

Estudo de Impacto de Vizinhança e a Busca pela Sustentabilidade dos Espaços Urbanos

Fernanda Miranda Ferreira de Mattosi¹*

Sumário: 1 A proteção das cidades. 2 Propriedade urbana e sua função social. 3 Plano diretor. 4 O estudo de impacto de vizinhança. 5 EIV x EIA. 6 Medidas mitigadoras e compensação dos impactos. 7 Vinculação do poder público ao EIV. 8 O EIV na Jurisprudência. 9 Considerações finais. Referências.

Resumo: O presente artigo objetiva traçar algumas considerações acerca do Estudo de Impacto de Vizinhança, enfatizando sua importância como instrumento de gestão colocado à disposição do Poder Público Municipal, na consecução do direito ao meio ambiente urbano sustentável. Além da abordagem do EIV sob a perspectiva do Estatuto da Cidade, busca-se sua compreensão dentro de todo o sistema jurídico, principalmente em relação às normas ambientais vigentes. O bem ambiental é tido como um todo integrado, indissociável das relações concebidas entre os indivíduos, no caso, os habitantes da urbe.

Palavras-chave: Cidades sustentáveis. Instrumentos de Política Urbana. Estudo de Impacto de Vizinhança.

1 A Proteção das Cidades

A atual Constituição registra uma recente preocupação ambiental que teve suas bases erguidas sobre os reflexos das agressões ao meio ambiente no homem, preocupação essa que direciona o Poder Público na realização não só do direito ao meio ambiente equilibrado e sadio, mas na garantia do próprio direito à vida e na concretização de importante fundamento do

¹ *Procuradora do Município de Manaus. Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade do Sul de Santa Catarina e em Direito Penal e Processual Penal pela Universidade Federal do Amazonas. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas.

Estado Democrático de Direito: a dignidade da pessoa humana.

Essa indissociabilidade do direito ao meio ambiente com o direito à vida e à dignidade humana consta do Princípio I da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, datada de 1972, quando enuncia que o homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequada em um meio cuja qualidade lhe permita levar uma vida digna.

Na busca pela efetivação desse direito fundamental, *as cidades*, como principal meio onde o indivíduo desenvolve suas aptidões e busca a satisfação de suas necessidades, além de receberem a atenção do constituinte, foram contempladas com um estatuto próprio, a Lei n.º 10.257/2001.

A proteção ao meio ambiente não pode ser tratada como um aspecto isolado e sim como parte integrante de todo o processo social que implica, conseqüentemente, na interação do homem com os recursos naturais. E, sem dúvida, no ambiente das cidades são percebidos, diariamente, os impactos advindos dessa relação, especialmente no que concerne à poluição e pressão sobre os recursos.

Consuelo Yoshida² destaca a dimensão dessa relação:

A crescente população urbana, com maior poder aquisitivo, aumenta a demanda por produtos e serviços, e, dessa forma, pressiona a capacidade de suporte dos ecossistemas em geral, quer pelo aumento da utilização dos recursos naturais como insumos, quer pelo aumento do volume, durabilidade e periculosidade dos resíduos, cuja disposição final também ocorre, via de regra, fora das cidades.

Assim, a pressão demográfica, a aceleração tecnológica, o intenso processo de urbanização e industrialização,

² YOSHIDA, Consuelo Y. Moromizato. Sustentabilidade Urbano-Ambiental: os conflitos sociais, as questões urbanístico-ambientais e os desafios à qualidade de vida nas cidades. In: MARQUES, José Roberto. (coord.) Sustentabilidade e temas fundamentais de Direito Ambiental. Campinas: Millenium, 2009, p. 73.

acompanhados da desenfreada exploração dos recursos naturais são aspectos que passam a ser tratados sob a visão urbanística, adquirindo a problemática ambiental novos contornos e considerações que ultrapassam a tradicional contemplação do seu aspecto biológico, geralmente restrito aos elementos de flora e fauna.

Dentro dessa perspectiva de macrossistema é que as cidades passam a ser contempladas. A qualidade de vida para as presentes e futuras gerações é compreendida a partir da busca de sustentabilidade dentro dos espaços urbanos.

Tendo como razão fundamental proporcionar o bem-estar dos habitantes das cidades, a política urbana recebeu deferência constitucional, em seu artigo 182, devendo ser executada pelo Poder Público, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Voltada à promoção do bem coletivo, a cidade assume-se como um bem ambiental, de natureza difusa, reunindo em si todos os aspectos do meio ambiente: natural, cultural, artificial e laboral.

Exige-se dos Municípios que a política de gestão e desenvolvimento local se compatibilize com os deveres ambientais consignados no §1º do artigo 225 da Constituição Federal. A política urbana incorpora o conceito de sustentabilidade e a preocupação com as gerações futuras (Princípio da Solidariedade do Direito Ambiental). O Estatuto da Cidade consagra como principal diretriz dos municípios brasileiros a adoção de medidas para a realização da utópica *Cidade Sustentável*, onde acesso à terra, moradia, infra-estrutura, saneamento ambiental, transporte público, trabalho e lazer são direitos plenamente assegurados.

3 YOSHIDA, op. cit., p. 75.

2 Propriedade Urbana e sua Função Social

A propriedade, portanto, torna-se importante elemento a ser considerado pelo Poder Público Municipal na execução de sua política urbano-ambiental, e a regulação de seu uso um instrumento colocado à disposição do gestor em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Ao tratar da Política Urbana, a Carta Constitucional, no § 2º do artigo 182, dispõe que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor”. Referidas exigências de ordenação da cidade, de acordo com o artigo 39 da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) têm como principal objetivo assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento de atividades econômicas.

Ao impor ao exercício do direito de propriedade o necessário atendimento de sua função social, o Estado Moderno demonstra uma nítida preocupação de delinear-la não mais apenas à luz dos interesses individuais, mesclando-a com os interesses sociais, que o próprio Estado impende perseguir⁵.

O princípio normativo da função social da propriedade é uma norma que incide sobre o modo como o titular do direito de propriedade fará uso da coisa e sobre a finalidade a que será destinada esta coisa, devido à importância que o objeto tem perante a sociedade em que se insere⁶.

A propriedade passa a sujeitar-se a regras que garantam a concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo tratada como importante aspecto desse bem de titularidade coletiva.

4 Parágrafo Único do Art. 1º do Estatuto da Cidade.

5 FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Disciplina Urbanística da Propriedade*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 22.

6 DERANI, Cristiane. Tutela jurídica da apropriação do meio ambiente e as três dimensões da propriedade. *Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia, Manaus*, v.1, n.1, ago./dez. 2003, p. 70.

3 Plano Diretor

Objetivando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, o Estatuto da Cidade, Lei n.º 10257/2001, ao regulamentar os dispositivos 182 e 183 da Constituição Federal consigna as diretrizes gerais e instrumentos que devem orientar a execução da política urbana. A lei, além de apresentar mecanismos de intervenção estatal, avança ao integrar a coletividade aos debates acerca das necessidades dos espaços urbanos, prevendo a gestão democrática e a cooperação dos setores da sociedade.

O plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana⁷ e viabiliza essa prática dialógica, participativa.

Essa concepção democrática das cidades retrata a importância do fator humano na gestão do meio ambiente urbano, afinal ao tratar de sustentabilidade, a legislação se volta à garantia de direitos aos seus habitantes, entre eles o da própria dignidade humana.

Ademais, é o indivíduo da cidade que convive diariamente com os sintomas e reflexos de uma ausente ou insuficiente infraestrutura. Ao conceder-lhe a palavra, através de audiências públicas ou reuniões com as associações representativas, o Poder Público tem a oportunidade de concretizar anseios que há muito se fazem presentes nas comunidades.

A Resolução n.º. 25/05 do Conselho das Cidades destaca a importância dessa participação seja na elaboração ou na revisão do plano diretor, dispondo em seu artigo 7º que as ações de sensibilização, mobilização e capacitação, devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais. As audiências públicas devem ser realizadas com a finalidade de

⁷ Art. 182, § 1º da Constituição Federal.

informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do plano diretor.

Nesse sentido, Édis Milaré:

É necessário combinar as diretrizes do Estatuto da Cidade com toda a legislação pertinente que, de uma maneira ou de outra, se ocupa da boa qualidade do meio ambiente em geral e, em particular, do ambiente urbano. É oportuno ter diante dos olhos uma sinopse das referências fundamentais feitas à qualidade do meio ambiente (...).

Eis uma razão a mais para que o Direito Ambiental, em sua doutrina e em sua prática, considere o meio ambiente de modo holístico e sistêmico, tanto na ciência jurídica quanto no aporte de outras ciências, uma vez que **o ambiente não pode separar-se do dia-a-dia da sociedade e de cada cidadão.** (destaquei)

O plano diretor fortalece os municípios na administração dos interesses locais. Deve conter conteúdos diferenciados, de forma a respeitar o porte do município, sua história e a região onde se insere (Resolução nº. 34/2005 do Conselho das Cidades). Como elemento importante de planejamento e decisivo na gestão das cidades, as diretrizes e prioridades nele contidas devem guardar correspondência com o planejamento financeiro dos municípios, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual contemplar recursos suficientes para que o mesmo se torne exequível.

4 O Estudo de Impacto de Vizinhança

Tema deste trabalho, o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), previsto no artigo 4º, VI do Estatuto da Cidade, dentro da estratégia de planejamento do plano diretor, surge, se bem utilizado pelos órgãos municipais de urbanismo, como

8 MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 700.

instrumento a propiciar a gestão democrática e participativa das sociedades, vez que pode ser submetido à ampla discussão com os interessados na área de abrangência do empreendimento.

Antes da previsão pelo Estatuto da Cidade de um instrumento específico para controle da expansão urbana, que permite a intervenção do poder público sobre os empreendimentos que interferirem negativamente na dinâmica das cidades, a legislação federal brasileira trazia apenas algumas normas de uso e ocupação do solo, especificamente no que pertine ao seu parcelamento. Longe de analisar os impactos da atividade nas dimensões circunvizinhas, as regras tratavam apenas de estudos simplificados acerca do terreno onde seria instalada, suas condições e acessos.

O Decreto-lei n.º 58/1937 exigia do proprietário de terrenos urbanos a elaboração de um memorial do plano de loteamento urbano, no qual constassem o programa de desenvolvimento urbano, ou de aproveitamento industrial ou agrícola com informações sobre a qualidade das terras, águas, servidões ativas e passivas, estradas e caminhos, distância da sede do município e das estações de transportes de acesso mais fácil.

Com a edição do Decreto-Lei n.º 271/1967, possibilitou-se aos Municípios a interferência nos projetos de loteamento, exigindo a subordinação às necessidades locais, na promoção do desenvolvimento adequado, bem como consignando hipóteses de recusa na aprovação de loteamentos.

A Lei n. 6.766/79 disciplina de forma mais abrangente a questão do parcelamento do solo, impondo precisas vedações ao parcelamento em determinadas áreas e exigindo dos loteadores a implantação de uma infraestrutura adequada, com percentuais de áreas públicas suficientes ao atendimentos das necessidades básicas da população.

No entanto, como se vê, tais comandos referem-se especificamente a apenas uma modalidade de utilização humana da propriedade.

Previsto ao lado do Estudo Prévio de Impacto Ambiental, o Estudo de Impacto de Vizinhança surge em 2001 como instrumento colocado à disposição do Poder Público na implementação do seu dever constitucional de conferir efetividade ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de instrumento preventivo que busca evitar, minimizar, neutralizar ou reparar os danos que possam decorrer do empreendimento.

Aplica-se ao EIV o conteúdo do Princípio da Prevenção, segundo o qual, dimensionados os danos ambientais, deverão ser empregados os meios adequados no intuito de evitá-lo.

Importante salientar que o Estudo de Impacto de Vizinhança relativiza o entendimento, até então sustentado pela grande maioria da doutrina, de que as licenças urbanísticas são atos vinculados e que devem ser concedidas sempre que o proprietário se subsumir às regras urbanísticas previstas. Assim, não basta que a atividade seja classificada como compatível para determinada área da cidade, de acordo com o zoneamento.

A questão é examinada por Lucécia Martins Soares⁹ que tece as seguintes considerações:

Mas, embora estas regras tenham por objetivo 'limitar' a liberdade do proprietário em prol da sociedade, estabelecendo condições e requisitos para que a obra não lese de qualquer forma o interesse coletivo, elas não são suficientes a evitar transtornos que podem advir tão-só do surgimento da obra ou atividade nova. Explica-se: um projeto pode estar em conformidade com todas as normas urbanísticas e apto a receber a licença de construir mas mesmo assim ser potencial causador de distúrbios para o interesse coletivo, dadas as consequências geradas com sua implementação.

⁹ SOARES, Lucécia Martins. Estudo de Impacto de Vizinhança. In: DALARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. (coord.) Estatuto da Cidade. Comentário à Lei Federal 10.257/2001, 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 307.

É que o simples aparecimento de uma obra ou atividade nova pode gerar constrangimentos e/ou distúrbios se construída em determinados locais ou representar uma dimensão considerável.

[...]

A Administração Pública, embora não proíba a construção da obra ou exploração da atividade, tenta intervir de maneira a evitar que haja perturbação no cotidiano daqueles que habitam na região, ou pelo menos, tenta amenizar o máximo a intensidade daquela.

[...]

Esta norma impõe que para a implementação de determinados empreendimentos seja elaborado o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) como condição para obter as respectivas licenças de construir.

No mesmo sentido, o Guia para Implementação do Estatuto da Cidade¹⁰ elaborado pela Câmara dos Deputados:

O Zoneamento por si só não é capaz de mediar todos os conflitos de vizinhança, apesar de, em inúmeras cidades, ter logrado garantir a proteção da qualidade de vida de alguns bairros – principalmente aqueles ocupados por residências unifamiliares em lotes grandes. Estes últimos podem comportar grandes empreendimentos que, mesmo atendendo aos requisitos da Lei, provocam profundos impactos nas vizinhanças: sobrecarga no sistema viário, saturação da infra-estrutura – drenagem, esgoto, energia elétrica, telefonia –, sombreamento e poluição sonora, entre outros.

Dispõe o artigo 36 do Estatuto da Cidade que lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos que dependerão da elaboração do EIV para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público Municipal. Assim, não apenas os novos empreendimentos estão sujeitos ao estudo, podendo o mesmo

10 CÂMARA DOS DEPUTADOS. Estatuto da Cidade. Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos, p. 201. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/perm/cdui/estatutoda_cidade.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2009.

ser exigido em caso de reformas ou outras alterações que resultem em impacto.

Os critérios, portanto, para definição dos empreendimentos sujeitos à elaboração do EIV são submetidos à autonomia municipal para organização de seus espaços, elegendo a Administração, através de lei, aquelas atividades que considera mais impactantes aos seus padrões de desenvolvimento urbano.

Lucéia Martins Soares¹¹ destaca que o critério, no entanto, não poderá ser outro que não a relação existente entre o porte da obra, a região em que será executada e o fim a que se destina. Critério esse que atenderá as peculiaridades de cada município.

O conteúdo do Estudo de Impacto de Vizinhança deve contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades. A análise, de acordo com Luciana Sampaio¹² abrange a repercussão do empreendimento sobre a paisagem urbana, as atividades humanas instaladas, a movimentação de pessoas e mercadorias e os recursos naturais da vizinhança. O artigo 37 do Estatuto traz um conteúdo mínimo que deverá ser atendido pelo EIV: 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.

O EIV será elaborado por equipe multidisciplinar contratada pelo empreendedor e submetido à apreciação do órgão público responsável pela emissão da licença.

Objetivando identificar os produtos requeridos para cada aspecto a ser abordado no Estudo de Impacto de Vizinhança, a Comissão Técnica de Planejamento e Controle Urbano – CTPCU, integrante da estrutura administrativa do Município de Manaus

11 SOARES, op. cit., p. 308.

12 SAMPAIO, Luciana. Estudos de Impacto de Vizinhança: sua pertinência e a delimitação de sua abrangência em face de outros estudos ambientais. Brasília (DF): Universidade de Brasília, 2005. Monografia de Especialização, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, 2005, p. 15.

e responsável pela análise e aprovação dos estudos de impacto de vizinhança, elaborou um termo de referência, o qual busca direcionar a atuação dos profissionais, a fim de que sejam atendidos satisfatoriamente todos os critérios da legislação. O documento traduz o disposto na lei municipal e será utilizado como exemplo para melhor compreensão do que foi abordado até o momento. Consigna o termo:

O EIV será executado atendendo às exigências do Estatuto da Cidade, além de necessariamente analisar:

1. a compatibilização do estabelecimento ou empreendimento com as diretrizes de uso e atividades indicadas para a UES ou Corredor Urbano no qual será implantada;

Objetivo:

Estudar, avaliar e apresentar justificativas técnicas comprovando que tal atividade a ser desenvolvida é compatível com as diretrizes previstas pelo Plano Diretor, mesmo quando o uso não for permitido.

Considerado algum nível de incompatibilidade, deve o EIV remeter ao 7º. Item do artigo 101 da Lei No. 672/02, para através de medidas mitigadoras apresentar adequações de forma a sanar a incompatibilização atestada.

Produto requerido:

1- Planta de localização atestando o imóvel em relação a vizinhança num raio de 150 m, com legendas especificando os usos.

2- Quadro explicativo dos parâmetros urbanísticos para a UES ou corredor.

3- Registro fotográfico comprovando a veracidade das informações quanto à planta de localização apresentada.

2. a manutenção e valorização do Patrimônio Ambiental, natural ou cultural, na UES ou no Corredor Urbano no qual será implantado ou no seu entorno;

Objetivo:

Analisar a conservação de bens patrimoniais da UES em razão das prováveis transformações decorrentes do empreendimento.

Produto requerido:

- 1- Planta de localização com os bens de interesse patrimoniais num raio de 150m.
- 2- Registro fotográfico comprovando a veracidade das informações quanto a planta de localização apresentada.

3. a adequação à estrutura urbana, sobretudo quanto ao sistema viário, fluxos, segurança, sossego e saúde dos habitantes e equipamentos públicos comunitários;

Objetivo:

Realizar análises e conclusões diante dos prováveis impactos gerados pelo empreendimento, sejam pelo uso ou por sua espacialidade, adequando sempre que possível o projeto de forma a mitigar tais impactos.

Produto requerido:

Relatórios realizados *in loco* mensurando através de dados, os pontos positivos e negativos, que a atividade, mesmo atendendo os preceitos legais, possam promover a vizinhança, tais como: sobrecarga no sistema viário, saturação quanto ao adensamento no uso dos equipamentos comunitários, sombreamento, entre outros.

4. a adequação ao ambiente, em especial quanto à poluição;

Objetivo:

Realizar análises e conclusões de qualquer tipo de poluição gerada pelo funcionamento da atividade que venham a prejudicar a qualidade de vida do entorno imediato, como poluição sonora e ambiental.

Produto requerido:

Relatórios baseados em normas técnicas vigentes com relação a atividade e uso pretendido, atestando: propagação de ruídos, poluição atmosférica, despejo de efluentes, entre outros. Atestado algum ponto negativo, apresentar medidas mitigadoras.

5. a adequação à infra-estrutura urbana;

Objetivo:

Apresentar através de carta de viabilidade técnica das concessionárias (energia elétrica, água, telefonia, esgotamento sanitário, dentre outros) a infraestrutura para a implantação do empreendimento. Caso atestada a inviabilidade técnica, deverá ser apresentado memorial descritivo de projeto para sanear a questão.

Produto requerido:

Certidões de viabilidade das concessionárias e memoriais, caso necessário.

6. a adequação à paisagem natural ou construída;

Objetivo:

Analisar a paisagem em relação a edificação, apresentando os pontos positivos e negativos do projeto em relação ao entorno.

Produto requerido:

- 1- Apresentar soluções em projeto de adaptação do imóvel em relação à cidade.
- 2- Através de fotos panorâmicas apresentar a volumetria da edificação adaptando-a à paisagem existente.

7. a adequação quanto aos usos e às atividades do entorno imediato.

Objetivo:

Verificar através de medidas mitigadoras as soluções quanto aos aspectos negativos elencados no item I do Artigo 101 da Lei No. 672/02.

Produto requerido:

Apresentação de medidas mitigadoras para solucionar os problemas atestados¹³.

Inexiste norma que disponha sobre os profissionais que devam integrar a equipe responsável pelo estudo. Esse vazio normativo acerca da sua confecção possibilita que o EIV seja

¹³ MANAUS (AM). Comissão Técnica de Planejamento e Controle Urbano – CTPCU. Termo de Referência para elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança, 2003.

elaborado “sob encomenda”, muitas vezes não retratando a realidade do empreendimento e servindo como verdadeiro instrumento de marketing empresarial.

As audiências públicas, no entanto, podem servir de instrumentos desveladores da verdade.

O artigo 2º, XIII do Estatuto da Cidade elenca a audiência como diretriz geral para a política urbana:

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:

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.

Embora não exista previsão específica no Estatuto da Cidade acerca de sua realização para o EIV, as audiências públicas são, como visto, meios importantes de publicização da análise. A publicidade do Estudo de Impacto de Vizinhança é exigência do Parágrafo Único do artigo 37 do Estatuto da Cidade.

Rogério Rocco¹⁴ destaca que o Estudo de Impacto de Vizinhança é um instrumento de controle social e democrático.

O Guia para Implementação do Estatuto da Cidade¹⁵ alerta, todavia, para uma efetiva participação popular:

Garantir a participação popular na gestão da política urbana é um desafio de grandes proporções e de múltiplas dimensões, principalmente se levarmos em conta o fato de este ser, historicamente, um campo de conhecimento restrito aos especialistas – o que se reflete na estrutura administrativa, no linguajar técnico,

14 ROCCO, Rogério. Estudo de Impacto de Vizinhança: instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009, p. 55.

15 CÂMARA DOS DEPUTADOS, op. cit., p. 196.

na complexidade da própria legislação.

Uma das principais questões refere-se à garantia de uma participação de fato, e não dissimulação de processos de participação. Existem muitos casos de conferências, conselhos e debates públicos, cujos membros são personalidades notáveis da cidade, que não necessariamente defendem os interesses das bases sociais.

A Resolução Recomendada n.º 22/2006 do Conselho das Cidades traz, no entanto, a previsão das audiências públicas para os estudos elaborados no licenciamento de empreendimentos de impacto ambiental regional ou nacional. O EIV é etapa preliminar à emissão da certidão de conformidade pelo órgão municipal.

A resolução ainda dispõe que o Estudo de Impacto de Vizinhança deve ser analisado, nos casos desses empreendimentos, de forma integrada ao Estudo de Impacto Ambiental, inclusive nas audiências públicas (artigo 8º). Tais documentos devem ser disponibilizados para a população com pelo menos 30 dias de antecedência.

Inexistindo Conselho Municipal da Cidade, as audiências públicas tornam-se instâncias privilegiadas de análise e as eventuais objeções dos participantes são consideradas como critério de decisão.

5 EIV x EIA

O artigo 38 do Estatuto dispõe que a elaboração do EIV não substitui a elaboração e aprovação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Entendeu o legislador que não obstante o bem ambiental seja único, seus aspectos natural e artificial devem ser examinados em instrumentos distintos.

No entanto, a doutrina não é pacífica nesse sentido, admitindo em alguns casos a dispensabilidade do Estudo de

Impacto de Vizinhança quando para o empreendimento foi exigida a elaboração de Estudo de Impacto Ambiental.

Adilson Abreu Dallari¹⁶ comenta que:

A rigor, o segundo nem seria necessário, pois o Estudo de Impacto Ambiental obviamente se refere também ao meio ambiente urbano. Talvez a criação do segundo se deva ao costume ou ao preconceito no sentido de tornar a expressão 'meio ambiente' como abrangendo apenas o ambiente natural, os recursos naturais, tais como florestas, águas, montanhas etc. Na verdade, o meio ambiente a ser preservado abrange tanto os bens naturais como os bens culturais. O que deve variar, diante do caso concreto, é a forma, a metodologia da realização do estudo, que será sempre um Estudo de Impacto Ambiental.

No mesmo sentido é a posição de Vanêsa Buzelato Prestes¹⁷:

O EIV é mais um instrumento de gestão previsto para avaliação de impactos urbanos. Entendemos que é similar ao EIA, porém como estabelece a própria lei, não o substitui (art. 38, Estatuto da Cidade), sendo que, é nossa opinião, nas hipóteses que cabe EIA não há que se falar em EIV. Ou é um ou é outro. Ambos são instrumentos de gestão para avaliação de impactos, sendo que o EIA é mais complexo, prevê alternativas locais e tem assento constitucional, devendo ser aplicado para as situações urbanas previstas na Resolução 237 e naquelas estabelecidas em cada legislação municipal. Entendemos fundamental alertar para esse aspecto, porque como instrumentos de gestão que são, exigidos pelo mesmo ente federativo nas hipóteses em que os Municípios são licenciadores ambientais, não há nenhum sentido em solicitar um e outro somente porque são de competência de secretarias distintas da mesma administração.

¹⁶ DALLARI, Adilson Abreu. Instrumentos da Política Urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. (coord.) Estatuto da Cidade. Comentário à Lei Federal 10.257/2001, 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 84.

¹⁷ PRESTES, Vanêsa Buzelato. Plano Diretor e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Revista de Direito Ambiental, São Paulo, n. 37, jan./mar. 2005, p. 83.

Não se pode olvidar quem sempre para o empreendimento será exigido o Estudo de Impacto Ambiental. Este se dará apenas nos casos de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, enquanto o EIV poderá ser demandado ainda quando inexistir significativo impacto de vizinhança, dependendo apenas se a atividade ou empreendimento encontrar a previsão na lei municipal.

A Resolução CONAMA 001/86 traz a relação de itens que devem ser contemplados no Estudo de Impacto Ambiental:

Artigo 6º - O estudo de impacto ambiental desenvolverá, no mínimo, as seguintes atividades técnicas:

I - Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto completa descrição e análise dos recursos ambientais e suas interações, tal como existem, de modo a caracterizar a situação ambiental da área, antes da implantação do projeto, considerando:

a) 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;

b) 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;

c) 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.

II - Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas, através de identificação, previsão da magnitude e interpretação da importância dos prováveis impactos relevantes, discriminando: os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e

sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

III - Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, entre elas os equipamentos de controle e sistemas de tratamento de despejos, avaliando a eficiência de cada uma delas.

IV - Elaboração do programa de acompanhamento e monitoramento (os impactos positivos e negativos), indicando os fatores e parâmetros a serem considerados.

De fato, pode-se afirmar que ao contemplar o meio socioeconômico, o Estudo de Impacto Ambiental estaria também abrangendo os aspectos urbanísticos que são necessários ao Estudo de Impacto de Vizinhança, já que deverá apresentar as interferências no uso e ocupação do solo e no cotidiano da sociedade local. No entanto, alguns aspectos como a compatibilidade do sistema viário e de transportes, dos sistemas de abastecimento de água, coleta de esgotos e abastecimentos de energia elétrica, itens de grande relevância quando se refere a impactos no entorno, ou não são objeto do EIA ou quando são possuem abordagem insuficiente, vez que as maiores preocupações voltam-se aos aspectos físicos e biológicos do meio ambiente.

É esse também o entendimento de Rogério Rocco¹⁸ :

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.

[...]

Fato é que a elaboração de um estudo não substitui a necessidade de elaboração e aprovação do outro. [...] o mandamento é expresso na exigência de 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

18

ROCCO, op. cit., p. 49

distintos e que devem ter, para as atividades que sobre eles exerçam algum tipo de alteração em sua condição original, instrumentos distintos para avaliação de seus impactos.

Eliane Poveda¹⁹ conclui que os instrumentos se complementam na busca de dirimir os desequilíbrios existentes nas cidades.

Assim, é possível concluir que, não obstante as dimensões natural, artificial, cultural e laboral sejam aspectos de um único bem – o ambiental – e que os estudos guardem similaridades entre si, a sua elaboração em separado parece ser a mais adequada, vez que possuem enfoques distintos, até mesmo pela própria composição da equipe responsável pelos dois estudos. No entanto, a análise do EIA e do EIV deve ser feita de forma integrada, em um diálogo entre os órgãos municipais de meio ambiente e urbanismo, a fim de evitar posições divergentes entre setores de uma mesma Administração, tendo sempre como fim último o bem-estar dos habitantes da cidade.

6 Medidas Mitigadoras e Compensação dos Impactos

Identificados os impactos negativos na urbe, deverá constar do Estudo de Impacto de Vizinhança as medidas mitigadoras (atenuantes) ou compensatórias (quando não for possível evitar nem minimizar os danos). Tais medidas devem ser proporcionais à extensão dos impactos, tendo como objetivo reduzir os efeitos das interferências provocadas na qualidade de vida da população do entorno e não somente a viabilização do empreendimento ou atividade.

O Guia para Implementação do Estatuto da Cidade²⁰ relaciona a medida devida à sobrecarga que o empreendimento provoca, sugerindo:

19 POVEDA, Eliane Pereira Rodrigues. Estudo prévio de impacto ambiental e estudo prévio de impacto de vizinhança como instrumentos de planejamento para o ambiente urbano sustentável no município de Santos. Disponível em: <<http://www.ceset.unicamp.br/~miranda/065/texto%20eiv-eia%20poveda%20-%20unisanta.doc>>. Acesso em: 07 dez. 2009.

20 CÂMARA DOS DEPUTADOS, op. cit., p. 202.

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.

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.

Renato Cymbalista²¹ destaca que as medidas mitigadoras ou compensatórias habitualmente resumem-se à complementação do sistema viário ou na semaforização que, em última instância, beneficiam e valorizam os próprios empreendimentos. Diante disso, assevera a necessidade de uma mudança de concepção do Poder Público nesse aspecto, devendo levar em conta impactos que ultrapasse o sistema viário como a impermeabilização excessiva do terreno, aumento de temperatura, impacto sobre as paisagens de morros, dunas, vales, impactos sobre os serviços locais, sobre a produção de pequenos agricultores e sociais.

21 Cymbalista, Renato. Estudo de Impacto de Vizinhança. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/dicas/181349.html>>. Acesso em: 08 dez. 2009.

7 Vinculação do Poder Público ao EIV

Outra questão que se coloca é se o Poder Público está vinculado aos resultados apresentados no Estudo de Impacto de Vizinhança ou se a decisão quanto à outorga da licença compete, em última instância ao administrador, que realizará o juízo de conveniência e oportunidade.

Para Vanesca Prestes²², o EIV não substitui a decisão do administrador. Ele precisa considerar os elementos colocados no estudo, porém não precisa aderir a ele, desde que, em observância ao Princípio dos Atos Motivados, demonstre as razões de fato e de direito que o conduziram àquela decisão. Destaca, no entanto, utilizando-se das lições do Ministro Antonio Herman Benjamin que o EIV atua na limitação da esfera de discricionariedade administrativa, ao impor ao administrador que manifeste-se fundamentadamente sobre toda questão urbanística/ambiental que esteja no estudo.

Não se pode olvidar, todavia, que essa liberdade decisória do agente público define a existência ou não de responsabilidade civil do Poder Público, em caso de danos à ordem urbanística. Aplicável para o EIV, o raciocínio de Celso Antonio Pacheco Fiorillo²³ para o Estudo Prévio de Impacto Ambiental:

1) Se não houve EIA/RIMA, estando o órgão público convencido do Raias²⁴: o Poder Público será responsável, na medida em que existe nexo causal entre seu ato e o dano ocorrido, isto é, ele concorreu para a prática do resultado danoso. (sem a referência no original)

2) Se houve EIA/RIMA e este foi favorável (totalmente), tendo sido concedida a licença: inexistente a responsabilidade do Estado, pois a licença neste caso tratou-se de mero ato vinculado.

(...)

22 PRESTES, op. cit., p. 84.

23 FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro, 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 72-73

24 Relatório de Impacto Ambiental: estudo preliminar, que determinará se haverá ou não necessidade de elaboração do EIA.

3) Se houve EIA/RIMA e este foi desfavorável (no todo ou em parte), tendo sido concedida a licença: há responsabilidade solidária do Estado, porquanto resta configurado o nexo de causalidade entre o seu ato de concessão da licença e o dano causado ao meio ambiente;

4) Se houve EIA/RIMA, e este foi desfavorável, não tendo sido concedida a licença: inexistente como regra a responsabilidade do Estado, exceto se restar provado que ele se quedou inerte e, por causa de sua omissão, o dano ambiental ocorreu.

Tal responsabilidade decorre do Dever de Não Causar Dano Ambiental, princípio que determina que os Estados têm que assegurar que as atividades desenvolvidas sob sua jurisdição ou controle não venham causar danos ambientais. Sua aplicação decorre do dever de um determinado Estado de controlar atividades desenvolvidas por particulares, bem como dos próprios órgãos da esfera pública, a fim de garantir uma postura responsável em relação ao meio ambiente²⁵.

8 O EIV na Jurisprudência

A importância do Estudo de Impacto de Vizinhança e sua obrigatoriedade como requisito prévio à emissão das licenças para construção e funcionamento das atividades e empreendimentos previstos na legislação municipal tem sido reconhecida pela jurisprudência brasileira. Decisões judiciais dos tribunais pátrios têm determinado o embargo das obras e paralisação das atividades em caso de ausência do EIV. Alguns exemplos são colacionados a seguir:

ADMINISTRATIVO. HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DE ESTABELECIMENTO COMERCIAL. LIMITAÇÃO. POSSIBILIDADE. 1. Prevendo o Decreto 040/05 do Município de Santa Maria que o funcionamento de

²⁵ SAMPAIO, Adércio Leite, WOLD, Chris e NARDY, Afrânio. Princípios de Direito Ambiental: na dimensão internacional e comparada. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 28.

estabelecimentos comerciais no horário da madrugada deve ser precedido de estudo de impacto de vizinhança, é dado ao Município, no exercício do seu poder de polícia, vedar o funcionamento de estabelecimento neste período se o estudo assim recomendar. 2. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO²⁶.

Suspensão de medida liminar - Deferimento - Sustação da construção do presídio de Flórida Paulista ou de qualquer outro, até que seja feito e aprovado o estudo de impacto ambiental e de vizinhança, fixando, para o caso de descumprimento, multa diária de cem mil reais (R\$100.000,00), a ser recolhida ao Fundo Estadual de Reparação dos Interesses Difusos Lesados, sem prejuízo das conseqüências penais - Presença de lesão à ordem, à segurança e à economia públicas - Agravo regimental improvido²⁷.

TUTELA ANTECIPADA - pretensão ministerial a que seja a Municipalidade impedida de expedir alvará de licença para construção, reforma, funcionamento ou expansão de quaisquer conjuntos residenciais horizontais sem prévio estudo de impacto de vizinhança - com efeito, a matéria mostra-se complexa, reclamando maiores informações a respeito, o que poderá se dar perante o Juízo a quo por meio de eventual resposta da Municipalidade - o certo é que, no momento, não se fazem presentes os requisitos autorizadores da concessão da tutela antecipada (art. 273 do CPC), quais sejam a alegação verossímil, com prova inequívoca e o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação para sugerir o acolhimento do reclamo - agravo de instrumento não provido²⁸.

Na esteira do entendimento, transcrição de parte de decisório proferido no Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

26 TJRS. Agravo de Instrumento nº 70014612550, Relator: Araken de Assis, Julgado em: 28 jun. 2006. Publicado em: 13 jul. 2006.

27 TJSP. Agravo Regimental nº 1131300401, Relator: Luiz Tâmbara. Publicado em: 10 nov. 2004.

28 TJSP. Agravo de Instrumento 3176995300. Relator: José Geraldo de Lucena Soares. Publicado em: 04 abr. 2003.

Não se pode olvidar, também, conforme assim já consignei por ocasião da apreciação do pedido de antecipação da tutela recursal formulado nos autos do AG nº 2008.01.00.003011-6, que, encontrando-se as obras, cuja execução se pretende sobrestar, localizadas dentro de área de proteção ambiental permanente, inserida dentro de zona costeira marítima, apontada nos autos, e clausulada como patrimônio nacional (CF, art. 225, § 4º), afigura-se insuficiente, na espécie, a existência de licenciamentos ambientais estaduais e/ou municipais, posto que, **em casos assim, o bem a ser tutelado é o meio ambiente ecologicamente equilibrado, que não dispensa o inafastável estudo prévio de impacto ambiental, e de vizinhança**, mediante a presença fiscalizatória e indispensável do IBAMA, como órgão executor da política nacional do Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, conforme determinam, em casos que tais, o art. 225, ° 1º, IV, da Constituição Federal, o art. 10 da Lei nº 6.938/81, as Resoluções nºs 01/86 e 237/97-CONAMA e o art. 36 da Lei nº 10.257, de 10/07/2001 (Estatuto da Cidade), não se podendo admitir a continuidade da execução das obras já iniciadas, sob pena de comprometer-se, ainda mais, o equilíbrio ecológico e ambiental na referida área, com danos de incerta reparação, a autorizar-se a concessão da almejada antecipação da tutela, no particular²⁹. (destaquei).

9 Considerações Finais

As cidades são, atualmente, objeto de preocupação do Direito Ambiental. As relações cotidianas do homem urbano com o meio em que vive tornam-se parte da proteção do meio ambiente, concebido dentro de todo o processo social e não mais como um aspecto isolado, limitado às dimensões físicas e biológicas.

A política urbana incorpora o conceito de sustentabilidade e a preocupação com as gerações futuras (Princípio da Solidariedade).

Objetivando o pleno desenvolvimento das funções sociais

29 TRF 1ª Região. Agravo de Instrumento Nº 2008.01.00.033158-1/Ba. Relator: Desembargador Federal Souza Prudente. Publicado em: 04 ago. 2008.

da cidade, o Estatuto da Cidade, consigna as diretrizes gerais e instrumentos que devem orientar a execução da política urbana. A lei, além de apresentar mecanismos de intervenção estatal, avança ao integrar a coletividade aos debates acerca das necessidades dos espaços urbanos, prevendo a gestão democrática e a cooperação dos setores da sociedade.

O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) dentro da estratégia de planejamento do plano diretor, surge, como instrumento a propiciar a gestão participativa das sociedades, vez que pode ser submetido à ampla discussão com os interessados na área de abrangência do empreendimento.

O EIV é um importante instrumento de gestão urbana e, se bem delineado pelas legislações municipais, um relevante mecanismo para evitar as distorções do crescimento urbano, assegurando que a coletividade desfrute de espaços agradáveis e saudáveis.

The Neighborhood Impact Study and the Search for the Sustainable Urban Spaces

Abstract: This article aims to draw some considerations about the Neighborhood Impact Study, emphasizing its importance as a management tool at the disposal of the municipal government, in achieving the right to a sustainable urban environment. In addition to the Neighborhood Impact Study approach from the perspective of the City's Constitution, seeking its understanding within the whole legal system, especially in relation to the environmental standards. The environment is seen as an integrated whole, designed inseparable of relations between individuals, in the case, the inhabitants of the city.

Keywords: Sustainable cities. Instruments of urban policy. Neighborhood Impact Study.

Referências

BRASÍLIA. Tribunal Regional Federal. 1ª. Região. Agravo de Instrumento nº 2008.01.00.033158-1/Ba. Relator: Desembargador Federal Souza Prudente. Publicado em: 04 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.trf1.jus.br>>. Acesso em: 10 dez. 2009.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Estatuto da Cidade. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/perm/cdui/estatutodacidade.pdf>>. Acesso em: 07 dez. 2009.

CYMBALISTA, Renato. Estudo de Impacto de Vizinhança. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/dicas/181349.html>>. Acesso em: 08 dez. 2009.

DALARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. (coord.) Estatuto da Cidade. Comentário à Lei Federal 10.257/2001, 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

DERANI, Cristiane. Tutela jurídica da apropriação do meio ambiente e as três dimensões da propriedade. Hiléia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia, Manaus, v.1, n.1, p. 51-76, ago./dez. 2003.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Disciplina Urbanística da Propriedade. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro, 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

MANAUS (AM). Comissão Técnica de Planejamento e Controle Urbano – CTPCU. Termo de Referência para elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança. Manaus: CTPCU, 2003.

MARQUES, José Roberto. (coord.) Sustentabilidade e temas fundamentais de Direito Ambiental. Campinas: Millenium, 2009.

MILARÉ, Édís. Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

POVEDA, Eliane Pereira Rodrigues. Estudo prévio de impacto ambiental e estudo prévio de impacto de vizinhança como instrumentos de planejamento para o ambiente urbano sustentável no município de Santos. Disponível em: <<http://www.ceset.unicamp.br/~miranda/065/texto%20eiv-eia%20poveda%20-%20unisanta>>.

doc>. Acesso em: 07 dez. 2009.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Plano Diretor e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Revista de Direito Ambiental, São Paulo, n. 37, p. 80-95, jan./mar. 2005.

RIO GRANDE DO SUL (estado). Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento nº 70014612550. Relator: Araken de Assis, Julgado em: 28 jun. 2006. Publicado em: 13 jul. 2006. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br>>. Acesso em: 10 dez. 2009.

ROCCO, Rogério. Estudo de Impacto de Vizinhança: instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

SAMPAIO, Adércio Leite, WOLD, Chris e NARDY, Afrânio. Princípios de Direito Ambiental: na dimensão internacional e comparada. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SÃO PAULO (estado). Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento nº 3176995300. Relator: José Geraldo de Lucena Soares. Publicado em 04 abr. 2003. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br>>. Acesso em: 10 dez 2009.

_____. Agravo Regimental nº 1131300401. Relator: Luiz Tâmbara. Publicado em: 10 nov. 2004. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br>>. Acesso em: 10 dez. 2009.

