

O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

Rogério Rocco¹

(Texto extraído, com autorização do autor, do livro “Estudo de Impacto de Vizinhança – instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis”, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005)

O uso dos imóveis urbanos, hoje, não é tema a ser discutido somente entre o proprietário de determinado lote ou empreendimento e o Poder Público. Isso ocorre, pois, ainda que observados os dispositivos legais aplicáveis, o fato de interferir na utilização ou ocupação de um determinado lote urbano pode produzir impactos sobre o seu entorno e, conseqüentemente, causar reflexos diretos na vida e na dinâmica urbana da vizinhança.²

Com base nesses preceitos, o Estatuto da Cidade instituiu, em seus artigos 36 a 38, a exigência de realização do Estudo de Impacto de Vizinhança – um novo instrumento com a finalidade de promover a mediação de interesses entre os empreendedores urbanos, os gestores públicos e os cidadãos, com o objetivo de garantir cidades sustentáveis.

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

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

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

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

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

O conceito de cidades sustentáveis reúne os interesses relacionados ao desenvolvimento urbano, ao uso e ocupação do solo, ao acesso à terra e à moradia, à construção civil, ao mercado financeiro e de trabalho, ao lazer, à segurança e à paz social, à qualidade de vida e a tantos outros presentes na dinâmica da vida urbana. A novidade inerente ao Estudo de Impacto de Vizinhança é que ele surge com o fundamento de instrumentalizar

¹ Advogado, ambientalista, Mestre em Direito da Cidade pela UERJ, Analista Ambiental do MMA, Ex-secretário de Meio Ambiente de Niterói, Ex-superintendente do IBAMA/RJ, autor de livros e artigos em direito ambiental.

² CÂMARA DOS DEPUTADOS. Op. cit, nota 19.

o diálogo em torno das disputas de interesses, a fim de criar a arena na qual as soluções deverão emergir, sob o princípio da sustentabilidade da cidade – o que deve envolver a preocupação com a garantia de direitos às presentes e futuras gerações.

Esse importante mecanismo preventivo de controle social sobre o desenvolvimento local é instrumento da Política Urbana Nacional.³ Possui papel de publicizar informações, até então ocultas e inacessíveis ao conhecimento da população, sobre determinados empreendimentos a serem instalados em zonas urbanas de convívio público. Convém, aqui, expor o conceito de Estudo de Impacto de Vizinhança, que na descrição da autora retro-citada é chamado de RIV – Relatório de Impacto de Vizinhança:

Tecnicamente, o RIV é um documento onde constam informações concernentes aos mais variados aspectos decorrentes da implantação e/ou alteração de fatos urbanos significativos, destinado a instruir autoridades públicas e população, para avaliação da compatibilidade e adequação dessa implantação com suas áreas de entorno imediato e, extensivamente, com toda cidade.⁴

Por certo, a principal característica do Estudo de Impacto de Vizinhança é a democratização das decisões proferidas sobre a possibilidade de instalação, ou não, de determinados empreendimentos a serem realizados na cidade. Ele representa a “voz dos bairros e comunidades que estejam expostos aos impactos dos grandes empreendimentos. Dessa maneira, consagra o Direito de Vizinhança como parte integrante da política urbana, condicionando o direito de propriedade.”⁵

Ao assegurar a participação popular na proteção do patrimônio coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental, o Estudo de Impacto de Vizinhança tem a virtude de tornar conhecidos problemas relacionados à ordem urbanística e, em decorrência disso, incentivar a construção de uma cidadania participativa representada pela vizinhança envolvida.

Nesse passo, a população passa a contar com um “instrumento legal que contém uma base de informações mais sólidas, quantificadas, localizadas e passíveis de controle dos gastos públicos viabilizadores da implantação de certas atividades.”⁶ Uma antiga reivindicação de movimentos populares que passa a ser garantida por meio do Estudo de Impacto de Vizinhança, na gestão democrática das cidades.

2.1. Histórico

O Estudo de Impacto de Vizinhança⁷ teve origem na primeira versão do Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, elaborado pelo então Conselho Nacional de

³ Artigo 4º, inciso VI, do Estatuto da Cidade.

⁴ SOUZA, Maria Julieta Nunes de. Op. cit, nota 6

⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Op. cit., nota 19.

⁶ Ibid.

⁷ “O nome é claramente importado das metodologias de impactos ambientais, afirmadas por Estudos de Impactos Ambientais e seu respectivo Relatório de Impactos Ambientais que vem se afirmando pouco a pouco, na rotina dos licenciamentos urbanos nas cidades brasileiras de médio e grande portes, se impondo paralelamente à legislação urbanística.” SOUZA, Maria Julieta Nunes de. Op. cit., nota 6.

Desenvolvimento Urbano – CNDU, cujo texto original, jamais aprovado, é datado do final da década de setenta. Naquele momento, o país atravessava um período sinistro de sua história, quando os direitos básicos da cidadania hesitavam sob a égide do regime militar. As informações sobre o processo legislativo não circulavam abertamente, sendo que eventualmente alguns órgãos de imprensa garantiam furos de reportagem. Foi num desses casos, como nos explica o mestre Ricardo Lira, que vazaram informações sobre o Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano:

Pela fonte de onde promana e pelas críticas suscitadas, permitam que se ponha em tela o recente anteprojeto de lei, dispondo ‘sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano’, elaborado em versão preliminar, em 30.11.81, pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), e publicado, em aparente vazamento de informações, pelo Jornal da Tarde, de São Paulo, de 27.1.82.

(...)

O extinto CNPU (Conselho Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana) fez igualmente um anteprojeto de lei, que, tal como o recentemente divulgado, foi inicialmente considerado sigiloso, e posteriormente publicado, também em aparente vazamento de informações, pelo mesmo Jornal da Tarde, de São Paulo, de 24.5.77.⁸

O referido projeto era fruto de intensa expectativa nacional, uma vez que o cenário brasileiro deparava-se com os momentos finais da ditadura e com o conseqüente surgimento de movimentos de bairro na luta pela Reforma Urbana.⁹ O crescimento da mobilização em torno de propostas reformistas das normas de uso e ocupação do solo urbano consolidou-se no Projeto de Lei n.º 775/83 – que dispunha sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano, enviado ao Congresso Nacional pelo Governo Federal.¹⁰

O Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano foi elaborado em um momento de crise urbana - em razão das disfunções espaciais, da segregação social do espaço e da especulação imobiliária, quando as práticas de participação popular, em ascensão com o fim da ditadura, deram origem aos ‘movimentos sociais urbanos’, que clamavam por mudanças estruturais. Neste período, também foram resgatadas as organizações sociais que haviam sido jogadas à clandestinidade pelo regime militar, como os sindicatos de trabalhadores, os grêmios, diretórios e associações estudantis, os partidos políticos e etc.

A década de 1980 foi também inspiradora para a criação de entidades e movimentos ecológicos, muitos desses associados às lutas na defesa de espaços territoriais especialmente protegidos. Mas, sem dúvida, as associações de moradores e os

⁸ LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 213.

⁹ SOUZA, Maria Julieta Nunes de. Op. cit., nota 6.

¹⁰ “O PL 775/83 teve origem no Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU, vinculado ao então Ministério do Interior, e, ao longo dos anos, continuou sendo referência nos debates que se seguiram sobre a regulamentação do Capítulo da Política Urbana. Traduziu-se em documento abrangente, harmônico e sistemático ao apresentar diretrizes, instrumentos e normas gerais de desenvolvimento urbano, bem como ao delinear a ação conjunta das três esferas do governo para a formulação e implantação da política urbana.

O referido projeto tramitou como principal no Congresso Nacional até o advento da Constituição Federal de 1988, chegando a ser apensados, ao mesmo, 14 projetos de lei. A partir dos novos preceitos constitucionais foram, portanto, apensados vários projetos de lei (...).” MOREIRA, Mariana (Coord.). Fundação Prefeito Faria Lima. Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal. CEPAM. **Estatuto da Cidade**. São Paulo, 2001. Disponível em: <<http://www.iabmarilia.com.br/site/pdf/legislacao.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2004.

movimentos de bairros representaram um amadurecimento da organização social na reivindicação de melhoria na qualidade de vida urbana e vários movimentos ecológicos tiveram origem nas mobilizações de moradores na defesa de suas áreas de vizinhança, contra empreendimentos impactantes e pela criação de parques e espaços de lazer. Nesse sentido, estão os comentários de Maria Julieta Nunes de Souza:

No final do período ditatorial surge um grande debate sobre os principais processos em curso nas cidades brasileiras, reprodutores de disfunções espaciais, segregação social do espaço e formas de especulação imobiliária mais correntes. Novas práticas de participação popular haviam surgido com o surgimento dos chamados ‘movimentos sociais urbanos’ da fase terminal da ditadura, sobretudo com as experiências das associações de moradores e os movimentos de bairro, em que houve um amadurecimento da organização social num questionamento centrado na qualidade de vida urbana. Estas experiências conduziram a um ambiente propício e demandador de novos instrumentos capazes de fornecer respostas à questão urbana percebida naquele momento e apontaram a necessidade de um olhar local, isto é, a necessidade da criação de novos dispositivos, que permitissem privilegiar a dimensão da vida cotidiana, do bairro, da quadra, da unidade de vizinhança etc, e de incorporar a participação direta de moradores nas decisões sobre alterações urbanas.¹¹

As questões ecológicas começam a repercutir quase que em paralelo com as demandas urbanas. De fato, a partir da realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, em 1972, sediada em Estocolmo, na Suécia, boa parte dos países do ocidente começam a formular normas de proteção do meio ambiente. No Brasil não foi diferente e esse movimento culminou com a aprovação da Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente.

Dentre os dispositivos desta lei, podemos encontrar a criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA, a instituição da responsabilidade civil objetiva por danos causados ao meio ambiente, assim como o artigo que relaciona os instrumentos dessa política. No campo destes instrumentos aparece a avaliação de impactos ambientais, que futuramente seria transformada no instituto do Estudo de Impacto Ambiental.¹²

A ascensão das demandas relacionadas aos temas urbanos e ecológicos faz aparecerem novos movimentos sociais, que trazem ao universo das mobilizações que marcaram a década de 1980 propostas de políticas públicas denominadas como ecologia urbana – com vistas ao que mais tarde seria batizado como cidades sustentáveis.

Os movimentos em defesa da reforma urbana ganharam expressão nacional durante a década de 1980 de tal forma que, durante o processo constituinte, conseguiram assegurar a aprovação do capítulo da política urbana da atual Constituição,¹³ cujos

¹¹ SOUZA, Maria Julieta Nunes de. Op. cit., nota 6.

¹² O Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo relatório (RIMA) foram instituídos pela Resolução CONAMA nº 01/86, cinco anos após a edição da Lei nº 6.938/81. Portanto, a lei cumpriu papéis paralelos e fundamentais na criação do instrumento: em primeiro lugar, com a instituição da avaliação de impacto ambiental dentre os instrumentos previstos em seu art. 9º; em segundo lugar, com a criação do CONAMA como órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assegurando ampla participação social em seu plenário; e, em terceiro, ao atribuir competência objetiva ao CONAMA para estabelecer exigências complementares aos processos de licenciamento ambiental – que também foram instituídos pela mencionada lei.

¹³ “As ‘expressões’ de irregularidade jurídica/urbanística, bem como suas conseqüências perversas, são, como vimos, um legado da História da regulação tanto da propriedade imobiliária como das cidades brasileiras. Essa História, no entanto, teve seu rumo positivamente alterado, com

principais fundamentos encontravam ressonância no texto do Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano. Afinal, os arts. 182 e 183 da Constituição Federal consagraram uma gama de instrumentos orientadores de intervenções governamentais, construídos na direção de uma gestão urbana democrática, destacando-se, entre eles, o Estudo de Impacto de Vizinhança, difundido entre alguns municípios:

As lutas pela reforma urbana dos anos 80 resultaram no capítulo da política urbana na Constituição. Como o texto constitucional remetia para os planos diretores a explicitação das condições de cumprimento da função social da propriedade, houve um esforço de elaboração coletiva por parte das prefeituras no sentido de incorporar nas leis orgânicas e planos diretores novos instrumentos que intervissem sobre o mercado de terras de forma a ampliar seu acesso para setores populares.¹⁴

O objetivo era inserir no texto constitucional um conjunto de normas e princípios relacionados às demandas sociais,¹⁵ com ênfase no que se referia aos aspectos da cidade e da propriedade, buscando cobertura constitucional para os processos de formação das cidades de forma a fortalecer a cidadania, o que, naturalmente, reforçava a bandeira da reforma urbana:

Durante o processo de consolidação da Constituição de 1988, um movimento multi-setorial e de abrangência nacional lutou para incluir no texto constitucional instrumentos que levassem à instauração da função social da cidade e da propriedade no processo da constituição das cidades. Retomando a bandeira da reforma urbana, este movimento reatualizava, para as condições de um Brasil urbanizado, uma plataforma construída desde os anos 60 no país. Como resultado desta luta, pela primeira vez na história, a Constituição incluiu um capítulo específico para a Política Urbana, que previa uma série de instrumentos para a garantia, no âmbito de cada município, do direito à cidade, da defesa da função social da propriedade e da gestão urbana (artigos 182 e 183).¹⁶

Contudo, para a implementação dos princípios e instrumentos enunciados na Carta Constitucional de 1988, havia a necessidade de elaboração de legislação complementar,¹⁷ a fim de regulamentar estes enunciados. Além disso, era preciso, ainda,

a promulgação da Constituição Federal de 1988. O capítulo 'Da Política Urbana' da C.F. com seus singelos dois artigos abriu uma ampla gama de possibilidades de intervenção do Poder Público sobre o território das cidades e sobre a propriedade urbana. A Função Social da Propriedade transitou de 'imperativo ético' - pregado, há muito tempo, pelo movimento da Reforma Urbana - para 'imperativo jurídico'. ALFONSIN, Op. cit., nota 22.

¹⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Op. cit., nota 19.

¹⁵ "Na ocasião também se mencionava que a função social da propriedade precisaria ser definida com intuito de se oferecer qualidade de vida aos cidadãos, o que veio a se completar tanto com a aprovação do Estatuto da Cidade, como com a do Código Civil de 2002.

Estes dois novos instrumentos jurídicos consolidam modificações sociais muito importantes, seja a adoção de um conceito de propriedade vinculado ao interesse coletivo, seja a adoção de um conceito de função social da propriedade vinculado ao Plano Diretor. No entanto, esses novos conceitos estabelecem maneiras de organizar as cidades, de forma que seja possível controlar os impactos ambientais no âmbito local, respeitadas as demais legislações estaduais e federais." POVEDA, Eliane Pereira Rodrigues. Op. cit., nota 17.

¹⁶ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Op. cit., nota 19.

¹⁷ "De autoria do deputado Raul Ferraz, o Projeto de Lei 2.191/89 foi o primeiro projeto de lei sobre a promoção do desenvolvimento urbano apresentado após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

O PL 2.191/89 constitui substitutivo apresentado pelo deputado ao PL 775/83, com suas adaptações à Constituição Federal de 1988, especialmente, quanto ao Plano Diretor e às competências federal, estadual, do Distrito Federal e municipal quanto à matéria urbanística.

(...)

a elaboração e aprovação de planos diretores pelos Municípios com mais de vinte mil habitantes:

O texto da Constituição requeria uma legislação específica de abrangência nacional para que os princípios e instrumentos enunciados na Constituição pudessem ser implementados. Era necessária, por um lado, uma legislação complementar de regulamentação dos instrumentos; por outro, a construção obrigatória de planos diretores que incorporassem os princípios constitucionais em Municípios com mais de 20 mil habitantes. Iniciou-se, então, na esfera federal, um período de mais de uma década de elaborações, negociações, idas e vindas em torno de um projeto de lei complementar ao capítulo de política urbana da Constituição.

Vários Municípios não esperaram a promulgação desta Lei Federal para instaurar práticas e implementar os princípios expressos na Constituição, de tal forma que durante a década de 90, enquanto se discutia e construía o estatuto, acontecia em âmbito local um processo rico de renovação no campo da política e do planejamento urbanos. A redação finalmente aprovada e sancionada, de certa maneira, incorpora esta experiência local, consagrando práticas e instrumentos já adotados, além de abrir espaço para outros que por falta de regulamentação federal não puderam ser implementados.¹⁸

O legislador constituinte remetia para os planos diretores dos Municípios a competência para criar condições de cumprimento da função social da propriedade urbana e das cidades. Houve esforço de elaboração coletiva por parte das prefeituras para incorporação, nas leis orgânicas e planos diretores, de novos instrumentos que expressassem a gestão democrática. Em decorrência disso, a primeira vez que o Estudo de Impacto de Vizinhança é mencionado em textos legais, no Brasil, é justamente após a promulgação da Constituição de 1988, quando das exigências constitucionais de formulação das leis orgânicas municipais e da elaboração de novos planos diretores.¹⁹

O Estudo de Impacto de Vizinhança, surgido no contexto do Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, era, afinal, um instrumento que comportava essas finalidades e atendia aos anseios sociais contemporâneos. De fato, a influência dos movimentos sociais de bairros, na época, o consagrou como mecanismo da gestão urbana democrática, pelo que, com as exigências constitucionais supramencionadas, fora difundido por diversos Municípios.

Em contrapartida, o Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, verdadeiro difusor desses novos instrumentos de gestão, nunca fora aprovado. “O fôlego de legisladores, planejadores e autoridades, assim como a descontinuidade do próprio movimento social, enfraquecido no decorrer dos anos 90, não foram suficientes para dar prosseguimentos definidores da aplicação do instrumento”.²⁰

Com a promulgação da Carta Magna, teve início um longo período de articulações, negociações e acordos sobre o texto do Projeto de Lei Complementar ao Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal (PL n.º 5.788/90),²¹ denominado Estatuto da

O PL 2.191/89, ao aprofundar e complementar dispositivos constantes no PL 775/83, trouxe uma grande contribuição aos trabalhos de regulamentação do Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal.” MOREIRA, Mariana, Op. cit, nota 32.

¹⁸CÂMARA DOS DEPUTADOS. Op. cit., nota 19.

¹⁹SOUZA, Maria Julieta Nunes de. Op. cit., nota 6.

²⁰Ibid.

²¹CÂMARA DOS DEPUTADOS. Op. cit., nota 19.

Convém mencionar, que o referido projeto, substitutivo da Comissão de Meio Ambiente, Minorias e Defesa do Consumidor, repetiu a fórmula do PL 775/83, ao inserir no Capítulo II, que trata dos

Cidade, cujo texto foi finalmente aprovado em julho de 2001 e tornou-se vigente a partir de 10 de outubro do mesmo ano.

Hoje, tem-se um arcabouço legal voltado ao uso e ocupação do solo urbano que, embora ainda mereça atenção no sentido de uma maior atualização, recebeu, na forma do Estudo de Impacto de Vizinhança, um tratamento inovador – espelhado na avaliação de impacto ambiental e que amplia o conceito privado de direito de vizinhança.

Resta que seja o Estudo de Impacto de Vizinhança “preenchido com mecanismos capazes de explorar toda a sua potencialidade e torná-lo eficaz na regulação da ocupação do solo urbano no Brasil”,²² na qualidade de instrumento de controle social para a segurança da sustentabilidade local.

2.2. Natureza jurídica

Ao refletir sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança e sua representatividade para o universo jurídico, convém analisar o texto do artigo 36 do Estatuto da Cidade:

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.

De acordo com a redação do artigo supramencionado, deve o Poder Público municipal estabelecer, em legislação específica, os casos em que a elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança será procedimento necessário para a obtenção de licença ou autorização de atividades de construção, ampliação ou funcionamento que sejam de sua competência.

O referido artigo, quando exige a realização do estudo para a obtenção de licenças ou autorizações para *construção*, está se referindo a empreendimentos novos – que pretendem implantar-se em determinado local. Quando relaciona as atividades de *ampliação*, quer referir-se àquelas obras em instalações já existentes, que aumentarão a área originariamente ocupada e a capacidade de funcionamento anterior. E, ao estender a exigência para a obtenção de licenças ou autorizações para *funcionamento*, está abrangendo todos os estabelecimentos ou empreendimentos já existentes na edição da lei, mas que por algum motivo ainda dependam de alvará do Poder Público municipal. Neste último caso podem enquadrar-se as atividades que estejam funcionando irregularmente e que busquem sua regularização junto à prefeitura, assim como àquelas que provoquem algum tipo de impacto alternado – como a poluição sonora. Da mesma forma, as modificações de uso de imóveis já existentes que, por exemplo, tenham

instrumentos da Política Urbana, Seção I, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV. “Foram inseridas também duas seções – uma nova seção (Seção V – Direito de Preempção), que comparecia no PL 5.788/90 com três artigos que tratam das condições de sua aplicação e a Seção IX – Do Estudo de Impacto de Vizinhança (artigos 31 a 33). Esta última determina a elaboração de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança para a obtenção de licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento, delegando ao município a definição das atividades sujeitas a essa exigência”. MOREIRA, Mariana (Coord.). Op. cit., nota 32.

²² SOUZA, Maria Julieta Nunes de. Op. cit., nota 6.

alterado seu uso residencial para alguma atividade comercial – visto que dita alteração depende de alvará de funcionamento da prefeitura municipal.

O Professor José dos Santos Carvalho Filho observa a imposição legislativa de elaboração do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança como uma limitação administrativa:

Muitas limitações administrativas têm sua origem em leis e atos de natureza urbanística. A própria Constituição destina capítulo específico à política urbana (arts. 182 e 183) e contempla institutos apropriados à sua execução. A Lei n. 10.257, de 10/07/2001 – o Estatuto da Cidade – instituiu diversos instrumentos que se configuram como limitações administrativas (...)

Merece destaque, ainda, a limitação referente ao estudo de impacto de vizinhança (EIV), previsto no art. 36 do mesmo Estatuto. Este diploma confere à lei municipal a possibilidade de definir os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança para o fim de serem obtidas licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de competência do governo municipal. Tal imposição visa a analisar os efeitos positivos e negativos de determinados empreendimentos sobre a qualidade de vida da população local, bem como a analisar aspectos de política urbana, como o uso e ocupação do solo, o adensamento populacional, a demanda de equipamentos urbanos, o fluxo de tráfego, o serviço de transporte e outros do gênero. Cuida-se aqui de limitação que impõe obrigação de suportar a determinados proprietários, para o fim de ser preservada a ordem urbanística da cidade.²³

Neste caminho, temos que o Estudo de Impacto de Vizinhança tem natureza jurídica de limitação administrativa, imposta 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, nos termos do art. 37 do Estatuto da Cidade. Esta característica expressa a chamada evolução legislativa defendida por Guimarães Júnior²⁴, que vem publicizando os direitos de vizinhança, haja vista que estes possuíam anteriormente caráter exclusivamente privado.

Se, ao tratarmos do Estudo de Impacto de Vizinhança, temos uma aproximação entre direitos de vizinhança e limitações administrativas, em outras abordagens essa aproximação não é viabilizada. Para Maria Sylvia Di Pietro,

ao contrário das limitações impostas no direito privado (normas referentes ao direito de vizinhança), que constituem objeto do direito civil e visam regulamentar os direitos e obrigações recíprocos dos particulares, as limitações administrativas, impostas no interesse público, constituem objeto do direito público, mais especificamente do Direito Administrativo, pois, embora muitas das normas legais limitadoras de direitos individuais sejam de caráter constitucional, penal, eleitoral, é à Administração Pública que cabe o exercício dessa atividade de restrição ao domínio privado, por meio do poder de polícia fundado na supremacia do interesse público sobre o particular.²⁵

A imprecisão dos conceitos relacionados às limitações administrativas e aos direitos de vizinhança é comum, não apenas na legislação, como também entre doutrinadores. É o que nos apresenta o mestre Hely Lopes Meirelles:

²³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 10^a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 618.

²⁴ Vide nota n° 24.

²⁵ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 14^a ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 125.

O conceito de limitação administrativa não tem sido convenientemente difundido pela doutrina, resultando daí deploráveis indistinções na legislação e na jurisprudência pátrias, que ora a confundem com restrição de vizinhança, ora com servidão predial, ora com servidão pública e até mesmo com desapropriação.²⁶

Porém, o que percebemos é que efetivamente tem ocorrido um conjunto de iniciativas legislativas no caminho da relativização das regras de direito público e de direito privado e, conseqüentemente, da desconstrução de conceitos tradicionais associados ao direito²⁷. Em grande parte, essas transformações têm se dado em razão da tutela dos interesses difusos – que exige uma necessária alteração da lógica do direito tradicional, majoritariamente voltado à defesa de interesses individualistas e patrimoniais.

De observar-se, portanto, a natureza jurídica híbrida do Estudo de Impacto de Vizinhança. De um lado, por tratar-se de dever jurídico imposto pelo referido texto legal aos autores de determinados empreendimentos e atividades, na qualidade de pressuposto essencial para obter licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento. De outro lado, por representar, ainda, o dever jurídico imposto ao Poder Público municipal de exigí-lo como condição *sine qua non* para conceder tais licenças ou autorizações.

E, finalmente, em um terceiro momento – eis que para cada dever legal, há um direito correspondente –, o Estudo de Impacto de Vizinhança representa, ainda, direito subjetivo de cada cidadão, individual ou coletivamente representado, tendo em vista o direito às cidades sustentáveis e a uma ordem urbanística democrática, plural e equitativa, conforme asseguram os artigos 182, da Constituição da República, e 2º, incisos I, II, IV, VI e XIII do Estatuto da Cidade. Neste mesmo caminho, vai a argumentação de Jacqueline Menegassi:

O Estatuto da Cidade insere o Estudo de Impacto de Vizinhança como instrumento por meio do qual a população poderá fazer a ‘formulação, execução e acompanhamento de planos e programas e projetos de desenvolvimento urbano’, diretriz da política urbana prevista no artigo 2º, inciso II. Refere-se ao estudo de impacto de vizinhança, como instrumento de gestão democrática do desenvolvimento urbano, instrumento adequado para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, previstos no artigo 182 da Constituição Federal.²⁸

Portanto, temos no Estudo de Impacto de Vizinhança um instituto de natureza jurídica híbrida, que incide como limitação administrativa, ao mesmo tempo que se caracteriza como direito subjetivo ao exercício da cidadania para a gestão da sustentabilidade das cidades – como devidamente assegurado pelo princípio constitucional da função social da propriedade.

²⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1975, p. 568.

²⁷ Exemplo clássico de profunda alteração de regras tradicionais do direito, provocada em função da tutela do meio ambiente, foi a previsão da responsabilidade penal de pessoa jurídica pela Constituição Federal de 1988, tratada posteriormente pela Lei nº 9.605/98 – Lei de Crimes Ambientais. Isto posto, vemos que a tutela dos interesses difusos efetivamente vem causando transformações no direito, o que pode gerar reações por parte expressiva da doutrina.

²⁸ MENEGASSI, Jacqueline; OSORIO, Letícia Marques. Do Estudo de Impacto de Vizinhança. In: **Estatuto da Cidade Comentado: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. MATOS, Liana Portilho (Org.). Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 233.

Importante não confundir o Estudo de Impacto de Vizinhança com o Relatório de Impacto de Vizinhança. Há autores que têm usado um e outro termo a fim de referir-se à exigência contida no Estatuto da Cidade, assim como há municípios que adotaram em suas leis a figura do *relatório* com referência ao instrumento do *estudo*. Entretanto, a lei federal é expressa quando define no capítulo II, a seção XII – Do Estudo de Impacto de Vizinhança, não deixando brechas para interpretação ou variação.

A questão não é de mera semântica, mas de conteúdo. Como foi disposto no Estudo de Impacto Ambiental, que prevê a elaboração obrigatória de um Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente, nos termos da Resolução CONAMA nº 01/86, o Estudo de Impacto de Vizinhança também deve ser acompanhado de um Relatório de Impacto de Vizinhança, que esteja disponível para consulta da população interessada.

O fato do legislador federal não ter incluído expressamente a regra no Estatuto da Cidade é, sem dúvida, uma negligência lamentável. Porém, não deixa de ser fundamental a observância da distinção dos dois documentos pela legislação municipal, tendo em vista suas diferentes funções.

Neste caminho, o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV tem natureza eminentemente técnica, produzido com base em diagnóstico da área potencialmente afetada pelas atividades propostas, assim como com a análise dos efeitos diretos e indiretos, positivos e negativos, das obras e do funcionamento propriamente considerado na vizinhança e no ordenamento urbanístico. Deve incluir, também, alternativas de localização e o conjunto de medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos gerados.

Já o Relatório de Impacto de Vizinhança - RIV deve ser documento elaborado com um resumo das análises do estudo, escrito em linguagem popular e de forma que seja compreensível e acessível a qualquer cidadão, independentemente de formação técnica ou profissional. É o documento que servirá de consulta à população e de fundamento para a requisição de agendamento de audiência pública.

2.3. Comparações com o Estudo de Impacto Ambiental

O Estudo de Impacto de Vizinhança tem por fim avaliar os impactos urbanísticos de determinado empreendimento ou atividade sobre a delimitação espacial do seu entorno e sobre a cidade como um todo, tendo em vista a análise de quesitos tais quais o adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. É o que determina o art. 37 do Estatuto da Cidade. Portanto, como a Constituição Federal dispõe, nos termos do § 1º, do art. 24, que no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, temos na relação formada pelo art. 37 do Estatuto da Cidade o conteúdo mínimo para a formação das normas municipais relacionadas ao Estudo de Impacto de Vizinhança. Isso quer dizer que se espera mais da norma local, e nunca menos do que o disposto na norma geral. Então, as leis municipais podem e devem ser mais abrangentes que a norma geral, considerada sempre a realidade local.

Diferentemente do que está disposto no Estudo de Impacto Ambiental, o Estudo de Impacto de Vizinhança necessita do estabelecimento de regras para sua aplicação em âmbito local. Isto é, a norma geral determinou a competência privativa para o Poder Público municipal dispor sobre sua exigência para empreendimentos e atividades potencialmente causadores de significativa alteração da ordem urbanística, excluindo a possibilidade de que o referido estudo seja exigido por órgãos estaduais ou federais.

No caso do Estudo de Impacto Ambiental, a norma federal a respeito (Resolução CONAMA n.º 01/86) relaciona aquelas atividades que necessariamente deverão sujeitar-se ao estudo, abrindo a possibilidade para que os órgãos com competência para o licenciamento ambiental possam exigí-lo ainda para outras atividades não relacionadas, desde que devidamente justificado. Por esse motivo, tanto o órgão federal com competência para o licenciamento ambiental (IBAMA), como os órgãos estaduais e, circunstancialmente, os órgãos municipais, podem fazer a exigência da realização do estudo ambiental como condição para a outorga da licença requerida. Isso não significa que todos o façam simultaneamente, mas que de acordo com a competência para licenciar, qualquer dos órgãos competentes das três instâncias administrativas poderá fazê-lo:

O EIA será analisado, na maior parte das vezes, pelo órgão estadual do SISNAMA, uma vez que a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente estabelece que a licença ambiental é, em regra, atribuição do órgão estadual do SISNAMA. Nos casos de empreendimento com impacto regional ou nacional, será analisado pelo órgão federal. O EIV será - sempre - analisado por um órgão municipal.²⁹

Em outras questões, os dois estudos guardam várias similaridades, sendo a principal delas a viabilização da gestão democrática do desenvolvimento, com a garantia da participação social nos processos de deliberação na outorga de alvarás de licença e autorização para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação. Outra importante similaridade é a que diz respeito à elaboração de diagnóstico prévio aos referidos estudos, que deve apontar as condições socioambientais da área de influência do empreendimento. Estes diagnósticos, se bem utilizados, podem servir como parâmetro de avaliações mais abrangentes – que levem em consideração regiões da cidade ou, até mesmo, cidades inteiras.

Com efeito, o Estudo de Impacto de Vizinhança expressa,

grande potencial para a ‘negociação urbana’, entre o poder público e os interesses privados, sobretudo os da população, que passam a contar com um instrumento legal que contém uma

²⁹ ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. **O Estatuto da Cidade e a Questão Ambiental**. Câmara dos Deputados. Consultora Legislativa da Área XI. Geografia Desenvolvimento Regional, Ecologia e Direito Ambiental, Urbanismo, Habitação, Saneamento. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/diretoria/conleg/Estudos/304366.pdf>>. Acesso em 14 abr. 2004.

A autora assevera que “há divergências sérias a respeito da base jurídica do licenciamento ambiental efetivado pelo órgão municipal do SISNAMA, previsto pela Resolução CONAMA n.º 237, de 1997, uma vez que o art. 10 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente não prevê a hipótese de o órgão municipal atuar como licenciador. De toda forma, o Município pode, por lei própria, impor processo de licenciamento ambiental a determinados empreendimentos e, nos casos de impacto potencialmente significativo, exigir EIA. Quando o licenciamento ambiental for empreendido no âmbito municipal, os limites entre o EIA e o EIV não se apresentam tão claros. Caberá à lei municipal explicitá-los.” Ibid.

base de informações mais sólidas, quantificadas, localizadas e passíveis de controle dos gastos públicos viabilizadores da implantação de certas atividades. Informações claras, uma velha reivindicação de movimentos populares, precisam ser garantidas nos RIV, pois representam importante instrumento de pressão.

Presume-se que a explicitação dos impactos relativos a certa atividade/edificação ou uso em certo local, assim como as obras adaptativas mitigadoras que acarretam possam servir para outros licenciamentos realizados no mesmo local. Explicitando as condições sempre ocultas e inacessíveis ao conhecimento público, podem tornar conhecidos os problemas de certas áreas apoiando a construção de pautas reivindicatórias para os moradores.³⁰

Para a composição mínima do Estudo de Impacto de Vizinhança, como apontado anteriormente, o artigo 37 do Estatuto da Cidade impõe a observância dos seguintes aspectos:

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

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

A relação dos requisitos mínimos que devam estar presentes no Estudo de Impacto de Vizinhança, definidos pelo artigo supra, se comparada com aqueles traçados pela Resolução CONAMA n.º 01/86 – que disciplina os procedimentos relacionados à exigência de realização do Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente – RIMA, demonstra uma singela repetição de abordagens. A citada resolução, em seu artigo 6º, estabelece a necessidade do estudo considerar:

Art. 6º- (...)

(...)

I- o meio físico – o subsolo, as águas, o ar e o clima, destacando os recursos minerais, a topografia, os tipos e aptidões do solo, os corpos d'água, o regime hidrológico, as correntes marinhas, as correntes atmosféricas;

II- o meio biológico e os ecossistemas naturais – a fauna e a flora, destacando as espécies indicadoras da qualidade ambiental, de valor científico e econômico, raras e ameaçadas de extinção e as áreas de preservação permanente;

III- o meio sócio-econômico – o uso e ocupação do solo, os usos da água e a sócio-economia, destacando os sítios e monumentos arqueológicos, históricos e culturais da comunidade, as relações de dependência entre a sociedade local, os recursos ambientais e a potencial utilização futura desses recursos.

A evidência da maior amplitude da relação de itens a serem considerados na avaliação dos impactos ambientais não diminui a semelhança entre os aspectos relacionados para este estudo com os itens constantes da avaliação dos impactos de vizinhança. Na verdade, há uma identidade entre os quesitos e, mais além, uma evolução do conceito de meio ambiente natural para os conceitos de meio ambiente cultural e construído, presentes na legislação mais recente.

³⁰ SOUZA, Maria Julieta Nunes de. Op. cit., nota 6.

Diante disso, constata-se que o Estudo de Impacto Ambiental se comunica, em diversos aspectos, com o Estudo de Impacto de Vizinhança³¹. Afinal, parte expressiva dos mecanismos de elaboração deste último foi importada das experiências desenvolvidas pelo primeiro. Basta que apontemos a classificação dos impactos identificados de acordo com critérios de duração; a definição de medidas mitigadoras para os impactos reversíveis e de medidas compensatórias para aqueles irreversíveis; assim como da garantia de participação social na análise do projeto, por meio das audiências públicas.

Assim, certo é que a metodologia de avaliação de impactos de vizinhança passe a ser aprimorada com base na experiência acumulada na área ambiental, com seus respectivos estudos. Em excelente artigo sobre o tema, Maria Julieta Nunes de Souza defende esse aprimoramento metodológico, com fundamento na analogia – que é consagrada enquanto uma das fontes primárias do direito. Na opinião da autora, a experiência de aplicação das metodologias ambientais tem sido verdadeira orientadora do formato do Estudo de Impacto de Vizinhança.³² Por essa razão, sua familiaridade com o Estudo de Impacto Ambiental é tão evidente:

O ‘Estatuto da Cidade’ (Projeto de Lei n.º 5788/90) incluiu o Relatório de Impacto de Vizinhança como dispositivo que visa, sobretudo, a garantia de anuência prévia da população vizinha na aprovação de projetos urbanos. Sua familiaridade com as avaliações ambientais é clara, basta considerar o nome. Pode significar uma boa oportunidade de inserir parte do conteúdo ambiental abordado aos procedimentos propriamente ‘urbanos’.³³

Além disso, diferentemente do que ocorre com o Estudo de Impacto Ambiental, cujas atividades sujeitas à sua elaboração encontram-se definidas nas Resoluções CONAMA n.º 01/86 e 237/97, o Estudo de Impacto de Vizinhança é aplicável somente aos casos especificados de forma diferenciada em cada lei municipal e, portanto, de acordo com a realidade local, o que deve variar com o nível de desenvolvimento da cidade em que se situa.

Os riscos associados a essa liberalidade, que tem origem no dispositivo constitucional que trata das competências legislativas concorrentes (art. 24 – CF/88), reside no fato de que os municípios estabelecerão estas regras em obediência às suas peculiaridades políticas e partidárias, que não raras vezes, estão vinculadas ao capital econômico, à construção civil e à especulação imobiliária. Nesses casos, certamente vão limitar a aplicação do estudo aos casos mais complexos, a fim de impedir os processos de participação social na gestão cotidiana das cidades.

³¹ “A analogia com o Estudo de Impacto Ambiental ajudará a entender o caráter e a utilidade do EIV. São ambos instrumentos inspirados pela mesma preocupação, qual seja a de ‘avaliar as proporções das possíveis alterações que um empreendimento, público ou privado, pode ocasionar ao meio ambiente. Trata-se de um meio de atuação preventiva, que visa a evitar as consequências danosas, sobre o ambiente, de um projeto de obras, de urbanização ou de qualquer atividade.” GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. Op. cit., nota 24, p. 122.

³² “As metodologias ambientais apresentam aspectos bastante interessantes e que devem ser aproveitados vantajosamente na aplicação em outros campos, tais como dos impactos urbanísticos. Assim, esse nome Relatório de Impacto de Vizinhança pode ser preenchido com interessantes procedimentos já consagrados pelos procedimentos adotados (e testados) por Estudos de Impactos Ambientais /Relatórios de Impactos Ambientais.” SOUZA, Maria Julieta Nunes de. Op. cit., nota 6.

³³ SOUZA, Maria Julieta Nunes de. Repensando nossas cidades: contribuições de procedimentos ambientais no debate sobre os instrumentos urbanísticos. In: **Cidade, Memória e Legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico**. FERNANDES, Edésio; RUGANI, Jurema (Orgs.), Minas Gerais: Instituto dos Advogados Brasileiros, 2002.

Por outro lado, há vantagens para o exercício do controle social, haja vista que o Poder Público municipal é o mais próximo e acessível por parte dos cidadãos – que moram, habitam e transitam necessariamente nas cidades, e relativamente num estado ou na União. Isto é, o exercício da cidadania – pressuposto presente no instrumento da avaliação de impactos de vizinhança, é muito mais viável na cidade, junto ao Poder Público municipal.

Por certo, as questões enfatizadas pelo Estudo de Impacto de Vizinhança também podem ser entendidas como ambientais, uma vez que fazem referência ao meio ambiente construído. Porém, elas apresentam, antes de tudo, uma preocupação eminentemente urbanística, pautada nos princípios da função social da cidade e da propriedade urbana. Por essa razão, o artigo 38 do Estatuto da Cidade prevê que o Estudo de Impacto de Ambiental não supre o Estudo de Impacto de Vizinhança.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação do estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

Há, entretanto, divergências doutrinárias a esse respeito. Paulo de Bessa Antunes defende que não há razão para a exigência dos dois estudos para atividades urbanas não industriais e critica o legislador pelo texto final do art. 38:

Infelizmente, o legislador deixou passar uma ótima oportunidade para disciplinar adequadamente a avaliação de impactos em atividades urbanas, especialmente as atividades não industriais. Todos aqueles que militam na área de proteção ao meio ambiente sabem que os estudos de impacto ambiental têm uma vocação eminentemente industrial, ou, no mínimo, de projetos que signifiquem intervenção em ambiente não urbanizado. No entanto, à mingua de outras normas, o EIA passou a ser exigido pelos órgãos ambientais para a implantação de Shopping Centers, condomínios e outros empreendimentos semelhantes. Tais Estudos de Impacto, de acordo com seus termos de referência, normalmente, têm por objetivo investigar os assuntos relacionados como conteúdo mínimo do EIV. Penso que o EIV é um instrumento mais do que suficiente para que se avaliem os impactos gerados por uma nova atividade a ser implantada em área urbana – não se tratando de atividade industrial. Penso que o EIV nada é mais do que um EIA para área urbana e, data vênia, creio ser completamente destituída de lógica ou razão a obrigatoriedade de ambos os estudos.³⁴

De outro lado, Eliane Pereira Rodrigues Poveda assevera sobre o caráter de complementaridade entre os distintos institutos:

A lei ressalva que o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV não substitui a elaboração nem a aprovação do Estudo de Impacto Ambiental - EIA previsto na legislação respectiva, não obstante, conclui-se que os instrumentos ora analisados se complementam - e não se excluem - na busca de dirimir os desequilíbrios existentes nas cidades.

Diante da breve comparação realizada, compreende-se que o estudo prévio de impacto ambiental tem sido efetivamente aplicado como instrumento de planejamento e localização de empreendimentos que possam causar significativo impacto ao meio ambiente, levando-se em consideração todo local do entorno, aspectos sociais, ambientais e econômicos.³⁵

Fato é que a elaboração de um estudo não substitui a necessidade de elaboração e aprovação do outro. Não se trata de uma lacuna legal. Muito pelo contrário, o

³⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2004, p. 355-356.

³⁵ POVEDA, Eliane Pereira Rodrigues. Op. cit, nota 17.

mandamento é expresso na exigência da realização dos dois estudos, de acordo com as exigências relacionadas para cada um dos institutos. Portanto, entendeu o legislador que ambiente e vizinhança são dois conceitos distintos e que devem ter, para as atividades que sobre eles exerçam algum tipo de alteração em sua condição original, instrumentos distintos para a avaliação de seus impactos.

2.4. Aplicabilidade

Ao disciplinar a matéria referente ao Estudo de Impacto de Vizinhança, o Estatuto da Cidade tratou de explorar os aspectos considerados mais importantes sem, contudo, pormenorizar detalhes que restringissem a dinâmica legislativa de outros entes federativos. Afinal, o Estatuto da Cidade se concretiza na assertiva de dispor de regras gerais não-regionalizadas.

O artigo 2º do Estatuto da Cidade estabelece que a Política Urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, apontando diretrizes gerais, dentre as quais:

Art. 2º...

(...)

VI- ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deteriorização das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental.

O mesmo artigo cita, ainda, como diretriz para essa política pública a participação popular nos processos de implantação de empreendimentos que ameacem o meio ambiente, o conforto ou a segurança da população:

Art. 2º...

(...)

XIII- audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.

De notar-se que a exigência de audiência pública aparece quando se trata de empreendimentos ou atividades com as mesmas características que levam à exigência de realização do Estudo de Impacto de Vizinhança, não restando dúvidas quanto à obrigação contida na norma geral para que os municípios – no estabelecimento de regras para a definição da aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança – estabeleçam as condições e a forma de realização das audiências em sua legislação. Se a lei local não prevê audiências, estas devem estar dispostas, ao menos, nas normas regulamentares, pois, do contrário, haverá conflito com as regras gerais presentes na lei federal.

Ao estabelecer uma lei de diretrizes gerais da Política Urbana para todo o território nacional,³⁶ está o legislador federal buscando assegurar o cumprimento do dispositivo constitucional, com efeitos mandamentais a serem observados indistintamente. Nesse sentido, a Política Urbana Nacional foi expressa em relação a matérias que, *a posteriori*, serão suplementadas no que couber pelos estados, disciplinadas e regulamentadas pelos municípios. Essa medida reflete a idéia de que tais assuntos serão melhor dirimidos, sobretudo, em âmbito municipal, pois desse modo é possível extrair a realidade fática e jurídica de determinada localidade. Trata-se de uma aproximação da estratégia de pensar globalmente e agir localmente, com vistas a assegurar conteúdo mínimo para políticas públicas de competência dos entes estaduais e locais:

A tutela do meio ambiente artificial não vem somente prevista na órbita municipal, mas também na nacional. Busca-se, com isso, alcançar uma maior e efetiva proteção. Aludido fato pode ser destacado, uma vez que se atribuiu à União Federal a competência material para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (CF, art. 22, XX), bem como a competência legislativa concorrente para a proteção e defesa da saúde, conforme dispõe o art. 24, XII. Essa competência atribuída à União tem por fim delimitar normas gerais e diretrizes que servirão como parâmetros no desenvolvimento da política urbana que Estados e Municípios deverão adotar. (...).³⁷

A competência da União para legislar sobre normas gerais não interfere no campo das competências dos municípios para tratar dos assuntos de interesse local. Resguardadas estão, portanto, as esferas de autonomia dos Municípios para legislar sobre a matéria, consoante determina o artigo 30, incisos I, II e VIII, da Constituição da República. É o que nos confirma Fiorillo:

Conjugando os art. 30, VIII, e 182 da Constituição Federal, verificamos que o Poder Público municipal recebeu do Texto Constitucional o dever de promover o adequado ordenamento territorial, bem como o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos seus habitantes, de acordo com o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, observadas as diretrizes de lei federal. Observamos com isso que o solo urbano e as funções sociais da cidade estão atrelados, já que é naquele que esta se projeta, externando-se em formas de ocupação do seu uso para os mais diversificados fins.³⁸

Para o atendimento das diretrizes supramencionadas, o Estatuto da Cidade elege, em seu artigo 4º, inciso VI, o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança como instrumento da Política Urbana Nacional e complementa, em seu artigo 36, que tal instrumento urbanístico deverá ser regulado por lei municipal, a qual definirá as hipóteses em que será necessária sua elaboração:

O art. 36 do Estatuto da Cidade estabelece que uma lei municipal conterá critérios que definirão quais os empreendimentos que dependerão de um estudo prévio de impacto de vizinhança como condição para sua aprovação. Esses critérios podem variar conforme as características urbanas e de infra-estrutura urbana do município, e poderão basear-se, por exemplo, no impacto de tráfego que gera, na sobrecarga de infra-estrutura, no adensamento

³⁶ Art. 21. Compete à União:

(...)

XX- instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

³⁷ FIORILLO, Op. cit., nota 1, p. 199.

³⁸ Ibid, p. 200.

populacional, no sombreamento que causará sobre imóveis vizinhos, na poluição sonora que gerará.³⁹

Caberá, portanto, aos municípios, se valerem das competências legislativas conferidas pelo artigo 30, incisos I e II, da Constituição da República, e estabelecerem uma disciplina específica com relação ao ordenamento urbanístico em seu território. Afinal, para além das regras referentes ao Estudo de Impacto de Vizinhança, o Estatuto da Cidade também impõe a necessidade de aprovação de lei municipal para a instituição do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade; da progressividade de IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano como sanção à ociosidade da propriedade urbana; para instituir as operações urbanas consorciadas; dentre outros institutos definidos na norma geral.

O Estudo de Impacto de Vizinhança possui como características fundamentais a ampla publicidade e a garantia de acesso aos seus documentos por qualquer interessado. Trata-se de instrumento de controle social e democrático, pelo qual serão considerados os efeitos positivos e negativos sobre a qualidade de vida da população residente na área e nas proximidades e sobre a ordem urbanística. Entretanto, deve estar previsto na legislação municipal para ser utilizado como condicionante na outorga de licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de determinados empreendimentos.

A doutrina especializada defende a idéia de que um estudo completo de especificações, a ser exigido em todos os processos de licenciamento urbano, deve variar de acordo com o nível de desenvolvimento da cidade em que se situa. Assim, o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança não deve estar necessariamente vinculado a todo e qualquer tipo de licenciamento urbanístico, sendo exigido apenas para aqueles que possam causar significativa degradação da ordem urbanística, assim como deve apresentar critérios diferenciados de acordo com a realidade local:

Temos que admitir que as Prefeituras contam, no momento, com estruturas funcionais frágeis em quantidade e qualidade de pessoal. Dificilmente um RIV muito pormenorizado poderá se instalar em todos os processos de licenciamento urbano, em se tratando das megacidades. Em cidades de médio porte essa possibilidade é mais próxima. No que respeita às megacidades, para evitar riscos na sua banalização e conseqüente demérito, devemos, talvez, nos contentar com a sua aplicação a universo de licenciamentos considerados ‘mais impactantes’, no sentido dos critérios situados no Estatuto da Cidade.⁴⁰

Nesse caso, para delimitar o universo de atividades sujeitas ao Estudo de Impacto de Vizinhança seria necessário considerar os eventos urbanos tidos como potencialmente causadores de significativa degradação da ordem urbanística. Nos termos da lei federal, deve-se referir aos empreendimentos e atividades de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do licenciamento do Poder Público municipal. Podemos indicar que novas edificações residenciais multifamiliares, obras de infra-estrutura urbana, modificações de uso de imóveis já existentes, parcelamentos e loteamentos, assim como qualquer atividade realizada em áreas de usos especiais (ecológico, turístico, social e outras) – nos termos do Plano Diretor municipal, devam estar entre aquelas para as quais seja exigida a elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança. A escolha das atividades não é simples e deve receber todo tipo de pressão dos setores organizados do

³⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Op. cit., nota 19.

⁴⁰ SOUZA, Maria Julieta Nunes de. Op. cit., nota 6.

capital e da sociedade para a inclusão e exclusão de itens presentes na elaboração da lei, afinal há uma variedade de considerações a respeito do tema:

A primeira condição decorre na delimitação de áreas da cidade onde o RIV será exigido, por deficiência de infraestrutura (que pode ser congestionamento de tráfego). Pela segunda, ficarão definidos patamares de edificações por quantidade de área construída, que podem ser cruzadas com locais ou vigorar para toda cidade (que parece de aplicação mais simples, como por exemplo: edificações com área total acima de 5000 m² exigem RIV. Claro que este valor, como já ressaltado, depende da cidade em questão). A terceira condição gerará um quadro dos usos urbanos apoiados em critérios ambientais e paisagísticos (incluindo itens tais como: geradores de tráfego, de ruído, de congestionamentos etc). Uma última lista de atividades que demandam RIV deve ser exigida: obras públicas, obras viárias em geral como túneis e viadutos, e certos equipamentos públicos, como escola, usinas de lixo etc.⁴¹

Da mesma forma, a definição das medidas mitigadoras ou compensatórias dos impactos causados pelo empreendimento ou atividade deve obedecer critérios claros, a fim de que realmente atendam aos interesses daqueles que estão sofrendo os efeitos dos impactos. Isto é, estas medidas devem estar equiparadas ao alcance dos impactos, mas devem estar voltadas à garantia da melhoria da qualidade de vida da vizinhança e do equilíbrio da ordem urbanística – nos termos das diretrizes apontadas pelo Estatuto da Cidade. Renato Cymbalista tece comentários a esse respeito:

A aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança implica em muitos riscos e deve ser feita de forma cuidadosa. Normalmente as exigências (de medidas mitigadoras ou compensatórias) resumem-se a complementações no sistema viário ou na semaforização, investimentos que, em última instância, beneficiam e valorizam – ou até mesmo viabilizam – os próprios empreendimentos. Assim, deve-se levar em conta impactos que ultrapassem aqueles sobre o sistema viário: ambientais (impermeabilização excessiva do terreno, aumento de temperatura), paisagísticos (impacto sobre paisagens de morros, dunas, vales, vista para frentes de água), econômicos (impactos sobre o comércio e serviços locais, ou sobre a produção de pequenos agricultores) e sociais (perda de empregos ou renda, sobrecarga de equipamentos públicos). A lei que regulamenta o Estudo de Impacto de Vizinhança deve contemplar todas essas dimensões, ultrapassando o simples ressarcimento à cidade da sobrecarga sofrida com o investimento.⁴²

As audiências públicas têm papel fundamental nesse quesito, pois através delas a população, além de avaliar a conveniência e a oportunidade da implementação do empreendimento ou atividade potencialmente causador de significativo impacto na ordem urbanística, também irá considerar as propostas relacionadas às medidas mitigadoras e compensatórias, sopesando-as com as reais necessidades daquela comunidade. Nesse passo, deve a norma municipal garantir a incidência de elementos formadores da subjetividade coletiva, a fim de não encerrar as possibilidades em torno da escolha de medidas que efetivamente atendam aos interesses da sociedade local.

As opiniões relacionadas às mitigações e compensações que devem ser prestadas são as mais variadas. O Guia para Implementação do Estatuto da Cidade, editado pela Câmara dos Deputados, defende que as contrapartidas devem estar relacionadas à sobrecarga que o empreendimento provocará:

⁴¹ SOUZA, Maria Julieta Nunes de. Op. cit., nota 6.

⁴² CYMBALISTA, Renato. **Estudo de Impacto de Vizinhança**. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicações/dicas/181349.html>>. Acesso em 15 mar. 2004.

A contrapartida a ser oferecida pelo empreendimento, em troca da possibilidade de sua realização, pode ser de várias ordens, relacionando-se à sobrecarga que ele provocará: no caso de adensamento populacional, poderão ser exigidos áreas verdes, escolas, creches ou algum outro equipamento comunitário; no caso de impacto sobre o mercado de trabalho, poderão ser exigidos postos de trabalho dentro do empreendimento, ou iniciativas de recolocação profissional para os afetados; no caso de empreendimento que sobrecarregue a infra-estrutura viária poderão ser exigidos investimentos em semaforização e investimentos em transportes coletivos, entre outros.⁴³

Todas as possibilidades devem estar colocadas, mas efetivamente é a audiência pública quem tem a possibilidade de aferir o que será mais justo como mitigação ou compensação pelos impactos provocados, consideradas as diretrizes da gestão democrática e sustentável das cidades, presentes no art. 2º, incisos I e II, do Estatuto da Cidade. De acordo com os resultados do Estudo de Impacto de Vizinhança poderão ser exigidas, ainda, alterações no projeto do empreendimento:

O Estudo de Impacto de Vizinhança poderá também exigir alterações no projeto do empreendimento, como diminuição de área construída, reserva de áreas verdes ou de uso comunitário no interior do empreendimento, alterações que garantam para o território do empreendimento parte da sobrecarga viária, aumento no número de vagas de estacionamento, medidas de isolamento acústico, recuos ou alterações na fachada, normatização de área de publicidade do empreendimento etc.⁴⁴

Convém, esclarecer, contudo, que o Estudo de Impacto de Vizinhança não visa propriamente ao desestímulo dos grandes investimentos nas cidades, mas à instrumentalização da Política Urbana Nacional para uma ordem urbanística fundamentada nas funções sociais da cidade e da propriedade:

Outra questão a ser tratada refere-se aos prazos e procedimentos referentes ao Estudo de Impacto de Vizinhança. Estes devem ser estabelecidos e cumpridos, de maneira que os procedimentos ocorram em prazos conhecidos e administráveis pelo empreendedor. A partir do momento em que o empreendedor compra o terreno, está contabilizando prejuízos decorrentes da não aplicação dos recursos no mercado financeiro. Prazos excessivamente longos de tramitação de Estudos de Impacto de Vizinhança podem desestimular investimentos nas cidades e fomentar a ciranda financeira.⁴⁵

Ademais, não deve representar óbice à realização de empreendimentos que beneficiem todo o Município, mas compatibilizar os ônus e os benefícios de cada empreendimento, no tocante à vizinhança imediata e ao conjunto da cidade:

Por outro lado o Estudo de Impacto de Vizinhança não pode inviabilizar a realização de alguns empreendimentos de importância para todo o município. Empreendimentos como cemitérios, aterros sanitários, terminais de ônibus e outros, que realizam serviços fundamentais para o funcionamento de qualquer cidade, correm o risco de sofrer resistências de todas as regiões do município. O grande desafio é conseguir chegar a uma equação satisfatória entre os ônus e os benefícios de cada empreendimento, visando a sua vizinhança imediata, mas também o conjunto da cidade.⁴⁶

Diante disso, vislumbra-se no Estudo de Impacto de Vizinhança um instrumento para o exercício do controle prévio sobre o desenvolvimento local, com ênfase na construção de qualidade da vida urbana, assim como na garantia da ordem urbanística – o que

⁴³ CÂMARA DOS DEPUTADOS. Op. cit., nota 19.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ CYMBALISTA, Renato, Op. cit., nota 65.

pressupõe também a adequação de atividades que impõem impactos à cidade, mas que são necessárias ao pleno ordenamento urbano.