

Estudo de Impacto de Vizinhança – informações que contribuem para a inserção do instrumento na legislação municipal.

Gladis Weissheimer¹

Considerações preliminares:

As informações ora disponibilizadas derivam do processo de elaboração de proposta de legislação específica para o instrumento EIV no município de Porto Alegre. A discussão foi iniciada em 2003, integrando um dos temas priorizados na revisão do Plano Diretor vigente, LC434/99-PDDUA. A proposta de legislação específica para o instrumento está em apreciação pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) desde fevereiro de 2008. Em agosto do mesmo ano a Secretaria de Planejamento Municipal (SPM) realizou o Seminário **Estudo de Impacto de Vizinhança – A legislação do EIV em Porto Alegre**, com o intuito de aprofundar conhecimentos e oferecer maiores esclarecimentos sobre o instrumento, incluindo aspectos relativos a sua idealização no Estatuto da Cidade e a análise de experiências de outras prefeituras do Brasil. O material sobre o evento está disponível no site da [Prefeitura Municipal de Porto Alegre PMPA / SPM / Publicações e Eventos / EIV - Impacto de Vizinhança](#).

Foram convidados vários estudiosos sobre o assunto, muitos deles com produção textual já publicada. Relatamos a seguir informações advindas do contato com estes profissionais.

Quanto à origem do instrumento e ao pioneirismo de formulação da lei municipal:

Segundo Benny Schvasberg² a promulgação da Constituição Federal em 1988 exerceu um relevante papel para a inserção de instrumentos³ através dos quais o Poder Público assegura a prevalência dos direitos urbanos, apesar de não contemplar o instrumento Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) no primeiro momento. O conteúdo do EIV aparece pela primeira vez no Projeto de Lei 181 de 1989, do Senador Pompeu de Souza, ainda sem nome ou regulamentação, mas com o mesmo princípio da lei 10257/2001. Mais recentemente princípios inaugurados em 1988, como descentralização das responsabilidades, função social da cidade e da propriedade e democratização da gestão urbana foram consolidados por instrumentos do Estatuto da Cidade (EC). O instrumento foi incorporado com a denominação de EIV na esteira do debate e sugestões de ambientalistas na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, que encaminharam contribuições relativas à política ambiental ao EC, em grande parte oriundas de propostas do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).

¹ Arquiteto urbanista, técnica da Secretaria do Planejamento Municipal da Prefeitura Municipal de Porto Alegre que coordenou o processo de elaboração de lei para o Estudo de Impacto de Vizinhança e o Seminário Estudo de Impacto de Vizinhança **A legislação do EIV em Porto Alegre**, realizado em agosto de 2008.

² Arquiteto urbanista, mestre em planejamento urbano e regional, doutor em sociologia urbana. Diretor de Planejamento Urbano e Secretário Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades até Junho de 2008. Realizou palestra de abertura do Seminário **Estudo de Impacto de Vizinhança – A legislação do EIV em Porto Alegre**, realizado em agosto de 2008.

³ conteúdo dos artigos 182 e 183 do Capítulo de Política Urbana da CF

A origem na legislação ambiental é mencionada por outros autores como Mariana Senna Sant'Anna⁴, que relata que o desenvolvimento da legislação ambiental ao longo das décadas de 80 e 90 terminou pela inclusão de atividades eminentemente urbanas através da [Resolução Conama nº 01/86](#)⁵:

...no final da década de 70, a sociedade brasileira começou a perceber que a implantação de atividades ou empreendimentos que tivessem potencial de degradação sobre o ambiente natural precisavam de um controle prévio, cujo objetivo seria a prevenção, a correção, a mitigação ou a compensação dos impactos causados.

Da mesma forma, Vanesca Buzelato Prestes⁶ afirma que a regulamentação do licenciamento ambiental obtida pela [Resolução Conama nº237/97](#) alavancou um movimento para que as avaliações ambientais fossem estendidas ao meio ambiente urbano, como loteamentos e grandes condomínios, *shopping center*, hipermercado e atividades urbanas consideradas impactantes ao meio construído.

Apesar do EIV ter sido instituído legalmente apenas em 2001, pode-se dizer que algumas cidades brasileiras aplicaram versões precursoras, com denominações diversas.

É o caso de Porto Alegre, que desde 1979 dispõe em seu Plano Diretor do Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU), um instrumento de avaliação de impacto urbanístico aplicado de forma mais simplificada pelo executivo municipal. Além disso, estudos ambientais contemplando avaliações urbanísticas têm sido exigidos para casos mais complexos.

Segundo Rogério Rocco⁷, a Lei Orgânica de São Paulo de 1990 foi um dos primeiros textos legais a versar sobre o EIV, possibilitando a exigência de RIVI (Relatório de Impacto de Vizinhança) para empreendimentos previamente listados considerados de "significativo impacto ambiental ou de infra-estrutura". Este pioneirismo não resultou em qualidade de vida urbana, haja vista o agravamento dos conflitos urbanos daquela cidade ao longo dos anos, apesar disso a riqueza de sua experiência tem subsidiado inúmeros estudos de análise crítica que reconhecem a importância de uma gestão afinada com os objetivos e princípios que a legislação propõe.

A partir do Estatuto da Cidade, Lei 10257/2001, os municípios iniciaram a elaboração de legislações específicas. Apesar de não ser obrigatória, é inegável que cidades de médio e grande porte, especialmente onde há tradição em participação popular e gestão democrática, deverão adotar o instrumento, reconhecendo-o como

⁴ Advogada e Mestre em Direito Urbanístico pela Faculdade de Direito da PUC-SP, autora do Livro *Estudo de Impacto de Vizinhança: Instrumento de Garantia da Qualidade de vida dos cidadãos urbanos*. Editora Forum, BH 2007

⁵ *Artigo 2º - Projetos urbanísticos, acima de 100ha. ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e dos órgãos municipais e estaduais competente.*

⁶ Procuradora do Município de Porto Alegre e Mestre em Direito, pela PUC-RS, Especialista em Direito Municipal, autora de texto *Plano Diretor e Estudo de Impacto de Vizinhança*, publicado pela Revista de Direito Ambiental.

⁷ Advogado e Mestre em Direito da Cidade da UERJ e Analista Ambiental do Ministério do Meio Ambiente, autor do Livro *Estudo de Impacto de Vizinhança: Instrumento de Garantia do Direito às Cidades Sustentáveis*. Editora Lumen Júris, RJ 2006

um importante instrumento capaz de equacionar os conflitos urbanos de forma a contemplar os aspectos e setores envolvidos, evitando discussões desnecessárias e deseconomias.

Muitos municípios já inseriram o EIV no plano diretor, remetendo a regulamentação para lei específica, outros propuseram somente legislação específica, no entanto é difícil ainda afirmar quem já alcançou os resultados de sua implementação. Foram relatados os casos de Campo Grande-MT (Dec.9.817/2007), Manaus-AM, Curitiba-PR (Lei 11266/2004), Bento Gonçalves-RS (LC103/2006-PDI), Guarulhos-SP (Lei 6.055/2004), Niterói-RJ (2004), Araxá-MG (2002), Natal-RN (Lei 4.619/1995 e LC 082/2007) e Caxias do Sul LC 290/2007-Plano Diretor,

Outros municípios estão em fase de aprovação nas instâncias competentes, como é o caso de Porto Alegre, onde a regulamentação desta legislação se valerá dos acúmulos desenvolvidos pela aplicação dos instrumentos predecessores, agregando os conteúdos do EC e metodologia de análise própria, consolidando a análise urbanística como eixo estruturador.

Casos de aplicação no Rio Grande do Sul:

Existem relatos e inclusive estudos disponíveis na Internet de EIVs aplicados em diversos localidades do Brasil, no entanto poucos são os casos no Rio Grande do Sul, sendo que talvez o caso mais concreto seja o de Bento Gonçalves. O Ministério Público tem relatos de análises deste tipo inseridas no escopo de Estudos Ambientais.

Princípios do EIV:

Segundo Benny Schvasberg, o instrumento está centrado no princípio constitucional da função sócio ambiental da propriedade e da cidade e da Gestão Democrática das Cidades, traduzida de diversas formas na Constituição Federal e no EC. Ou seja, reconhecimento do direito de participação popular no processo decisório das questões urbanas. Seu cumprimento e efetividade, no entanto, depende da maneira como direitos e princípios são traduzidos em processos, mecanismos e instrumentos que permitam e viabilizem sua materialização e fiscalização.

Para Benny há 3 grandes categorias de instrumentos de política urbana do EC, conforme seus objetivos, contribuindo para a efetividade do conceito de função social da cidade e da propriedade: os de indução do desenvolvimento urbano (outorga onerosa, operações urbanas, parcelamento, edificação, utilização compulsória, preempção, transferência do direito de construir, etc.); os de regularização fundiária; e os de Democratização da Gestão Urbana (órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferência sobre assuntos de interesse urbano e o Estudo de Impacto de Vizinhança)

Salienta que o "ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA" inseriu-se no EC, inspirado no EIA com o objetivo de democratizar o sistema de tomada de decisões na implantação de grandes empreendimentos na cidade e sua relação com o entorno. A partir desse estudo que esses empreendimentos irão receber autorização, recomendações e condicionalidades para ser implantados.

Salientamos que a participação social aparece de forma explícita nas diretrizes gerais do EC, Capítulo I, **Art. 2º**, devendo ser atendidas por todos os instrumentos:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

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;

Segundo João Carlos de Carvalho⁸, o instrumento tem princípios comuns com os estudos ambientais, quais sejam: processo administrativo, prevenção, publicidade, participação e eficiência administrativa. Além disso, é caracterizado por pressupor a análise de um projeto pré-existente, não discutir alternativa locacional (do contrário, estará indicando impacto em outra vizinhança), não substitui as normas de ordenamento e gestão urbana (Plano Diretor, Código de Posturas, Zoneamento Urbanístico), mas as têm por pressuposto para a análise dos impactos e a competência será sempre municipal.

Inserção na legislação municipal

Muitos municípios optaram por inserir o instrumento no Plano Diretor como um dos instrumentos da política urbana, remetendo seu detalhamento para lei específica e a regulamentação através de do executivo por decreto.

⁸ Procurador Regional da República e membro do Grupo de Trabalho Ordenamento Urbano da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. O Estudo de Impacto de Vizinhança na jurisprudência. In: Oficina de Patrimônio Cultural, 1., 2008, Brasília. Apresentação em *powerpoint*.