores sociais e cuja marcha atingiu sucessivamente a economia, a cultura, a política, as relações interpessoais, os comportamentos individuais e agora se instala no próprio meio de vida das pessoas, ou seja, no meio geográfico, como apregoa Milton SANTOS.¹

Sem prejuízo desse paradigma fundado na lógica da racionalidade capitalista, observar o estudo de impacto de vizinhança sob o prisma do institucionalismo econômico, ao que parece, põe em relevo a importância desse instrumento de política urbana no processo de concretização das expectativas de justiça social concentradas no “direito às cidades sustentáveis”, bem como, no atendimento de antigas aspirações populares como aquelas contidas no movimento da reforma urbana e que contribuíram para o reconhecimento da função social da propriedade na ordem jurídica nacional.

A abordagem institucionalista, como bem pontua Victor Carvalho PINTO, reside em considerar o ambiente institucional como componente decisivo do funcionamento do sistema a influenciar o comportamento dos seus diversos agentes, os quais atuam sob o pressuposto de que buscam maximizar os seus próprios interesses. Nas palavras de Victor Carvalho PINTO, o funcionamento do sistema depende da maneira como as instituições filtram e canalizam estes interesses. No campo da teoria normativa, prossegue o autor, cabe identificar as instituições que criem um ambiente institucional onde o agente, ao procurar maximizar os seus interesses, também promova o interesse dos demais².

Muito há acerca do neoinstitucionalismo que ultrapassa os limites desse trabalho. Entretanto, o exposto parece-nos suficiente para afirmar que tal abordagem mostra-se promissora para fundamentar a importância do EIV como instrumento de política urbana e

¹ SANTOS, Milton. A natureza do espaço – técnica e tempo, razão e emoção. 2.ed., São Paulo:Hucitec, 1997, p. 241 e segs.

² PINTO, Victor Carvalho. Direito Urbanístico. Plano Diretor e Direito de Propriedade. 4.ed., São Paulo:Revista dos Tribunais, 2014, p. 38/39.

melhor explicar o seu objetivo de contribuir para a regulação o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Nas palavras de Daniela Pacheco Rodrigues: “Através do Estudo, pretende-se conservar a função social da terra ao tornar flexível a noção do direito de propriedade, a fim de que o seu uso não interfira nos interesses da coletividade.”³

Sob a perspectiva institucionalista, por meio da avaliação dos impactos da atividade e da proposta de adoção de medidas mitigadoras e compensatórias, ou seja, por meio das atividades do EIV, o empreendedor, ao buscar maximizar seus próprios interesses, também acaba por promover os interesses dos demais, notadamente dos integrantes da comunidade vicinal afetada pela futura atividade ou empreendimento.

Esta harmonização se dá na medida em que o governo municipal e seus agentes, com a participação popular, exigem uma completa e bem formulada avaliação dos impactos, bem como a apresentação de medidas mitigadoras efetivas e viáveis, além de compensações justas, segundo critérios técnicos, econômicos e de razoabilidade.

Na perspectiva institucionalista, o governo municipal e os agentes estatais envolvidos no procedimento de avaliação e aprovação do estudo também buscam os interesses da Administração, ainda que provocados pelo empreendedor, promovendo assim a legitimação do exercício do direito de propriedade e do direito de realizar atividade econômica do proponente, conseqüentemente, dos seus interesses.

Nas palavras de Raquel Helena VALÉSI, o Estudo de Impacto de Vizinhança [...] “é instrumento de mediação entre os interesses privados de empreendedores, que garante o direito à qualidade urbana de quem mora ou transita no entorno da obra.”⁴

³ RODRIGUES, Daniela Pacheco. Aplicabilidade do estudo de impacto de vizinhança em São Luís-MA. Anais do V Encontro Nacional e III Encontro Latinoamericano de Edificações e Comunidades Sustentáveis. 28 a 30 out.2009. Recife. p. 5. Disponível em: < http://www.elecs2013.ufpr.br/wp-content/uploads/anais/2009/2009_artigo_025.PDF>.

⁴ VALÉSI, R.H. A contribuição do estudo do impacto de vizinhança como processo de transformação do direito de propriedade. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu*, n. 2, 2º semestre de 2014, p. 168, disponível em: <http://www.usjt.br/revistadireito/numero-2/11-raquel-helena.pdf>

Assim, quanto mais e melhor puder maximizar os interesses do empreendedor, da comunidade vicinal atingida e do governo, tanto mais o Estudo de Impacto se aproximará do seu objetivo de política urbana, contribuindo para aperfeiçoar mercado imobiliário e governo.

Ademais, se o espaço geográfico, na definição proposta pelo prestigiado Milton SANTOS⁵, constitui uma totalidade inseparável de sistemas de objetos e sistemas de ações e se a propriedade é um desses objetos, então o EIV desponta, a nosso ver, como importante contribuição para uma abordagem sistêmica e totalizante do espaço urbano, diante da fragmentação determinada pela divisão do território urbano em lotes e outras unidades espaciais.

Nas palavras de Raquel Helena VALÉSI:

“A partir da análise dos impactos é possível [...] avaliar se o proposto está adequado ao local, estabelecendo uma relação da cidade com o empreendimento e do empreendimento com a cidade, considerando o meio no qual está inserido.”⁶

Dessa forma o EIV, assim como outros instrumentos de política urbana e as técnicas urbanísticas, contribui para recompor a realidade complexa e totalizante da cidade, mas que se fragmentou e se reduziu em razão da sua divisão territorial em lotes e outras unidades espaciais.

2 ANTECEDENTES E ORIGEM DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA: RELAÇÕES COM OS ESTUDOS DE IMPACTO AMBIENTAL.

O estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV), como veremos, deste a sua origem guarda estreita relação de semelhança com o estudo prévio de impacto ambiental (EIA).

Sintetiza Antonio F. G. BELTRÃO, que o Estudo de Impacto Ambiental:

“ [...] consiste em uma exigência procedimental na qual deve haver: um exame das alternativas para o projeto proposto; um plano de mitigação para

⁵ *Ibidem*, p. 81, 83.

⁶ VALÉSI, R.H. A contribuição do estudo do impacto de vizinhança como processo de transformação do direito de propriedade. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu*, n. 2, 2º semestre de 2014, p. 163, disponível em: <http://www.usjt.br/revistadireito/numero-2/11-raquel-helena.pdf>

os impactos significativos que tal projeto possa acarretar; e oportunidade para que o público afetado [...] possa participar efetivamente do processo [de licenciamento ambiental]⁷.

De modo semelhante, a elaboração de EIV também é uma exigência procedimental para a expedição de licenças ou autorizações a cargo do poder público municipal⁸.

Da mesma forma que o estudo de impacto ambiental, o EIV contemplará “os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade”⁹, ou seja, o estudo definirá as alternativas e seus impactos no meio urbano, com as correspondentes medidas de compensação e/ou mitigação;

O EIV também oferecerá oportunidade para que a população, especialmente a comunidade vicinal afetada pelo projeto, possa participar do processo de licenciamento do empreendimento ou atividade a cargo do Poder Público local, na medida em que determina que será dada publicidade aos documentos do estudo, os quais deverão ficar disponíveis para a população, junto ao órgão municipal¹⁰.

O EIV e o EIA são instrumentos de política urbana¹¹. Enquanto espécie do gênero “avaliação de impactos ambientais”¹², o EIA é também um dos instrumentos¹³ da política nacional de meio ambiente (PNMA)¹⁴.

Embora o EIV não esteja previsto na lei da Política nacional do Meio Ambiente, observa Antonio F. G. BELTRÃO:

⁷ BELTRÃO, Antonio F. G. Direito Ambiental. 4.ed., Rio de Janeiro: Forense; São Paulo:Método, 2013, p. 103.

⁸ Cf. art. 36, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).

⁹ Cf. art. 37, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).

¹⁰ Cf. parágrafo único do art. 37, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).

¹¹ Cf. artigo 4º, inc. VI, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).

¹² Cf. GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito Ambiental. São Paulo:Atlas, 2009, p. 281.

¹³ Os instrumentos da PNMA visam à consecução dos objetivos da política ambiental previstos no art. 4º, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Luís Paulo SIRVINSKAS, adverte que os instrumentos definidos no artigo 9º da lei da PNMA não se confundem com os instrumentos materiais definidos no parágrafo primeiro do artigo 225, da Constituição Federal, nem se confundem com os instrumentos processuais, legislativos ou administrativos. (Cf. SIRVINSKAS, L.P. Manual de Direito Ambiental. 8.ed., São Paulo:Saraiva, 2010, p. 201). Observamos, todavia, que o estudo prévio de impacto ambiental está genericamente previsto como instrumento da política ambiental e como instrumento material, na denominação utilizada pelo autor, no artigo 225 da Constituição Federal.

¹⁴ Cf. art. 9º, inc. III, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

“No entanto, considerando-se que, inevitavelmente cada vez mais a perspectiva ambiental estará inserida no parcelamento e ordenamento do solo urbano, de competência do Poder Público municipal, infere-se que o EIV também consiste em uma espécie de avaliação de impacto ambiental, próprio para áreas urbanas.”¹⁵

Diante das semelhanças entre os dois institutos, torna-se pertinente retornar às origens do estudo de impacto ambiental, que também são importantes para a ampla compreensão do EIV.

Atribui-se à lei nacional de política ambiental norte-americana de 1969 a idealização do processo de avaliação de impacto ambiental¹⁶.

O National Environmental Policy Act (NEPA), segundo observamos, entre outras providências, prevê a elaboração da declaração de impacto ambiental (conhecida como *environmental impact statement* ou, pela sigla, EIS), definindo ainda os seus aspectos básicos¹⁷.

Para isso, determina às agências federais e seus respectivos oficiais, que incluam em todas as recomendações ou relatórios referentes a propostas legislativas e outras ações federais de porte que afetem significativamente a qualidade do ambiente humano uma declaração detalhada dos impactos ambientais da ação proposta e dos efeitos ambientais adversos que não podem ser evitados caso a proposta venha a ser implementada, bem como, as alternativas à ação proposta, as relações entre o uso local e de curto prazo do meio ambiente e a manutenção e melhoria da produtividade no longo prazo, e incluam ainda, qualquer comprometimento irreversível ou irrecuperável que estaria envolvido no caso da ação proposta ser implementada.

A Seção 102 do NEPA também determina às agências federais americanas que utilizem uma abordagem sistemática e interdisciplinar no planejamento e nas decisões (ações)

¹⁵ BELTRÃO, *op. cit.*, p. 117.

¹⁶ Nesse sentido: WOOD, Christopher. *Environmental impact assessment – a comparative review*. 2. ed., Abingdon: Routledge, 2003. p. 01. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=4qasAgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&ots=zHTUqMkP0p&sig=63TgQOaVfQHTVUrII8yI439ncuM#v=onepage&q&f=false>>; ainda BELTRÃO, *op. cit.*, p. 102, entre outros.

¹⁷ Cf. CANTER, Larry W. *Environmental Impact Assessment*. In: *Environmental Engineers' Handbook*, 2. ed., David H. F. Liu; Béla G. Lipták (Ed.). Boca Raton: CRC Press, 1999. Disponível em <<ftp://www.energia.bme.hu/pub/hullgazd/Environmental%20Engineers'%20Handbook/Ch02.pdf>>.

que acarretem impacto ao meio ambiente humano, utilizando de forma integrada os conhecimentos das ciências naturais, das ciências sociais e das artes em projeto e desenho ambiental.

O diploma legal americano estabelece, ainda que, mediante consulta ao conselho nacional de meio ambiente daquele país, as agências federais identifiquem e desenvolvam métodos e procedimentos para garantir que os bens e valores ambientais não quantificados sejam devidamente considerados nas tomadas de decisão, juntamente com os aspectos técnicos e econômicos¹⁸.

De fato, segundo FELLEMAN, a lei americana instituiu o processo de avaliação de impacto ambiental como forma de integrar a geração e divulgação de informação ambiental, e fomentar a colaboração entre os diversos atores e sujeitos interessados, públicos ou privados, nas decisões envolvendo questões ambientais relevantes¹⁹.

Em comparação como o NEPA, e sem adentrar a questão da estrutura federativa de cada um desses estados soberanos, observamos que no Brasil o estudo prévio de impacto ambiental é exigido de certos empreendimentos e atividades, privados ou públicos, mas não parece incorporado à atuação estatal como nos EUA, que prevê a necessidade de elaboração de uma declaração de impacto ambiental, por parte das agências estatais.

Além disso, a avaliação de impacto ambiental, diferentemente dos EUA, não é exigida em face de propostas legislativas no Brasil. Entretanto, pareceria desejável exigir estudo ambiental sistemático e interdisciplinar sobre os impactos de certas proposituras legislativas, como foi o caso do projeto que se transformou no polêmico Código Florestal de 2012²⁰.

¹⁸ Cf. Section 102 [42 USC § 4332], do National Environmental Policy Act, disponível em: <http://energy.gov/sites/prod/files/nepapub/nepa_documents/RedDont/Req-NEPA.pdf>.

¹⁹ FELLEMAN, J. Environmental Impact Assessment. 2013. Disponível em: <http://www.eoearth.org/view/article/152590>.

²⁰ Segundo SOARES-FILHO e colaboradores, o Novo Código Florestal permitirá a supressão legalizada de 88 ± 6 milhões de hectares de cobertura vegetal em áreas privadas além de reduzir de 50 ± 6 para 21 ± 1 milhões de hectares a área ser reflorestada no País. Dessa maneira, o Novo Código Florestal estaria abrindo mão da recomposição de 23 a 36 milhões de hectares desmatados ilegalmente. (SOARES-FILHO, Britaldo; RAJÃO, Raoni; MACEDO, Marcia; CARNEIRO, Arnaldo; COSTA, William; COE, Michael; RODRIGUES, Hermann; ALENCAR, Ane. *Cracking Brazil's Forest Code*. Science. 344:363-364, 2014. Disponível em: http://lerf.eco.br/img/publicacoes/Soares_Filho_etal_2014_artigo_Science.pdf). Mesmo assim, não há

No Brasil, o estudo prévio de impacto ambiental enquanto espécie do gênero avaliação de impacto ambiental foi introduzido como instrumento de política ambiental em 1981, pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e, posteriormente, adquiriu status constitucional²¹.

Embora a lei da PNMA não tenha restringido o âmbito de aplicação do EIA ao meio ambiente natural, a incidência maior de aplicação do EIA visou à mitigação de impactos ao meio natural, como lembra Vanêsa Buzelato PRESTES²².

Além disso, o EIA serviu de inspiração e modelo para o EIV, sendo este mais um fator que explica a grande semelhança entre estes instrumentos, como visto acima.

É sabido que o estudo prévio de impacto de vizinhança foi introduzido no ordenamento federal pelo Estatuto da Cidade.

De observar, entretanto, que o Projeto de Lei do Senado nº 181/1989, de autoria do Senador Pompeu de Souza, encaminhado para revisão à Câmara dos Deputados, onde tramitou como Projeto de Lei nº 5.788/90, não incluía o EIV dentre os instrumentos de política urbana previstos no artigo 16 do texto original²³.

Foi somente o substitutivo²⁴ aprovado pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados que incluiu o EIV como instrumento de política urbana, por sugestão contida no voto em separado²⁵ do Deputado Fábio Feldmann²⁶ e

registro da realização de um estudo sistemático e interdisciplinar por parte do Governo Federal a respeito dos impactos que essa apontada redução de cobertura vegetal pode acarretar.

²¹ Cf. art. 225, § 1º, inc. IV, da CF/88.

²² PRESTES, Vanêsa Buzelato. Plano diretor e estudo de impacto de vizinhança. p. 3. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/vanesca2-pd-eiv.pdf.

²³ Cf. fls. 6 e 7 do autos do PL nº 5.788 /90 da Câmara dos Deputados, disponível em : http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3DE41D6E07E4EF14C83D5451AA5AAA7D.proposicoesWeb2?codteor=1146368&filename=Dossie+-PL+5788/1990

²⁴ O Substitutivo foi ofertado pelo Deputado Celso Russomanno relator do parecer vencedor da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados.

²⁵ Cf. o voto em separado no Diário da Câmara dos Deputados, de 16 de janeiro de 1999, p. 02075/6, disponível em <file:///C:/Users/Usuario/Desktop/DCD16JAN1999.pdf>.

²⁶ Conforme o texto do Parecer: “Em primeiro lugar, consoante o sugerido pelo Ilustre Deputado Fabio Feldmann, devem ser inseridos dois tópicos de estreita relação com a área ambiental: o Estudo de Impacto de Vizinhança e o cuidado com a criação de polos geradores de tráfego. Questões como adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, geração de tráfego, ventilação e Iluminação, paisagem urbana e patrimônio cultural devem ser objeto de análise técnica anterior à implantação de empreendimentos em áreas urbanas e isto deve estar explícito em lei.” Cf. Diário da

disciplinou o instituto nos artigos 31 a 33 do substitutivo, basicamente com a mesma conformação atual, exceto pela previsão expressa de garantia da audiência²⁷ da comunidade afetada pelo empreendimento ou atividade, que se encontrava no substitutivo da Comissão, mas não foi incorporado no texto convertido em lei²⁸.

No seu voto em separado, o então Deputado Fábio Feldmann adverte que o projeto de lei, na sua redação original, não apresenta quaisquer “...disposições relativas ao impacto causado por empreendimentos ou atividades na qualidade de vida da população.” O parlamentar, então, sugere que “...Tal omissão pode ser suprida pela previsão da elaboração do estudo prévio de impacto de vizinhança – EIV.” E completa postulando que certas “...questões como adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, geração de tráfego, iluminação e ventilação, paisagem urbana e patrimônio cultural devem ser necessariamente analisadas antes de atos autorizativos referentes à construção, ampliação e funcionamento de determinados empreendimentos ou atividades em áreas urbanas”²⁹.

A proposta de criação do EIV em nível nacional surgiu da preocupação de um deputado ambientalista em relação ao meio ambiente urbano, nos moldes do já existente estudo de impacto ambiental.

Paralelamente, municípios como Porto Alegre já desenvolviam, com antecedência ao Estatuto da Cidade, um processo próprio, local e evolutivo de avaliação de impactos no meio urbano, inclusive de impactos sócio-econômicos³⁰, que representa um completo estudo de impacto urbano-ambiental, em moldes similares ao EIV previsto no Estatuto da Cidade e com resultados em todo semelhantes aos produzidos pelos estudos realizados sob a vigência do Estatuto da Cidade.

Câmara dos Deputados, de 16 de janeiro de 1999, p. 02055/6, disponível em <file:///C:/Users/Usuario/Desktop/DCD16JAN1999.pdf>.

²⁷ Como bem observa Vanêsa Buzelato Prestes, *op. cit.* p. 4: “Apesar de não estar expressamente prevista a audiência pública para EIV no Estatuto da Cidade, os municípios podem e devem prever a hipótese na regulamentação do EIV no âmbito municipal, identificando as atividades e empreendimentos sujeitas a este, bem como prevendo audiência pública ou outras formas de publicização da análise.”

²⁸ O projeto de lei que foi transformado no Estatuto da Cidade teve sua redação final dada pelo substitutivo ofertado pelo Deputado Inácio Arruda.

²⁹ Cf. o voto em separado no Diário da Câmara dos Deputados, de 16 de janeiro de 1999, p. 02075/6, disponível em <file:///C:/Users/Usuario/Desktop/DCD16JAN1999.pdf>.

³⁰ PRESTES, *op. cit.*, p. 7 a 10.

Já em São Paulo, o artigo 159 da Lei Orgânica previa a apresentação de Relatório de Impacto de Vizinhança e o Decreto nº. 34.713, de 30 de novembro de 1994, dispôs sobre o Relatório de Impacto de Vizinhança- RIVI e sua apresentação nos projetos de significativo impacto ambiental ou de infraestrutura urbana.³¹ Neste Município, entre outros exemplos, o instrumento dos polos geradores de tráfego (um dos impactos a serem considerados no EIV), foi utilizado na implantação do Shopping Aricanduva no início da década de 1990.³²

No Rio de Janeiro o artigo 445 da Lei Orgânica exige a apresentação de Relatório de Impacto de Vizinhança para “qualquer projeto de edificação multifamiliar ou destinado a empreendimentos industriais ou comerciais” e o artigo 444 prevê as hipóteses de apresentação de estudos e avaliação de impacto ambiental e urbanístico³³.

Outros municípios como Porto Velho, Natal e Manaus, segundo reporta Luciana SAMPAIO³⁴ aumentam a lista de municípios com disposições sobre impacto urbano ou de vizinhança anteriores ao Estatuto da Cidade.

Cabe, portanto, estudar com mais detalhamento esses processos locais de avaliação de impactos urbano-ambientais e as experiências produzidas nesses Municípios, para o aperfeiçoamento do EIV e sua ampla difusão nos municípios brasileiros.

Numa interessante contextualização histórica, Janaína da Silva MARQUES, reporta que o EIV originou-se, basicamente de quatro fontes: o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, a Constituição Federal de 1988, que dedicou um capítulo à Política Urbana, o “conhecimento advindo da implementação da Política do Meio Ambiente e seu instrumento Estudo de Impacto Ambiental” e a “experiência de aplicação dos Relatórios de Impacto de Vizinhança para grandes empreendimentos em regiões como São Paulo e Porto Alegre”³⁵.

³¹ Cf. <http://www.leispaulistanas.com.br/index.php?q=system/files/ImpactoDeVizinhanca/DECRETO%2034713.PDF>.

³² SAMPAIO, Luciana. ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA: SUA PERTINÊNCIA E A DELIMITAÇÃO DE SUA ABRANGÊNCIA EM FACE DE OUTROS ESTUDOS AMBIENTAIS. Monografia. UNB. 2005. p. 43, disponível em: <http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/trabalhos-cientificos/Estudo_de_Impacto.pdf>.

³³ Cf. <http://www2.rio.rj.gov.br/pgm/leiorganica/leiorganica.html#t6c5s2sb2>

³⁴ SAMPAIO, *op. cit.*, p. 48 a 52.

³⁵ MARQUES, J. da S. Estudo de Impacto de Vizinhança: uma análise crítica feita por meio dos Relatórios de Impacto de Vizinhança apresentados no Distrito Federal. Dissertação de mestrado. Brasília: FAU UnB, 2010, p. 47.

A autora afirma que³⁶:

“A idéia de Estudo de Impacto de Vizinhança surge, pela primeira vez, nas tentativas de elaboração de legislações urbanas do final da década de 70 com a primeira versão do texto do projeto de lei nº775/83 de elaboração do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU que mais tarde foi substituído pelo projeto nº 5788/90 que deu origem ao Estatuto da Cidade.”

Entretanto, como vimos, o EIV não estava previsto originalmente no Projeto de Lei nº 181, que foi apresentado no Senado em 1989. Tendo sido incorporado somente em 1998 pelo substitutivo da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados.

Examinando o Projeto de Lei nº 775, de 1983, elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento urbano (CNDU)³⁷ também observamos que não há menção expressa à realização de estudos de impacto ambiental ou de vizinhança, mas é nítida no texto projetado a preocupação - além da justiça social em relação à propriedade imobiliária - com o ambiente urbano, o meio ambiente natural e o patrimônio cultural em sentido amplo³⁸.

3 CARÁTER PREVENTIVO E STATUS CONSTITUCIONAL DO EIV.

Na proteção do meio ambiente, além dos mecanismos de reparação do dano, o direito tem lançado mão, mais recentemente, de instrumentos de prevenção do dano, dentre os quais

³⁶ *Ibidem*, p. 47.

³⁷ Disponível em < <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD06MAI1983.pdf#page=39>>. Na mesma edição está publicado o parecer do saudoso Professor Miguel Reale em resposta a indagações do Governo Federal sobre competência da União para legislar sobre normas gerais de desenvolvimento urbano, se há no anteprojeto elaborado pelo CNDU algum dispositivo que ofenda o direito de propriedade constitucionalmente assegurado, se a inserção de dispositivos referentes a objetivos e diretrizes de desenvolvimento urbano no texto do anteprojeto é admissível do ponto de vista jurídico e se a integração de órgãos estaduais e municipais em um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, na forma proposta pelo Capítulo V do anteprojeto constitui ofensa a autonomia dos Estados e Municípios. O Parecer é mais uma aula de Constitucionalismo, federalismo, reconhecimento dos limites e da função social da propriedade, que merece estudo em apartado.

³⁸ O projeto de lei estabelece como diretrizes do desenvolvimento urbano, entre outras, a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente, do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico; a prevenção e correção das distorções do crescimento urbano; a contenção da excessiva concentração urbana, bem como a possibilidade do município condicionar a licença para construir à existência ou programação de equipamentos urbanos e comunitários necessário, podendo o interessado responsabilizar-se pela implantação, com vistas à obtenção da licença.

sobressaem o zoneamento ambiental, o planejamento ambiental e o estudo de impacto ambiental, como bem observa Raquel Helena VALÉSI.³⁹

Aliás, a ênfase na prevenção constitui um dos caracteres específicos do direito ambiental, ao lado da interdisciplinaridade, da uma rigorosa regulação técnica, da primazia dos interesses coletivos e espacialidade singular, da sua vocação redistributiva, do seu caráter sistemático, supranacional e finalista.⁴⁰

Muitas vezes as normas municipais de uso e ocupação do solo, como zoneamento, códigos de edificações, podem não ser suficientes para prevenir os impactos decorrentes de grandes empreendimentos, mesmo que venham a ser implantados em obediência a tais regramentos urbanísticos. O EIV foi concebido para [...] alterar, mitigar, compensar impactos urbano-ambientais ou até mesmo restringir a implantação de determinados empreendimentos [...] ⁴¹, notabilizando-se como instrumento urbanístico de prevenção de danos.

Além disso, postulamos que o estudo de impacto de vizinhança também possui caráter preventivo, por via reflexa, do uso nocivo da propriedade. Ora, se o morador de um prédio pode, em juízo, fazer cessar as interferências decorrentes do uso nocivo intolerável da propriedade vizinha, também tem interesse em prevenir que este uso nocivo, e consequentes danos daí decorrentes, venham a se concretizar.

Muito embora Claudia Alves de OLIVEIRA afirme:

“As normas civis que regulamentam as relações entre vizinhos têm como objetivo evitar o uso nocivo da propriedade em prejuízo de outrem. Para isso, entende-se que o inatendimento à legislação urbanística indica a utilização desconforme da propriedade. Mas nem de longe pode-se admitir que o direito de vizinhança esteja compreendido pelas normas de uso e ocupação do solo. São coisas distintas: uma cuida de regar a relação entre

³⁹ VALÉSI, R.H., *op. cit.* p. 164, disponível em: <http://www.usjt.br/revistadireito/numero-2/11-raquel-helena.pdf>

⁴⁰ ALSINA, Jorge Bustamante, *Derecho Ambiental Fundamentacion y Normativa*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995, p. 48 a 51,

⁴¹ PILOTTO Angela Seixas; SANTORO, Paula Freire; FREITAS, José Carlos. Estudo de impacto de vizinhança: desafios para sua regulamentação frente ao caso de São Paulo. VII CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, São Paulo, 2013, p. 02, disponível em: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/ARTIGOEIVIBDU2013MPSP.pdf>.

vizinhos, a outra de regulamentar a utilização da propriedade em função da coletividade.”⁴²

Entretanto, preleciona Raquel Helena VALÉSI, que:

“Um dos pontos de intersecção que se percebe entre o Direito Urbanístico e o Direito Civil, é que tanto o Poder Público tem o direito de fazer cessar as interferências pelo mau uso da propriedade como também o particular pode fazer uso desse direito se o uso inadequado atentar contra a segurança, sossego ou saúde de quem habita o imóvel vizinho.”⁴³

Ainda conforme Claudia Alves de OLIVEIRA, o estudo prévio de impacto de vizinhança:

“Cuida-se de norma de carácter urbanístico, destinada a possibilitar o adequado uso e ocupação do solo urbano. Não se pode pretender utilizar o EIV para impedir a concessão de licença com fundamento em interesses particulares, que devem ser resolvidos em sede civil.”⁴⁴

Mais adiante a autora reforça:

“[...] chamada pelo Estatuto da Cidade como vizinhança, que pode ser uma rua, várias ruas ou um bairro, mas considerados como uma unidade de vizinhança, conceito urbanístico que deve ser aplicado, para se evitar o equívoco de envolver o Poder Público na disputa de interesses financeiros entre particulares na limitação recíproca de seus direitos sobre a propriedade urbana.”⁴⁵

Assim, não se trata de considerar o EIV como instrumento de defesa de interesses individuais dos vizinhos, mas compreender que os direitos coletivos e individuais têm um ponto de intersecção no EIV e que este ponto comum, atende simultaneamente, aos interesses individuais dos vizinhos, servindo como instrumento de prevenção ao uso nocivo intolerável da propriedade.

⁴² OLIVEIRA, *op. cit.* p. 210 *et seq.*

⁴³ VALÉSI, R.H. *op. cit.* p.

⁴⁴ OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 215.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 216

Isto reforça a ideia de que o estudo pode ser exigido, casuisticamente, mediante decisão judicial, diante da inércia do Poder Legislativo municipal em regulamentá-lo ou mesmo do Executivo, em exigí-lo para expedição de licença ou autorização a seu cargo.

No caso em que vizinhos impetraram mandado de segurança contra o prefeito de municipalidade no estado de Mato Grosso visando impedir a concessão de alvará de funcionamento de um posto de lavagem e lubrificação de veículos, diante da falta de apresentação de EIV embora previsto no plano diretor do município, foi concedida liminar para determinar o município a embargar a obra e proibir de expedir licença de funcionamento até que fossem cumpridas as exigências legais.

O proprietário do terreno onde se instalaria o referido lava-jato agravou da decisão que concedeu a liminar arguindo que a autora do mandado de segurança era parte ilegítima e que o EIV, embora previsto na lei, não estava regulamentado e, portanto, não poderia ser exigido. O Tribunal deixou de apreciar a questão da ilegitimidade por não ter sido objeto de decisão em primeira instância, rejeitando a preliminar e, no mérito, negou provimento ao agravo, mantendo a liminar acima noticiada (TJMS, Agravo de Instrumento nº 4010524-27.2013.8.12.0000, 2ª Câm. Cível, rel. Jairo Roberto de Quadros, j. 28/04/2015).

Mesmo não tendo havido manifestação judicial quanto à legitimidade dos vizinhos para impetrarem mandado de segurança contra a municipalidade que não exigiu o EIV do empreendedor, este caso ilustra como vizinhos tendem inevitavelmente a questionar seus direitos individuais e tenderão a fazê-lo no âmbito do EIV, embora não seja esta a finalidade do instituto.

Quanto ao status constitucional, o Estudo de Impacto ambiental é um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, que nas palavras de Raquel Helena VALÉSI, foi elevado até o nível constitucional por ser importante instrumento de prevenção⁴⁶. Semelhantemente, o EIV por meio do qual se avaliam impactos positivos e negativos do empreendimento ou atividade no meio urbano, com vistas à prevenção dos danos.

Da mesma forma que o EIA, o EIV possui status constitucional. Na visão de Celso Antonio Pacheco Fiorillo, o EIV precisa observar os mesmos critérios impostos pelo art. 225, IV da CF/88, portanto:

⁴⁶ VALÉSI, R.H., *op. cit.*, p. 165.

a) deve ser exigido para a instalação de atividade ou obra potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente,

b) deve ser prévio à instalação da atividade ou obra;

c) deve ser dada sempre publicidade ao estudo. Publicidade que está ancorada tanto no art. 1º, II da CF/88 que consagra a cidadania como fundamento do Estado Democrático de Direito como também na gestão democrática da cidade, como diretriz de Política Urbana (art. 2º, II e 43 a 45 do Estatuto da Cidade).⁴⁷

Sendo assim, tanto o EIV como o EIA “...contribuem para o planejamento e desenvolvimento sustentável urbano, concretizando dessa forma a função social da propriedade urbana, como estabelece a CF.”⁴⁸

Dessa maneira, tanto a vinculação desses institutos com a função social da propriedade consagrada constitucionalmente, como também as semelhanças já apontadas entre os institutos e a sua origem comum abrem espaço para discussão a respeito da exigência in concreto de EIV, mesmo diante da falta de previsão legal específica ou da ausência de regulamentação do instituto por lei local.

4 (DES)NECESSIDADE DE LEI MUNICIPAL PARA EXIGÊNCIA DE EIV POR PARTE DO PODER PÚBLICO.

Segundo Vanêscia Buzelato Prestes, “O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) está dentre os instrumentos de gestão que dependem da regulamentação municipal”. Mais adiante, no texto, a autora reforça: “Deve ser elaborado um projeto de lei definindo as atividades e os empreendimentos sujeitos ao EIV, incluindo o pedido de ampliação e de funcionamento destes como momentos para exigência do EIV.”⁴⁹ De onde se depreende, em princípio, a necessidade de lei municipal para que o município possa passar a exigir a realização do estudo, implementando efetivamente este instrumento da política urbano-ambiental.

Na mesma linha, Claudia Alves de OLIVEIRA, para quem:

⁴⁷ Cf. FIORILLO, C. A. P. Curso de Direito Ambiental Brasileiro, 14ª ed., São Paulo:Saraiva, 2013.

⁴⁸ VALÉSI, R.H., *op. cit.*, p. 165/6.

⁴⁹ PRESTES, V. B. Plano diretor e estudo de impacto de vizinhança. p.2, *passim*. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/vanesca2-pd-eiv.pdf. Acesso em: 04/06/2015

“O Estatuto da Cidade traça as normas gerais sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança, que dependerá de lei local, editada de acordo com a competência constitucional conferida aos Municípios para dispor sobre uso e ocupação do solo, para ser exigível, sendo de se destacar que, conforme lembra Celso Fiorillo, podemos transportar para o EIV todo o regime jurídico do EIA. [...] Todavia, para que se possa dar executoriedade ao novo instituto previsto no Estatuto da Cidade é necessário que se edite lei municipal [...]”⁵⁰.

Gustavo Burgos de OLIVEIRA⁵¹, citando outras manifestações no mesmo sentido, conclui pela necessidade de existência da lei municipal específica para o município poder exigir a realização do EIV do responsável pelo empreendimento ou atividade a ser licenciado ou autorizado.

Raquel Helena VALÉSI, depois de ressaltar que o EIV deve ser exigido tanto para obras públicas como particulares, lembra que a sua exigência “depende de regulamentação por lei municipal”.⁵²

Ademais, o EIV deve ser regulamentado por meio de lei, não decreto, nem outro ato infralegal, emanado pelo Poder Executivo Municipal.

Entretanto, o grau de implementação do EIV por leis locais no Brasil foi muito baixo, pelo menos até 2008, como bem observam PILOTTO, SANTORO e FREITAS, a partir de dados do IBGE, obtidos com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC 2008. Apenas 12,9% dos municípios afirmaram possuir legislação prevendo, entre outros, este instrumento urbanístico⁵³.

⁵⁰ OLIVEIRA, C. A. Estudo de Impacto de Vizinhança: Um Aspecto da Função Social da Propriedade Urbana. *Revista de Direito da Cidade*, vol.03, nº 02, 2011. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/download/9855/7717>.

⁵¹ Cf. OLIVEIRA, G. B. Da não-aplicabilidade do art. 36 do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) – Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), disponível em: www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/eiv.pdf.

⁵² VALÉSI, R.H., *op. cit.* p. 168, disponível em: <http://www.usjt.br/revistadireito/numero-2/11-raquel-helena.pdf>

⁵³ PILOTTO A.S.; SANTORO, P.F.; FREITAS, J.C. Estudo de impacto de vizinhança: desafios para sua regulamentação frente ao caso de São Paulo. VII CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, São Paulo, 2013, p. 5, disponível em: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/ARTIGOEIVIBDU2013MPSP.pdf> >

Já na Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC 2013 foram 408 municípios que afirmaram possuir legislação específica sobre EIV e outros 1087 afirmaram possuir legislação sobre EIV como parte integrante do plano diretor⁵⁴.

Sendo assim, dos 5.570 municípios brasileiros, somente 7,32% afirmam possuir lei específica sobre EIV e outros 19,51% afirmam legislação sobre EIV como parte integrante do plano diretor, totalizando 26,83% do municípios.

A inércia do legislativo municipal, ao que se vê na decisão abaixo, não pode ser invocada como justificativa para a dispensa do EIV diante de empreendimentos potencialmente causadores de significativo impacto urbano-ambiental.

No caso envolvendo a construção de presídio em município paranaense, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública diante da falta de EIA e EIV. Negada a liminar, o órgão ministerial agravou e requereu antecipação dos efeitos do recurso em sede liminar. O efeito suspensivo foi concedido parcialmente tão somente para o fim de exigir a elaboração de EIV por parte do Município. Apesar das alegações no sentido de que o Município não regulamentou o EIV por meio de lei local, o relator do recurso, Des. Federal Márcio Antônio Rocha entendeu que tal ausência não constituída óbice à exigência de EIV para a implantação do estabelecimento prisional em questão, nos seguintes termos:

“Ainda que o próprio Estatuto da Cidades estabeleça que lei municipal definirá quais empreendimentos e atividades, privados ou públicos, dependerão de estudo prévio de impacto de vizinhança, a ausência deste diploma legal, por inércia do legislativo municipal, não deve afastar a importância do referido estudo. A legislação federal quando prevê a lei municipal para regular as hipóteses de exigência, impõe uma obrigação aos legislativos municipais quanto a necessidade de atenção ao ponto. Não elimina, não condiciona, todavia, o inegável direito das comunidades de resguardarem os atributos inerentes ao direito de vizinhança, e a reclamarem, perante os órgãos autorizadores de empreendimentos potencialmente lesivos à comunidade, a observância dos seus preceitos.

⁵⁴ Cf. < ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2013/pdf/tab16.pdf>.

Sendo instrumento de organização da política de urbanização dos espaços municipais (Lei 10257/01, art. 4º, VI), poderia e deveria, na ausência de lei municipal, ter sido exigida como questionamento técnico do próprio licenciamento havido. O que não se pode é, sem estudos técnicos, permitir construção dessa natureza em espaço municipal que se mostre evidentemente inadequado, no presente e notoriamente, no futuro desenvolvimento urbano.”

*(Corpo do Acórdão – Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Agravo de Instrumento Nº 2009.04.00.025328-8/PR, Rel. Juiz Federal Márcio Antonio Rocha, 4ª Turma, julgado em 16/12/2009 - **negritamos**).*

O ponto central do entendimento manifestado nessa decisão é o reconhecimento de que a inércia do legislativo local em regulamentar o EIV não retira da coletividade o direito de reclamar os atributos inerentes ao direito de vizinhança.

O agravo em questão acabou sendo improvido quanto à exigência de EIA/RIMA. Entretanto, em relação à exigência de EIV o agravo perdeu objeto, pois o município realizou o estudo de impacto urbanístico em questão. Fato que demonstra, na prática, que é possível realizar um EIV mesmo sem lei municipal regulamentadora do instituto.

Muito embora a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, em decisão relatada pelo Ministro Teori Zavascki tenha asseverado que a ausência do estudo de impacto de vizinhança não tornaria nulo alvará para construção, pois há época em que fora expedido não havia lei municipal disciplinando o EIV⁵⁵. Todavia, são contraditórias manifestações judiciais exigindo EIV, mesmo sem a existência de lei local, como visto acima.

⁵⁵ PROCESSUAL CIVIL. AGRAVOS EM RECURSO ESPECIAL. [...*omissis*...] EXIGÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA. LEGALIDADE DO ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO. AGRAVOS REGIMENTAIS A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (AgRg no AREsp 32.299/SC, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/05/2012, DJe 08/05/2012). E no corpo do Acórdão:

7. Quanto à exigência de Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV para se aprovar a construção de supermercado no Loteamento Jardim Germânica e a legalidade do alvará que permitiu o empreendimento, o acórdão recorrido afirmou que: Quanto aos empreendimentos sujeitos à elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança, o artigo 36 do Estatuto da Cidade, conforme visto, dispõe que Lei Municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão do estudo. Assim, cada município fixará critérios, por meio de lei municipal, a partir dos quais serão determinadas as atividades e os empreendimentos submetidos à regra da lei federal. Diante dessas considerações, observa-se que na época da expedição do alvará não havia a necessidade dos aludidos estudos, nesse sentido, foi o teor do ofício do secretário de Urbanismo e Serviço Público, cópias fls. 427/428: 'O empreendimento do porte da construção aqui citada, é

PILOTTO, SANTORO e FREITAS são escoteiros na tese de que mesmo diante da ausência de lei local o EIV pode ser exigido com base no Estatuto da Cidade. Citam decisões judiciais neste sentido, provenientes do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e do Tribunal Regional Federal da 4ª Região⁵⁶. Para os autores:

“O empreendedor [...] ao interferir no tecido urbano e se apropriar gratuitamente da infraestrutura instalada provoca, no mais das vezes, externalidades negativas, traduzidas por impactos no meio urbano, que, de ordinário, são suportados pela vizinhança e pela coletividade. Mas, por aplicação do princípio do poluidor pagador (do Direito Ambiental), o empreendedor que produz espaço urbano deve arcar com os respectivos custos das externalidades.”⁵⁷

Como certas atividades construtivas apresentam-se potencialmente causadoras de degradação ambiental, sob forma de poluição, levando a uma responsabilização objetiva pela reparação dos danos, então deve-se exigir dos empreendedores os estudos sobre os impactos desses empreendimentos.⁵⁸

Do mesmo modo, defendemos entendimento de que é possível exigir a elaboração de EIV para empreendimentos ou atividades causadoras de significativo impacto urbanístico, numa base casuística, mediante decisão judicial, diante da omissão do Poder Público Municipal em regulamentar o instituto por meio de lei local.

precedido do chamado estudo específico de localização realizado pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis, tudo conforme dispõe a Lei Complementar 001/97 (Plano Diretor do Município). [...] Assim, como a sentença manteve válido o alvará 123 porque este havia observado os preceitos da Lei Complementar 001/97 (Plano Diretor do Município de Florianópolis), e na época da expedição do alvará a lei municipal não exigia o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, não há que se falar em nulidade do alvará [...]. (fl.1527) Afinal, inexistente a tal lei municipal definindo os empreendimentos e atividades que dependerão de estudo prévio de impacto de vizinhança para a obtenção das respectivas licenças ou autorizações de construção. E, sendo assim, não se pode acoiar de nulo o referido alvará, apenas e porque foi concedido sem a realização do estudo prévio de impacto de vizinhança, uma vez que o dispositivo legal invocado pelos autores não é auto-aplicável, necessitando, portanto, de regulamentação. [...].“

⁵⁶ PILOTTO, SANTORO e FREITAS, *op. cit.*, p. 6.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 7.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 7.

Na falta de lei municipal específica, o mesmo órgão municipal competente para a expedição da autorização ou licença de construção, ampliação ou funcionamento tem competência para exigir, examinar e aprovar o EIV.

Há municípios que submetem a aprovação do EIV a um colegiado formado por agentes públicos de vários setores ou órgãos da Prefeitura, o que realmente assegura melhor análise do estudo, dada sua natureza interdisciplinar e as múltiplas interações com o espaço urbano. Entretanto, esta não é uma condição legal para a aprovação do Estudo.

O Estatuto da Cidade, especialmente nos artigos 36 e 37 fornece elementos suficientes para o desenvolvimento do estudo, na medida em que define um rol exemplificativo e mínimo de questões a serem analisadas, em relação aos impactos positivos e negativos na qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades.

Além disso, as semelhanças entre EIA e EIV vistas acima, especialmente em relação às atividades técnicas a serem desenvolvidas (definição da área de influência, exame dos impactos e alternativas, apresentação das propostas de mitigação e compensação), servem de roteiro geral para o desenvolvimento do estudo de impacto urbanístico.

Claro que cada empreendimento ou atividade apresenta suas particularidades, o que tem levado a uma necessidade de o órgão municipal, muitas vezes, definir um termo de referência para cada projeto submetido a aprovação, inclusive disciplinando com variados graus de sofisticação e detalhamento a realização desses estudos por meio de leis locais.

Ademais, na ausência de lei local estabelecendo critérios de delimitação ou mesmo predeterminando o tamanho da área a ser considerado para o estudo, pode haver dificuldade em definir a área de influência do EIV. Entretanto, é possível utilizar os critérios de causalidade que definem uma vizinhança⁵⁹, delimitando-se a partir daí uma área de influência a ser considerada.

5 EXIGÊNCIA DE EIV EM CASO DE ATIVIDADES OU EMPREENDIMENTOS CAUSADORES DE SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL FORA DAS HIPÓTESES DEFINIDAS EM LEI MUNICIPAL.

⁵⁹ Conforme Wilson Rodrigues Alves, é vizinho o prédio que, mais ou menos distante, possa ser atingido pelos efeitos danosos de outro (perigo de explosões, emanações de gases, ruídos incômodos, etc...)” (ALVES, V.R. *Uso Nocivo da Propriedade*, São Paulo:RT, 1992, pág. 126 e segs).

Inicialmente, necessário observar que o próprio Estatuto da Cidade, que é lei federal, define hipótese em que o EIV deverá ser exigido. A lei municipal específica que aprovar operação urbana consorciada⁶⁰ deverá incluir o respectivo plano de operação, o qual conterà, entre outras exigências, o estudo prévio de impacto de vizinhança, conforme determina o art. 33, inc., V do referido diploma legal.

Conforme se defluiu do magistério de Celso Antonio Pacheco Fiorillo⁶¹ o Poder Público municipal tem incumbência de exigir EIV para as atividades ou obras potencialmente causadores de significativo impacto ambiental, a par da previsão em lei municipal. O autor considera que o EIV deve observar os mesmos critérios impostos pelo art. 225, IV da CF/88: a) deve ser exigido para a instalação de atividade ou obra potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, b) deve ser prévio à instalação da atividade ou obra; c) deve ser dada sempre publicidade ao estudo. Publicidade que está ancorada tanto no art. 1º, II da CF/88 que consagra a cidadania como fundamento do Estado Democrático de Direito como também na gestão democrática da cidade, como diretriz de Política Urbana (art. 2º, II e 43 a 45 do Estatuto da Cidade).

FIORILLO⁶² considera inconstitucional a primeira parte do art. 36 do Estatuto da Cidade⁶³, na medida em que condiciona a exigência de EIV às hipóteses definidas em lei municipal, quando, diante de sua índole constitucional, o EIV deve ser exigido de toda e qualquer obra ou atividade potencialmente causadora de dano ao meio ambiente, incluso o ambiente urbano.

No caso envolvendo a reforma de uma praça em município paulista, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reiterou entendimento do juiz sentenciante no sentido de exigir o estudo prévio de impacto de vizinhança por existir no local monumento tombado, mesmo não havendo previsão na lei local para realização de EIV naquele tipo de obra, que fora aprovada pela municipalidade sem prévia consulta ao órgão de proteção do patrimônio

⁶⁰ “A operação urbana consorciada é um instrumento destinado a viabilizar ações de renovação urbana em áreas já urbanizadas. Seu objetivo é permitir que áreas atrativas para o mercado imobiliário sejam adensadas, mas evitando que isto acarrete perda de qualidade de vida e que a mudança de índices construtivos seja apropriada gratuitamente pelos proprietários de imóveis” (PINTO, *op. cit.*, p. 243).

⁶¹ Cf. FIORILLO, C. A.P. Curso de Direito Ambiental Brasileiro, 14ª ed., 2013, São Paulo:Saraiva.

⁶² *Ibidem.*

⁶³ Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

histórico da cidade (TJSP, Apelação nº 842.643.5/2, Décima Segunda Câmara de Direito Público, Rel. Des. Luiz Burza Neto, j. 15/04/2009).

CONCLUSÃO

Pode se reconhecer que o EIV originou-se, basicamente de quatro fontes: o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, a Constituição Federal de 1988, o estudo de impacto ambiental e os processos locais (municipais) de implantação de relatórios de impacto de vizinhança.

O EIV e o EIA são instrumentos de política urbana. Enquanto espécie do gênero avaliação de impactos ambientais, o EIA é também um dos instrumentos da política nacional de meio ambiente.

Da mesma forma que o EIA, a elaboração de EIV também é uma exigência procedimental para a expedição de licenças ou autorizações a cargo do poder público.

Da mesma forma que o EIA, o EIV contemplará os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade.

O EIV também oferecerá oportunidade para que a população possa participar do processo de licenciamento do empreendimento ou atividade a cargo do Poder Público local.

A vinculação do EIV e do EIA com a função social da propriedade, o seu status constitucional, como também as semelhanças já apontadas entre os institutos e a sua origem comum abrem espaço para uma nova discussão a respeito da exigência in concreto de EIV, mesmo diante da falta de previsão legal específica ou da ausência de regulamentação do instituto por lei local.

Foram encontradas decisões judiciais e manifestações doutrinárias entendendo que o EIV pode ser exigido mesmo quando não regulamentado por meio de lei local ou não previsto na lei municipal. Nesse sentido, já se entendeu que a inércia do legislativo local em regulamentar o EIV não retira da coletividade o direito de reclamar os atributos inerentes ao direito de vizinhança e, por consequência, à sadia qualidade de vida.

REFERÊNCIAS

ALVES, V.R. Uso Nocivo da Propriedade, São Paulo:RT, 1992.

ALSINA, Jorge Bustamante, Derecho Ambiental Fundamentacion y Normativa, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995.

BELTRÃO, Antonio F. G. Direito Ambiental. 4.ed., Rio de Janeiro: Forense; São Paulo:Método, 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Autos do Projeto de Lei nº 5.788 /90, disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=3DE41D6E07E4EF14C83D5451AA5AAA7D.proposicoesWeb2?codteor=1146368&filename=Dossie+-PL+5788/1990

CANTER, Larry W. Environmental Impact Assessment. In: Environmental Engineers' Handbook, 2. ed., David H. F. Liu; Béla G . Lipták (Ed.). Boca Raton: CRC Press, 1999. Disponível em: <ftp://www.energia.bme.hu/pub/hullgazd/Environmental%20Engineers'%20Handbook/Ch02.pdf>.

FELLEMAN, J. Environmental Impact Assessment. 2013. Disponível em: <http://www.eoearth.org/view/article/152590>.

FIORILLO, C. A.P. Curso de Direito Ambiental Brasileiro, 14. ed., São Paulo: Saraiva, 2013.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito Ambiental. São Paulo: Atlas, 2009.

MARQUES, J. da S. Estudo de Impacto de Vizinhança: uma análise crítica feita por meio dos Relatórios de Impacto de Vizinhança apresentados no Distrito Federal. Dissertação de mestrado. Brasília: FAU/UnB, 2010, disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/7366>.

OLIVEIRA, C. A. Estudo de Impacto de Vizinhança: Um Aspecto da Função Social da Propriedade Urbana. Revista de Direito da Cidade, vol.03, nº 02, 2011. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/download/9855/7717>.

OLIVEIRA, G. B. Da não-aplicabilidade do art. 36 do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) – Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), disponível em: www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/eiv.pdf.

PILOTTO Angela Seixas; SANTORO, Paula Freire; FREITAS, José Carlos. Estudo de impacto de vizinhança: desafios para sua regulamentação frente ao caso de São Paulo. VII CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, São Paulo, 2013, p. 02, disponível em: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/ARTIGOEIVIBDU2013MPSP.pdf>.

PINTO, Victor Carvalho. Direito Urbanístico. Plano Diretor e Direito de Propriedade. 4.ed., São Paulo:Revista dos Tribunais, 2014.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. Plano diretor e estudo de impacto de vizinhança. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/vanesca2-pd-eiv.pdf

RODRIGUES, Daniela Pacheco. Aplicabilidade do estudo de impacto de vizinhança em São Luís-MA. Anais do V Encontro Nacional e III Encontro Latinoamericano de Edificações e Comunidades Sustentáveis. 28 a 30 out.2009. Recife. Disponível em: <http://www.elecs2013.ufpr.br/wp-content/uploads/anais/2009/2009_artigo_025.PDF>.

SAMPAIO, Luciana. Estudo de impacto de vizinhança: sua pertinência e a delimitação de sua abrangência em face de outros estudos ambientais. Monografia. UNB. 2005, disponível em: <http://4ccr.pgr.mpf.mp.br/documentos-e-publicacoes/trabalhos-cientificos/Estudo_de_Impacto.pdf>.

SANTOS, Milton. A natureza do espaço – técnica e tempo, razão e emoção. 2.ed., São Paulo:Hucitec, 1997.

SIRVINSKAS, L.P. Manual de Direito Ambiental. 8.ed., São Paulo:Saraiva, 2010.

UNITED STATES OF AMERICA. National Environmental Policy Act, 1969, disponível em: <http://energy.gov/sites/prod/files/nepapub/nepa_documents/RedDont/Req-NEPA.pdf>.

VALÉSI, R.H. A contribuição do estudo do impacto de vizinhança como processo de transformação do direito de propriedade. Revista da Faculdade de Direito da Universidade

São Judas Tadeu, n. 2, 2º semestre de 2014, págs. 162/179, disponível em: <http://www.usjt.br/revistadireito/numero-2/11-raquel-helena.pdf>.

WOOD, Christopher. Environmental impact assessment – a comparative review. 2. ed., Abingdom: Routledge. 2003. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=4qasAgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&ots=zHTUqMkP0p&sig=63TgQOaVfQHTVUrII8yI439ncuM#v=onepage&q&f=false>>.