

ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA¹

ELIDA SÉGUIN²

Introdução. O Meio Ambiente e a Saúde. Estatuto da Cidade. Vizinhança. Princípio da Pré-Ocupação. EIV. Ângulo de abrangência do EIV. Patrimônio Cultural. Omissões e Polêmicas. Conclusões. Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

O homem é um animal gregário. Sua fragilidade impôs-lhe a vida em coletividade, sendo o grupo essencial para seu desenvolvimento. A história das cidades começa quando o homem pré-histórico apossa-se do interior das cavernas para fugir da imensidão dos espaços abertos, protegendo-se das intempéries e das feras. Posteriormente, conhecimentos adquiridos permitiram ao homem deixar de ser nômade e assentar-se. Para tanto, procurou locais onde houvesse abundância de alimentos e água, criando uma civilização hídrica.

A evolução da tecnologia permitiu a transformação do ambiente para melhor atender às necessidades humanas. Estas modificações fazem com que o criador se torne vítima da criatura, passando a sofrer pelo caos urbano que criou, transformando as cidades em locais excludentes que propiciam a violência e a eclosão de doenças. A casa deixa de ser saudável.

O crescimento intersticial das cidades³ e a crise econômica pioraram a questão habitacional e empurram o cidadão hipossuficiente para a periferia, tendo as invasões e favelas como opção de habitação.⁴ Tal acréscimo de demanda, não programado, por sua vez agrava a carência de infra-estrutura e a erosão das encostas, onde, em geral, se alojam aqueles que não têm condições financeiras para escolher sua moradia. O planejamento urbano transforma-se em instrumento de densificação da cidadania e de inclusão social.

O urbanismo surge como a ciência que irá fornecer suporte técnico para evitar que os assentamentos humanos percam sua dimensão humanística, virando um formigueiro onde as pessoas se agitam num espaço mal-ocupado, excludente, destituído de solidariedade e fomentador de violências. A cidade não pode perder seu enfoque antropocêntrico e a visão de que é um local onde as pessoas têm oportunidade de atingir o pleno desenvolvimento e terem os Direitos Humanos garantidos.

Disciplinando os artigos 182 e 183, da Constituição Federal, foi promulgada a Lei nº 10.257, de 10.07.2001, conhecida como o Estatuto da Cidade (EC). Ele busca criar uma política e uma consciência popular para a sustentabilidade das cidades, garantindo o direito à terra urbana, à moradia (art. 6º da CF), ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, enfim: à dignidade humana e a saúde pública.

¹ Publicado na Revista de Direitos Difusos, ano VII, vol. 35, janeiro – Fevereiro de 2006, p. 15 a 28.

² Advogada. Defensora Pública. Doutora em Direito Público, Membro da Associação Professores de Direito Ambiental do Brasil (APRODAB), do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública (IBAP) e do Instituto de Advogados do Brasil (IAB). Professora convidada da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) e da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ) elidaseguin@terra.com.br

³ As cidades crescem horizontalmente, através de loteamentos, verticalmente, pela incorporação imobiliária, e intersticialmente com a ocupação dos vazios urbanos.

⁴ Pesquisas comprovam que ao lado de cada conjunto residencial surge uma pequena favela, oriunda dos moradores inadimplentes.

Este diploma disciplinou vários institutos jurídicos, entre eles o Estudo⁵ de Impacto de Vizinhança (EIV), sobre o que escolhi falar. Celso Fiorillo alerta que o EIV visa harmonizar “a ordem econômica do capitalismo (art. 1º, IV e art. 170 da CF) em face dos valores fundamentais ligados às necessidades de brasileiros e estrangeiros residentes no país justamente em decorrência do trinômio vida-trabalho-consumo”.⁶ Assim, este instrumento possibilita a participação da comunidade para tornar efetivas as quatro funções básicas do homem: habitar, trabalhar, circular e lazer, estabelecidas pela Carta de Atenas, no IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna.

O MEIO AMBIENTE E A SAÚDE

Começarei este trabalho falando de saúde, o que, para incautos, pode parecer desbaratado,⁷ mas que é facilmente entendido quando compreendemos que Meio Ambiente, vizinhança e saúde estão próximos. São as patologias e os óbitos que levam a descoberta de poluições insuspeitas, como o caso de *Love Canal*, nos EUA, e na Baía de Minamata, no Japão. Lembro minha constante afirmativa de que os danos ambientais são detectados na farmácia e no cemitério e que, frequentemente, são os vizinhos que poluem, gerando conflitos de vizinhança.

Saúde é um termo polissêmico, "cujo significado, em suas raízes latinas é *solda, soldado*, ou seja, uma peça única, inteira. Em suas origens gregas, o significado da palavra saúde é, entre outros, *inteiro, real, integridade*".⁸ A saúde (6º e 196 da CF) é um direito social de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visam à redução do risco de doenças e de outros agravos, o acesso universal e igualitário às ações e aos serviços, para sua promoção, proteção e recuperação.

O conceito de saúde é mais amplo do que a simples ausência de doença. Neste sentido, a Lei nº 8.080/90 (Lei Orgânica da Saúde) no art. 3º ensina:

"A saúde tem como fatores determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, **o meio ambiente**, o trabalho, a renda, a educação, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais: os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômica do País" (grifo meu).

Assim, também dizem respeito à saúde as ações que se destinam a garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social, nelas, sem sombra de dúvidas, inseridas medidas referentes à sadia qualidade de vida e à garantia de um ambiente que permita o pleno desenvolvimento humano.

A Organização Mundial de Saúde (OMS) define saúde como "completo bem-estar físico, mental, social e político". Para o Conselho Federal de Medicina “saúde não é apenas a ausência de doença, mas o resultante das adequadas condições de alimentação, habitação, saneamento, educação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, acesso e

⁵ José dos Santos Carvalho Filho, no livro *Comentários ao Estatuto da Cidade*, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005, p. 240, critica a denominação “estudo” porque aborda aspectos “que podem resultar de determinada construção, inspecionam locais, procedem a pesquisas e estatísticas e até mesmo, quando necessário, ouvem as comunidades interessadas”. Não concordo com o ilustre autor, porque já foi consagrada no nosso ordenamento a expressão no Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA), desde a lei nº 6938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente.

⁶ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Estatuto da Cidade Comentado*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2002, p.74.

⁷ Esta observação não se aplica aos membros do IBAP, posto esta correlação já ter sido objeto de análise na “Carta em Defesa da Saúde Humana e Contra a Poluição Industrial” aprovada no Seminário Poluição Industrial e Contaminação Humana no Brasil, realizado pela Campanha “Billings, Eu te quero Viva!”, pelo Instituto Brasileiro de Advocacia Pública e pela Escola Brasileira de Política e Direito Ambiental do Instituto O Direito por um Planeta Verde, reunidos nos dias 13 e 14 de setembro de 2001, na cidade de São Paulo.

⁸ PAULILO, Maria Angela Silveira. *AIDS: os sentidos do risco*. Veras Editora, São Paulo, 1999, p. 18.

posse da terra e acesso a serviços de saúde”. O vínculo entre meio ambiente ecologicamente equilibrado e a saúde pública está expresso neste rol. A 1ª Conferência Internacional Sobre Promoção da Saúde, realizada em 1986, em Ottawa, Canadá, firmou a promoção do meio ambiente como um paradigma de saúde pública.⁹

O Dicionário Médico Andrei ao definir saúde pública alerta que:

“nos países onde co-existem um setor público e um privado, conjunto dos esforços organizados da coletividade no campo da saúde e da doença; a terapêutica individual está mais ou menos excluída. Em outros países, onde todos os serviços de saúde são públicos, a expressão saúde pública adquire um significado geral e se estende praticamente a todos os campos que concernem, de perto ou de longe, a saúde de um indivíduo concebido essencialmente como membro da coletividade.”¹⁰

Assim, saúde pública extrapola o somatório de ausência de doenças individuais. Ela é o conjunto de ações e políticas públicas e privadas adotadas para garantir o completo bem-estar físico, mental, social e político. Nas políticas privadas de saúde pública ganha destaque o Meio Ambiente do Trabalho, quando o empresário protege a saúde do seu trabalhador através do Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO) e de políticas educativas e de lazer.

ESTATUTO DA CIDADE

Defino o Direito Ambiental como um conjunto de regras, princípios e políticas públicas que busca a harmonização do homem com o Meio Ambiente. A cidade é um dos temas de Direito Ambiental, posto que este envolve aspectos *naturais*; *culturais*, *artificiais* e do *trabalho*, que possuem regulamentação própria, com institutos jurídicos diferentes, apesar de complementares. Assim, o EC seria uma manifestação do Meio Ambiente Artificial ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Na análise do tópico, a primeira polêmica que surge é se o Estatuto da Cidade é uma manifestação de Meio Ambiente Construído ou se esta regulamentação pertence ao Direito Urbanístico. O Urbanismo inclui o urbano e o rural, sendo, assim, mais abrangente que Meio Ambiente Construído, que se preocupa com as alterações feitas pelo homem na Natureza independente de onde elas tenham ocorrido, se no meio urbano se no meio rural. A Lei nº 10.257/2001 (EC) fala em meio ambiente construído (art. 2º, XII), mas demonstra preocupação com o rural (art. 2º, VII),¹¹ o que a aproxima do Direito Urbanístico, porém uma análise mais acurada demonstra que seus institutos técnicos, políticos e jurídicos são todos urbanos, o que me leva a classificá-lo como pertencendo ao Direito Ambiental Construído.

O Estatuto da Cidade é um conjunto de normas, princípios, políticas públicas e diretrizes que visam, com a participação da comunidade, a atingir uma qualidade de vida urbana e disciplinar o Meio Ambiente Construído.

Fugindo da Síndrome da Simetria Municipal,¹² a lei federal criou regras gerais que facilitam aos demais entes federativos elaborarem suas normas, sem sair de sua esfera de competência.

⁹ www.who.dk/healthy-cities/UrbanHealthTopics

¹⁰ MANUILA, L & MANUILA, A & NICOLIN, M.. Dicionário Médico Andrei. 7ª ed., Editora Andrei, São Paulo, 1997, p. 339.

¹¹ Determina o inciso “VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;”.

¹² O Direito Municipal Brasileira derivou do Direito Português, mas não importou a diferenciação que este fazia na autonomia atribuída a estes entes. No Direito Brasileiro, os municípios, todos, independente de população, arrecadação ou qualquer critério, todos, repito, têm a mesma competência, submetidos ao mesmo regime jurídico dando origem a uma simetria que agrava as diferenças existentes.

O EC trouxe à tona a rediscussão¹³ de instrumentos ainda não incorporados ao nosso sistema jurídico, mas que faziam parte do imaginário dos urbanistas, como o IPTU progressivo¹⁴ e o Solo Criado,¹⁵ entre outros. Para atingir suas finalidades, o EC trouxe instrumentos técnicos, políticos e jurídicos. Um instrumento técnico é o Estudo de Impacto de Vizinhança e para analisá-lo é necessário primeiro determinar o que é vizinhança.

VIZINHANÇA

A proximidade facilita a geração de desinteligências, existindo a expressão “*vicinitas este mater discordiarum*” (a vizinhança é a mãe da discórdia). A existência de conflitos de vizinhança, sua composição e prevenção sempre preocuparam o mundo jurídico. Neste sentido, a oitava tábua da Lei das XII Tábuas estabelecia a distância entre as construções vizinhas em dois pés e meio e proibia usucapir área de cinco pés entre propriedades fundiárias limítrofes, que devia ser deixada livre. A Tábua Nona determinava a morte de quem promovesse, em Roma, assembleias noturnas, numa clara preocupação com o silêncio entre vizinhos. Ulpiano ressaltava que não devia ser tolerada a interferência do proprietário no uso regular da propriedade vizinha.¹⁶

O avanço da tecnologia de construções permite a construção de edifícios multi-familiares, como uma constante no Meio Ambiente Construído. As questões envolvendo vizinhos ficaram ainda mais pungentes, pois as pessoas vivem muito próximo uma das outras. Isto induz a uma alteração no conceito de vizinhança que deve ser mais abrangente, reconhecendo-se que propriedades não confrontantes podem causar transtornos mútuos.

Para melhor entender o enfoque adotado, lembro que são vizinhas as propriedades que, mesmo não confrontantes, tenham emissões umas nas outras, podendo ser considerados vizinhos prédios situados em ruas distintas, como o incômodo suportado pelos moradores de imóveis que se situam próximo de locais de ensaio de escolas de samba.

O direito de vizinhança é híbrido, tem normas de direito privado e público, bem como institutos de direito real e obrigacional. O Código Civil de 2002 agasalhou a *Teoria do Uso Normal da Propriedade*, do jurista Rudolf Von Jhering, já adotada no Código de 1916. O uso normal da propriedade é aquele que busca preservar a segurança, sossego e saúde dos moradores do local e da região onde está o imóvel.

O Código Civil de 2002 trouxe inovações no conceito de vizinhança,¹⁷ ampliou o direito de fazer cessar as interferências prejudiciais à segurança, ao sossego e à saúde do seu imóvel, provocadas pela utilização de propriedade vizinha (art. 1.277), condicionando-o a critérios relativos a natureza da utilização e a localização do prédio, que são determinadas por normas de zoneamento e uso do solo, respeitados os limites ordinários de tolerância dos moradores da vizinhança. Esta proteção é estendida a proprietários e possuidores, a qualquer título, indistintamente.

Este artigo induz a certeza da existência de um uso normal da propriedade, que pode causar um certo transtorno que deve ser suportado dentro de “limites ordinários de tolerância”, sem que constitua uso anormal da propriedade.¹⁸

¹³ Digo rediscussão pois a outorga onerosa de construir (solo criado) e a edificação compulsória já haviam sido analisadas, na década de 70, com o projeto de lei de uso do solo.

¹⁴ A Extrafiscalidade dos Tributos já era utilizada como forma de preservação cultural. SÉGUIN, Elida. Direito Ambiental: Nossa Casa Planetária, 2º ed., Forense, Rio de Janeiro, Parte II, *in passim*.

¹⁵ Séguin, Elida. Estatuto da Cidade. 2ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 2005, p. 177.

¹⁶ Digesto, Livro 8, Título V, fr. 8, § 5, *apud* Pereira, Caio Mário da Silva, Instituições. Vol. IV, 1970, p. 147.

¹⁷ No Código Civil de 1916 a matéria estava disciplinada nos artigos 554 e 555.

¹⁸ Esta seção (artigos 1.277 a 1.281) está sob o rúbrica "uso anormal da propriedade" em vez do antigo "uso nocivo" adotado no Código Civil de 1916.

O Codex Civil, coerente com a submissão da propriedade à sua função socioambiental (art. 1228, § 1º), determina (art. 1278) que as interferências prejudiciais podem prosseguir se justificadas por interesse público, cabendo apenas o direito de exigir a indenização. Cessado o interesse público ou sendo possível o vizinho exigir a redução ou eliminação, nova ação poderá ser proposta (art. 1279).¹⁹

Salienta San Tiago Dantas que

a imissão não se identifica, entretanto, com a "interferência". Há casos em que o proprietário de um prédio pratica "in suo" atos tais, que os seus efeitos se vão fazer sentir no prédio alheio, vão interferir nele, mas não sob a forma de uma imissão. É que muitas vezes essa interferência não assume a forma de uma invasão, mas de uma privação. Interfere na propriedade alheia não só aquele que deixa escoar para elas as águas artificialmente coletadas na sua, mas também aquele que, por ter depósito de inflamáveis, mantém a vizinhança em constante ameaça de incêndio e de explosão. Em ambos os casos, é uma "interferência mediata" que se verifica; mas, enquanto no primeiro se trata de "imissão", no segundo trata-se de simples "repercussão", de um ato praticado "in suo" pelo turbador.²⁰

Uma inovação é a regulamentação da passagem de cabos e tubulações subterrâneas de serviços de utilidade pública que deve ser suportada pelos vizinhos (artigos 1.286 e 1.287), mediante indenização que atenda, também, à desvalorização da área remanescente. Além dela, o proprietário tem direito a que a instalação seja feita do modo menos gravoso possível. Este dispositivo não abrange a questão das torres de transmissão.

Expressamente a lei civil não contemplou o Princípio da Pré-Ocupação.

PRINCÍPIO DA PRÉ-OCUPAÇÃO

Imagine-se que uma pessoa ocupe uma área ainda não regulamentada, ou seja, cujo uso não está discriminado, e inicia a exploração de uma atividade licenciada, como a lavra de pedra. Sabe-se que esta atividade necessita de privacidade para minimizar impactos, pois suas características são incompatíveis com centros urbanos. Assim, o empresário procura uma jazida localizada em local ermo. Para desenvolver seu negócio, no período de Licença de Instalação (LI), leva para o local uma infra-estrutura mínima, como água, luz, telefone, estradas etc., que lhe permitirá entrar em operação.

Para iniciar a produção, contrata-se empregados e logo surge alguém vendendo salgadinhos e refrigerantes para os peões, nas proximidades da pedreira. Timidamente, os empregados iniciam a ocupação de áreas vazias, buscando moradia próxima do trabalho, em especial porque o local já dispõe de infra-estrutura.

Em pouco tempo, ao lado do empreendimento surge uma comunidade, que se instalou após a atividade laborativa. Quando este assentamento cresce, seus líderes, que em geral não trabalham na empresa, passam a reivindicar melhorias urbanas e reclamar dos incômodos provocados pela atividade impactante.

O clamor popular e até medidas judiciais pedem o embargo da atividade. Como proceder?

¹⁹ A redação deste artigo nos leva a induzir que a ação proposta não fará coisa julgada material, podendo ser novamente intentada se mudarem as circunstâncias.

²⁰ SAN TIAGO DANTAS, F. Clementino. Conflito de Vizinhança e sua Composição. 2ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 1972, p. 26.

San Tiago Dantas, no livro *Conflitos de Vizinhança*, propõe a aplicação do Princípio da Pré-Ocupação, ou seja, com fulcro no direito adquirido, garante a quem se instalou previamente a permanência, desde que adote todas as medidas paliativas para minimizar o impacto de suas atividades e não permitindo expansões.

É sabido que uma empresa não “congela”, ou ela continua a crescer ou tende a fechar. Esta seria uma forma de compor um conflito deixando que as próprias leis de comércio façam seu papel. Se os negócios estiverem indo bem, a empresa procurará outro local para se instalar.

No EIV a Princípio da Pré-Ocupação representada ponto a ser ponderado, quando uma atividade, já instalada, deseja expandir suas atividades.

ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

Em boa hora e para prevenir conflitos a Lei nº 10.257/2001 instituiu o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), a semelhança do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) já conhecido desde a lei que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981). O EIV é um documento técnico a ser exigido, com base em lei municipal,²¹ para a concessão de licenças e autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de forma a contemplar aspectos negativos e positivos do empreendimento e, se possível, propor alternativa para minimizar ou anular as negatividades, na busca de conciliar interesses entre o empreendedor e a comunidade.

Caberá à lei municipal definir as atividades e empreendimentos privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração do EIV para obtenção de licenças ou autorizações²² de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do poder público municipal (art. 36 do Estatuto da Cidade), possibilitando a análise dos efeitos futuros para a qualidade de vida da comunidade.²³

Tentativas de excluir os templos religiosos²⁴ da análise do EIV não devem prosperar, pela poluição sonora provocada, entre outras coisas. É de lembrar que a Lei da Boa Razão, de 18 de agosto de 1769, realizou verdadeira separação entre o poder temporal e o espiritual, estabelecendo a aplicação do Direito Romano e proibindo a aplicação do Direito Canônico. No mesmo sentido, com o advento da República, ocorreu a secularização, que separou o Estado da Igreja. Permitir esta exceção seria uma forma odiosa de discriminação, pois afetaria o princípio da igualdade, nunca sendo demais enfatizar que sem igualdade não haverá liberdade, pois os hipossuficientes estariam presos ao seu estamento social, sem chances de desenvolvimento.

O EIV tentará evitar que uma obra prejudique a qualidade de vida de seu entorno, considerando a opinião dos vizinhos. Este dispositivo do EC recebe críticas por não ter, pelo menos, exemplificado as atividades que serão analisadas em EIV, deixando a matéria totalmente na esfera municipal. Neste sentido, Caramuru Francisco leciona que:

²¹ Claro que enquanto a lei municipal não for editada não haverá a obrigatoriedade do EIV, coerente com o princípio constitucional de que ninguém está obrigada a fazer ou deixar de fazer senão em virtude de lei. A lei funciona como condição de implementação do EIV.

²² Em boa hora, o EC fugiu da polêmica entre licença e autorização ao mencionar as duas modalidades de ato administrativo.

²³ O EC fala em população residente, o que é um conceito restritivo, pois as vezes se passa mais tempo nas proximidades de onde se trabalha do que de onde é nossa casa.

²⁴ Vi mensagem de uma Prefeita em que determinava que todas as obras fossem objeto de EIV, assim até um chuveiro que se pretendesse instalar complementando uma área de lazer, teria que ser analisado pela Vizinhança. No artigo seguinte determinava que se fosse justificado não precisava. Ou seja, dava com uma mão e tirava com outro, e mais grave jogava a responsabilidade da especificação do que deveria ou não ser objeto de análise para uma regulamentação da lei específica, ferindo o princípio da reserva legal.

“como norma geral que é, deveria ter relacionado um conjunto mínimo de atividades e de empreendimentos que exigissem, previamente, um estudo de impacto de vizinhança, mormente quando se sabe que, quanto maior o empreendimento ou atividade, maiores os interesses envolvidos e, lamentavelmente, o histórico das políticas urbanas em nosso país tem sido altamente desfavorável a qualquer discussão mais ampla a respeito de tais ações.”²⁵

No EIV deve abordar obrigatoriamente, por estar previsto na lei federal,²⁶ avaliação de adensamento populacional, necessidade de equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação, além da paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. A participação da comunidade é essencial para que o dispositivo legal seja densificado, pois se o grupo não se manifestar sobre o impacto que a edificação trará a lei não terá atingido seu objetivo.

O EIV se caracteriza pela generalidade, indeterminabilidade e gratuidade, ou seja, é geral em virtude de “ter incidência geral sobre todos quantos se proponham a realizar o empreendimento; indeterminabilidade, por não serem identificados os destinatários da limitação; e gratuidade, pela circunstância de que a limitação não abre espaço a direitos indenizatórios em favor daqueles atingidos pela limitação”.²⁷

Para Carvalho Filho a natureza jurídica do EIV é modalidade de limitação administrativa incidente sobre o direito de propriedade, que não “apenas limita o direito de construir do proprietário, mas” vai a além, posto que “objetiva a defesa da própria sociedade”.²⁸ Em verdade, apesar de ser um instrumento gerido pelo Poder Público, o grande ator é a coletividade, uma vez que o Município sempre teve o controle sobre empreendimentos e atividades que colocassem em risco interesses coletivos e difusos, através do Poder de Polícia, mas a comunidade somente dispunha da tutela jurídica e a via amigável. O EIV abre, para a comunidade, uma nova via administrativa para defesa do Meio Ambiente Construído.²⁹

Apesar do EC fazer referência a vizinhança e população residente na área e suas proximidades, entendo que a legitimidade para participar do EIV não se restringe aos que moram próximo do objeto do EIV. Em verdade, coerente com minha posição de que se está diante de uma manifestação de Meio Ambiente Construído, a legitimidade para participar deste instrumento é de todos.

²⁵ FRANCISCO, Caramuru Afonso. Estatuto da Cidade Comoentado. Editora Juarez de Oliveira, São Paulo, 2001, p. 234.

²⁶ Como o EC fala “no mínimo” entendendo que estes tópicos são obrigatórios, podendo e devendo o Município explicitar outros.

²⁷ Carvalho, Filho, obra citada, p. 241.

²⁸ Carvalho, Filho, obra citada, p. 242.

²⁹ Digo nova em relação a outras já existentes, como abordei no livro Direito Ambiental: Nossa Casa Planetária, da editora Forense, onde listei os instrumentos da comunidade de participação administrativa na defesa ambiental.

ÂNGULO DE ABRANGÊNCIA DO EIV

O EIV, como instrumento técnico, deve ser 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: adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; e paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. Ressalto que como o EC fala em “no mínimo” fica mais do que claro que o rol não é exaustivo e que se espera que o município estabeleça uma enumeração mais extensa.

Sobre o adensamento da população é importante lembrar que a proporção habitante por hectare quadrado e habitante/área verde é indicador de qualidade de vida. A densidade deve estar compatível com os equipamentos urbanos e comunitários disponíveis. Alguns empreendimentos ou atividades necessitam da instalação de novos equipamentos ou a ampliação dos já existentes.

Ele deve analisar os efeitos do empreendimento na vida da população da região, inclusive do entorno da obra, com o aumento da população na vizinhança e do tráfego que vai ser produzido, bem como a capacidade e existência dos equipamentos urbanos e comunitários existentes e se estes suportarão o aumento da demanda.

Determinadas obras ou atividades podem acarretar uma valorização imobiliária de seu entorno, mas ocorre também que algo que deveria ser um fator de aumento do valor de bens induza a uma desvalorização. Este tema já foi muito discutido com o Tributo Contribuição de Melhoria, que, para muitos deveria prever também a indenização no caso de “pioria”, ou seja, de desvalorização decorrente da obra pública.³⁰

Vários são os aspectos a serem observados. Um deles é o inchaço demográfico aliado ao precário sistema de infra-estrutura, fazendo com que águas servidas sejam lançadas *in natura* nos rios, canais e lagoas. Isto agrava a questão da poluição ambiental, sendo necessário seu equacionamento através do planejamento urbanístico.

A falta do cadastramento de terras públicas dificulta a alocação de futuros equipamentos urbanos, agravada pelo fato de que alguns incorporadores imobiliários tentam fugir de suas obrigações de construir infra-estrutura em condomínios fechados. O somatório dos mini-condomínios faz com que surja uma demanda grande para a área e, conseqüentemente, um atendimento deficiente e agressivo ao Meio Ambiente. Uma incorporação imobiliária tem um microimpacto, mas vários prédios sendo construídos dentro de um raio de abrangência é outra estória e traz efeitos que merecem ser previamente analisados.

Os equipamentos de saúde estão “sucateados” e o aumento focal da densidade populacional piora o atendimento, fazendo com que a comunidade hipossuficiente fique sem condições de um atendimento emergencial por inexistir, por exemplo, posto de saúde que atenda de maneira eficaz dentro da nova demanda.

³⁰ A construção de vias, facilitando o acesso, teoricamente deveria valorizar os imóveis próximos. Um exemplo lapidar ocorreu com a construção do elevador Paulo de Frontin, na cidade do Rio de Janeiro. A obra passa pelo bairro do Rio Comprido que antes da construção era totalmente residencial e muito valorizado. Após a obra a desvalorização imobiliária deixa estarecidos os proprietários.

No setor econômico, a instalação de atividades de comércio e serviços concentrados, como na implantação de um shopping, pode beneficiar ou não a população local, que deverá ser ouvida para que seus anseios sejam atendidos integralmente e evitado um impacto sócio-ambiental, o que justifica a elaboração de EIV.

O inventário das atividades potenciais informará sobre a intensificação e desconcentração de comércio e serviços locais, modificando o perfil da região, em especial ao longo de grandes vias de tráfego, e se concentrar nos largos e praças tornando o bairro mais dinâmico. Este fator pode ser diagnosticado pela frequência dos pedidos de transformação de uso e/ou instalação comercial em área residencial.

Os projetos de construção de grandes vias de circulação devem ser sopesados quando de suas implantações. É notório que um dos diferenciais da área está em sua situação geográfica que coloca barreiras físicas naturais entre uma localidade e o resto da cidade.

Na relação de vizinhança ganha relevo a definição de áreas de proteção ambiental que pode recair em propriedade alodial³¹. Nesta hipótese, o Poder Público terá que enfrentar o dever de indenizar, para atender a reivindicação da comunidade de transformar propriedade privada em bem público municipal, numa integração polifuncional e contextual.³²

Este é o patamar mínimo previsto no EC, sendo indicado que cada município, atendendo às suas peculiaridades, inclua novas angulações, como a proporção área verde/ habitante, ou proximidade de bens preservados.

Uma preocupação da comunidade é evitar a transformação do bairro em corredor de passagem, com os transtornos inerentes à situação, tais como poluição, ocupação desordenada ao longo da via e a conseqüente desvalorização imobiliária. O morador do bairro, por falta de opção de trabalho, é forçado ao deslocamento constante, o que poderá ser sanado com incremento das atividades econômicas e de lazer que possibilitariam à população se fixar mais no bairro, diminuindo com isto a necessidade de transporte coletivo, privilegiando as distâncias e valorizando as atividades de deslocamento a pé ou de bicicletas.

Para que este instrumento seja efetivo, o princípio da publicidade dos atos administrativos é de capital importância, permitindo que a comunidade realmente participe do processo, através de audiências públicas. O EIV não substitui o EPIA, mas deverá ser realizado paralelamente a este, aumentando-lhe o ângulo de abrangência com a participação da vizinhança da área que sofrerá o impacto ambiental.

³¹ Propriedade alodial é a propriedade privada em que todas as faculdades econômicas estão enfeixadas nas mãos de uma única pessoa. Está em oposição a propriedade limitada ou gravada.

³² Este proceder está coerente com os princípios estatuídos na Carta de Machu Picchu estabelecida no Encontro Internacional de 21 Arquitetos e Urbanistas, realizado de 6 a 12 de dezembro de 1978, no Peru.

Pensei num quadro para estabelecer analogias e contrastes entre o EPIA e o EIV:

EPIA	EIV
Previsto na Lei nº 6938/1981	Previsto na Lei nº 10.257/2001
Realizado pelas três esferas de governo	Realizado na esfera municipal
Abrangência: urbano e rural	Abrangência: solo urbano
Resoluções CONAMA	Lei municipal
Instrumento técnico	Instrumento técnico
Audiência Pública obrigatória	Audiência Pública obrigatória
Participação popular e publicidade	Participação popular e publicidade
Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)	Não existe previsão na lei
Elaborado por equipe interdisciplinar	Elaborado por equipe interdisciplinar
Obrigatório no licenciamento de atividades impactantes	A obrigatoriedade dependerá de lei municipal
Independente de EIV	Não substitui o EPIA

Antes da edição do EC, alguns municípios já previam o EIV, como o de São Paulo, desde a década de 1990,³³ e Porto Alegre, sob a denominação de Estudo de Viabilidade Urbanística – EVU. Outros, previram em suas leis, mas não implantaram, como Campo Grande-MS, no Guia de Diretrizes Urbanísticas- GDU, Natal-RN e Rio de Janeiro, em sua Lei Orgânica.

PATRIMÔNIO CULTURAL

Sobre a relação de vizinhança de imóveis tombados, Pontes de Miranda leciona que: "aí está, a favor do titular do direito de propriedade da coisa tombada, direito de vizinhança, não previsto no direito das coisas. Trata-se de direito público de vizinhança."³⁴ Na realidade, este direito não milita em favor do proprietário do imóvel tombado, e sim da coletividade, em nome da qual foi imposta a limitação.

Este direito está vinculado às restrições edilícias impostas pelos imóveis vizinhos de bem tombado, na forma do art. 18 do Decreto-lei nº 25/1937 que impede, sem prévia autorização do IPHAN, a construção que obstrua ou reduza a visibilidade do bem protegido. A falta de articulação entre as esferas de governo faz com que o Município conceda licença edilícia sem exigir tal documento, o que poderá ser evitado com a realização do EIV.

Esta restrição decorre automaticamente do ato de tombamento. O alcance desta limitação, ou seja, no "conceito de visibilidade em relação a monumentos históricos, há um sentido mais amplo, que envolve outros aspectos além da simples visibilidade física, inclusive a respeitabilidade do imóvel protegido que pode ser prejudicada com ligeiras construções de

³³ Na cidade de São Paulo o Relatório de impacto de vizinhança (RIVI), previsto no Decreto Municipapl 34.713, de 30.11.1994, alterado pelo Decreto Municipapl nº 36;613, de 06.12.1996, divide os projetos em quatro grupos:a) industriais; b) institucionais; c) comerciais e serviços; e d) residenciais. Esta legislação estabelece como parâmetro o quantitativo da Área Total Construída (ATE).

³⁴ PONTES DE MIRANDA, F.C., Comentários à Constituição de 1967, 2ª. ed., v. VI, São Paulo, Ed. Revistas dos Tribunais, 1972, p. 375.

madeira, como seja um pórtico com aparelhos de ginástica, embora não lhe impedindo de todo a visão" (RT 222/559).

Neste sentido, o Ministro Vitor Nunes Leal decidiu que "evidentemente, não se trata de simples visibilidade física, mas da visibilidade de um ponto de vista esttico ou artístico, porque está em causa a proteo de um monumento de arte: a Igreja Histórica integrada num conjunto paisagístico".³⁵ Vale ressaltar que a indefinio da área do entorno na qual incidem estas limitações deve ser suprida pelo plano urbanístico que considerar a topografia local ao definir a extensão do conceito de visibilidade.

A jurisprudência tem determinado a demolio de construo irregular em área próxima de bem tombado em razão de suas características históricas e arquitetnicas, sob a justificativa de que o interesse individual do proprietário deve ceder diante do interesse social do Poder Público na preservao do bem cultural,³⁶ agora com mais ênfase ante a funo socioambiental adotada pelo Código Civil, acrescentando-se que "alvará expedido sem obediência aos regulamentos não confere direito adquirido, podendo ser anulado".³⁷ Mesmo se a construo for regular, mas se lhe faltar prévia manifestao do SPHAN sobre o projeto "impede e impossibilita qualquer regularizao posterior da construo, quando esta não observa as limitações ou restrições decorrentes do regime de tombamento".³⁸

Da restrio contida no art. 18 do Decreto-Lei n 25/1937 emerge possível conflito de competências, vez que a matéria edilícia  da esfera municipal, que nem sempre exige, para a expedio do Alvará de Obra, o parecer do órgão responsável pelo tombamento, acrescentado de não constar do RGI a ingerência nos imóveis vizinhos.

OMISSÕES E POLÊMICAS

Realmente o EC deixou de esclarecer pontos importantes. Um deles  determinar quem arcará com o custo da realizao do EIV. Na elaborao do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA), cabe ao empreendedor esta tarefa, fazendo este custo parte do custo do projeto.

No EPIA o empreender ao requerer a Licncia Prévia (LP), ele apresenta projetos preliminares que são utilizados, pelo Poder Público, na elaborao do Termo de Referência. Este termo sinaliza a angulao do EPIA, que não poderá deixar de contemplar tpico ali constante. Acredito que o EIV seguir o mesmo modelo, posto ser um instrumento técnico com o EPIA.³⁹

Como se trata de um instrumento técnico, a equipe que elaborar o EIV deve ser transdisciplinar, e a participao técnica infiel equiparada a falsa perícia. Para evitar "evasão" temática, o Poder Público deve elaborar um roteiro, a semelhança do Termo de Referência do EPIA, que fixa a angulao do estudo a ser empreendido.

Como  um instrumento de participao popular, a realizao de audiências públicas deverá ser obrigatória, maculando de nulidade o procedimento que a omitir.

³⁵ RE 41.278, STF, de 09.10.1965. REv.Dir. Adm., vol 84 abr/jun.,1966 pp.155 e 156.

³⁶ TRF da 4ª Região, Apelao Civil n 91.04.01871-0/RG, DJU, seo II, de 02.12.1992, p.40.557.

³⁷ STJ, RE 2696 - SP, 1ª Turma, relator Ministro Garcia Vieira, DJU 11.03.1991.

³⁸ TRF da 2ª Região Av. 201062-89. DJU de 21.05.1991.

³⁹ Carvalho Filho entende que o nus cabe ao Poder Público que deverá criar órgão técnico especializado para proceder ao EIV, obra citada p. 245.

Para garantir a participação popular, deverá ser feito um relatório de impacto de vizinhança (RIV), a exemplo do RIMA nos estudos de impacto ambiental.

Outra crítica é a timidez com que o EC tratou o tema. Melhor teria feito se, pelo menos exemplificativamente ter indicado as atividades que deviam ser objeto de estudo, como já apontado.

O art. 52 do EC, que prevê a improbidade administrativa, não contemplou nenhuma hipótese ligada ao IEV.

CONCLUSÃO

O conceito de vizinhança amplia-se para englobar propriedades que não são confinantes, mas que sofrem influências recíprocas.

O EC é regulamentação do Meio Ambiente Construído, ficando vinculado aos princípios que regem o Direito Ambiental.

O EIV é um instrumento técnico de gestão sustentável e de participação da comunidade, permitindo que esta opine sobre a carga social equitativa e garantindo que a Saúde e Meio Ambiente caminham de mãos dadas para densificar a função social da cidade. É manifestação do Princípio da Precaução, posto ter que ser elaborado antes da atividade ou obra se iniciarem.

A publicidade é essencial na formação deste instrumento técnico de gestão, assim, a realização de audiência pública é obrigatória, maculando com nulidade o licenciamento a sua não realização, a exemplo do que ocorre no EPIA.

O EIV não substitui o EPIA, mas poderá ser incluído neste, aumentando-lhe o ângulo de abrangência com a participação da vizinhança da área que sofrerá o impacto ambiental.

O empreendedor deverá arcar com o ônus da elaboração do EIV e da audiência pública onde este for discutido com a comunidade.

Referências Bibliográficas

- CARVALHO FILHO José dos Santos, Comentários ao Estatuto da Cidade, Lumen Juris, Rio de Janeiro,, 2005.
FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Estatuto da Cidade Comentado, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2002, p.74.
FRANCISCO, Caramuru Afonso. Estatuto da Cidade Comoentado. Editora Juarez de Oliveira, São Paulo, 2001.
MANUILA, L & MANUILA, A & NICOULIN, M.. **Dicionário Médico Andrei**. 7ª ed., Editora Andrei, São Paulo, 1997, p. 339.
PAULILO, Maria Angela Silveira. AIDS: os sentidos do risco. Veras Editora, São Paulo, 1999.
PEREIRA, Caio Mário da Silva, Instituições. Vol. IV, 1970.
PONTES DE MIRANDA, F.C., Comentários à Constituição de 1967, 2ª. ed., v. VI, São Paulo, Ed. Revistas dos Tribunais, 1972.
SÉGUIN, Elida. Direito Ambiental: Nossa Casa Planetária, 2º ed., Forense, Rio de Janeiro, Parte II.
SÉGUIN, Elida. Estatuto da Cidade. 2ª ed., Forense, Rio de Janeiro, 2005.