

# **O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) como instrumento do direito ambiental urbanístico brasileiro: um dever do município e dos cidadãos na sua efetivação.**

## **The Neighborhood Impact Study (EIV) as an instrument of urban Brazilian environmental law: the duty of the municipality and citizens on its behalf.**

**Marcelo Vanzella Sartori<sup>1</sup>**

### **RESUMO**

A participação nas tomadas de decisões sobre empreendimentos e demais atividades que possam causar significativo impacto ambiental, se mostram como possibilidades de participação da sociedade afeta pelos possíveis impactos causados ao meio. Assim, busca-se analisar a possibilidade de participação da coletividade referente aos impactos causados pelas atividades urbanas, dando-se ênfase aos dispositivos específicos da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (lei federal nº 10.257/2001) que concretizam o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) como um instrumento hábil e obrigatório aos municípios no alcance de tais propósitos. Verifica-se a necessidade de estudos sobre regras gerais de direito ambiental urbanístico estabelecidas pelo Estatuto da Cidade e dos conceitos e conteúdos específicos do EIV, suas influências, sua viabilidade de implementação, suas vinculações e distinções dos institutos de direito administrativo e suas semelhanças e distinções para com o Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Verificam-se as possíveis e úteis implementações que referido instrumento é capaz de gerar como benefício ambiental-urbanístico, entendendo-se como de obrigatoriedade da autoridade pública municipal sua implantação coerente.

**PALAVRAS CHAVE:** Direito Ambiental Urbanístico; Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV); Estatuto da Cidade; Obrigatoriedade do Município.

### **ABSTRACT**

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito Ambiental Internacional e Mestre em Direito Ambiental pela UNISANTOS. Professor Universitário na Faculdade Santa Lúcia de Mogi Mirim/SP e Faculdade Municipal Prof. Franco Montoro de Mogi Guaçu/SP. Bolsista PROSUP/CAPES junto ao Programa de Doutorado em Direito Ambiental Internacional da UNISANTOS em 2013.  
Advogado e Consultor Jurídico.  
E-mail: vanzellasartori@hotmail.com

Participation in decision-making on projects and other activities that may cause significant environmental impacts, appear as opportunities to participate in society affects the possible impacts to the environment. So, we try to analyze the possible participation of the community regarding the impacts of urban activities, with emphasis on specific devices of the Federal Constitution of 1988 and the City Statute (Federal Law No. 10.257/2001) embodying the Study Neighborhood Impact (EIV) as an adroit and binding instrument to municipalities in achieving these aims. There is a need for studies on general rules of urban environmental law established by the City Statute and the concepts and specific contents of EIV, their influences, their feasibility of implementation, their linkages and distinctions of administrative law institutes and their similarities and distinctions for the Environmental Impact Assessment (EIA). There are possible and useful implementations that this instrument is capable of generating as urban-environmental benefit, it being understood as a requirement of public authority consistent municipal its implementation.

**KEYWORDS:** Urban Environmental Law; Neighborhood Impact Study (EIV); City Statute; Mandatory Municipality.

## **INTRODUÇÃO**

O Direito Ambiental Urbanístico e suas interfaces com as questões cotidianas alimentam uma série de instrumentos e diretrizes nas quais incorrem o direito brasileiro para o alcance de uma melhor qualidade de vida aos cidadãos que habitam os centros urbanos.

Esta pesquisa mostra detalhes acerca do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e sua necessidade de aplicação como instrumento de uma política urbana consistente na promoção de planejamento adequado para os munícipes utilizarem o solo urbano de maneira racional, buscando minimizar os incômodos problemas de saúde, segurança, transporte e demais reflexos que podem surgir de atividades ou empreendimentos nas adjacências das propriedades e locais de residências de moradores.

Apontam-se aspectos de direito ambiental urbanístico, a influência e regra normativa trazida pelo Estatuto da Cidade como um compêndio de instrumentos a serem utilizados e implantados pelos municípios no alcance dos objetivos sobreditos de qualidade de vida e forma sustentável de convívio coletivo urbano.

Durante o levantamento, colocam-se opiniões sobre determinados fatores expostos pela legislação no tocante ao arcabouço jurídico de obrigatoriedade de instituição do Estudo

de Impacto de Vizinhança (EIV) a serem estabelecidos pelos municípios, com suas respectivas peculiaridades, num melhor aproveitamento urbano.

Por fim, evidenciam-se as avaliações e críticas sobre a necessidade de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e/ou Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), estabelecendo suas diferenças e semelhanças, num contexto final para a análise da participação popular como forma de melhoria das condições das cidades junto da atuação do Poder Público local.

## **2. DIREITO AMBIENTAL URBANÍSTICO**

Os conglomerados urbanos assumem a característica primordial de abrigarem nos dias atuais a maior parte da população humana em termos globais, que convivem em sociedade e interagem com o meio em que vivem.

Diante de tal fenômeno que evolui há séculos, é certo que o fundamento da urbanização é tornar o convívio social mais agradável e funcional, diante da formação das cidades habitadas e integradas por estas populações humanas, passando a ser um novo “ator social” que interage entre o aspecto global e o local. Tal fenômeno é descrito como cosmopolização da cidade, onde esta não desaparece em sua essência, mas se funde no espaço que ocupa passando a integrar-se por meio de uma rede.

Com a complexidade das interações sociais humanas, há a necessidade de regras de caráter urbanístico que atuam no meio social também por meio do Direito, das leis, organizando melhor a ordenação da realidade urbana em prol do interesse coletivo.

Portanto o Direito Ambiental Urbanístico se apresenta como uma disciplina que conta com princípios recém consignados (com mais veemência a partir do século XX) e novos diplomas legislativos, tratando do conhecimento sistêmico de normas jurídicas reguladoras da atividade do Poder Público destinado a organizar os espaços habitáveis.

As normas urbanísticas no Brasil se apresentam de forma esparsa em diversos diplomas legais, possuindo nos termos de Hely Lopes Meirelles (1979), o objetivo primordial da “ordenação das cidades”, por meio da disciplina de uso e ocupação do solo, delimitação de áreas de interesse social, imposição de limitações na construção de imóveis, instrumentos de intervenção (como o tombamento) etc.

Tratado como ramo do direito público, o Direito Ambiental Urbanístico estuda e formula princípios e normas reguladoras da atividade urbanística, principalmente através de meios de intervenção na propriedade privada, justamente na busca do equilíbrio necessário dos direitos privados diante do direito público. No caso específico urbanístico, evidencia-se

sua aplicação por meio de planejamento urbano, ordenação do solo, urbanização, proteção ambiental e turística.

Estas interfaces de Direito Ambiental Urbanístico com os instrumentos de Direito Administrativo levam à ideia de se tratar da inclusão daquele direito neste, porém analisando-se sumariamente a natureza jurídica de ambos, nota-se que em matéria de Direito Ambiental Urbanístico há expressão da natureza do instituto quanto à regulação na atividade de distribuição do espaço urbano, quando em Direito Administrativo a natureza se relaciona quanto às normas do poder de polícia dos entes federados.

Com a utilização das regras traçadas pelo Direito Ambiental Urbanístico, logicamente se mostra necessária a utilização de formas e instrumentos definidos também pelo Direito Administrativo, entendendo-se que o Direito Ambiental Urbanístico toma forma autônoma de ramo do direito, cabendo ressaltar que os princípios próprios deste ramo se firmam especialmente nos da legalidade (toda e qualquer ação deve se pautar na lei), da função pública do urbanismo (ordenando a realidade de acordo com o interesse coletivo local), da conformação da propriedade urbana, da coesão dinâmica das normas urbanísticas, da edificabilidade, da redistribuição (captura de parte da renda da urbanização para possibilitar as condições habitacionais e urbanas nas cidades) e principalmente o da função social da propriedade.

Com a referência constitucional em 1988 sobre a forma de tratamento do Direito Ambiental Urbanístico como disciplina jurídica (artigo 24 da CF/88), confirma-se a máxima de que a pura expressão deste direito se resume no direito da política espacial da cidade, cabendo apontar que

O papel que a Constituição de 1988 implicitamente assinalou ao Direito Urbanístico é o de servir à definição e implementação da 'política de desenvolvimento urbano', a qual tem por finalidade 'ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes' (art. 182, *caput*). O Direito Urbanístico surge, então, como o *direito da política de desenvolvimento urbano*, em três sentidos: a) como conjunto das normas que disciplinam a fixação dos objetivos da política urbana (exemplo: normas constitucionais); b) como conjunto de textos normativos em que estão fixados os objetivos da política urbana (os planos urbanísticos, por exemplo); c) como conjunto de normas em que estão previstos e regulados os instrumentos de implementação da política urbana (o próprio Estatuto da Cidade, dentre outros). (SUNDFELD, 2002. pp.48/49)

Diante do artigo 182 da CF/88, que estabelece amplamente as questões relativas às funções sociais da cidade, nota-se o estabelecimento de uma adequação do uso do solo urbano como fator principal de tal busca, de forma a gerar boa qualidade de vida a seus munícipes e a todos aqueles (inclusive pessoas jurídicas) que ali desenvolvam suas atividades.

Aliado ao entendimento e interpretação de função social da cidade, está a questão da função social da propriedade inclusa neste mesmo artigo 182 da CF/88, que encontra suas raízes históricas nas encíclicas papais e também base na função econômica da propriedade, referida nas Constituições Mexicana (1917) e de *Weimer*, na Alemanha (em 1919).

Para a propriedade urbana essa função social deverá ser implementada por meio de planos de desenvolvimento e delineamento da política urbana, adequando uma destinação econômica, de utilidade, produtiva e a um só tempo, também vislumbrar as necessidades sociais a que a propriedade atinge. Com esta harmonia entre os direitos privados e direitos coletivos a que se busca estabelecer a relação entre as formas de utilização da propriedade é que nota-se o direcionamento legal para o atendimento vocacional da propriedade quanto à utilização dos recursos disponíveis em tal bem.

Busca-se não só a utilização individualista do bem “propriedade” mas a conciliação do mesmo com os anseios sociais a que deve cumprir, tratando-se de elemento que determina claramente o que se considerará danoso à coletividade e no exercício do funcionamento de poderes decorrentes do direito de propriedade, servindo como instrumento de harmonização da propriedade privada como direito fundamental com a sua destinação social, não servindo na sua ausência, como uma justificativa que lhe retire sua legitimidade.

Com essa materialização Constitucional de atendimento aos anseios da função social da cidade e conseqüentemente, da função social da propriedade, aplica-se o Estatuto da Cidade, abordado a seguir.

### **3. ESTATUTO DA CIDADE**

A Lei federal nº 10.257/01 que se autodenominou de Estatuto da Cidade, surgiu como marco regulamentador dos artigos 182 e 183 da CF/88, com finalidade especial de regular o uso da propriedade urbana tanto individual quanto coletivamente, buscando o equilíbrio ambiental, o bem-estar dos cidadãos e a segurança dos mesmos. Em consequência disto, afirma-se que de acordo com o Estatuto de Cidade não há que se falar somente em interesse dos proprietários quanto à utilização de seus bens, mas sim, de terem atenção quanto à geração de poluição, consequências da pretendida utilização quanto ao trânsito gerado em decorrência desse uso, resguardo de áreas verdes e demais fatores que possam sofrer com a destinação indesejada (em desacordo com a CF/88 e o Estatuto da Cidade) da propriedade.

O Estatuto da Cidade traz em suas diretrizes (art. 2º) e em seus diversos instrumentos (art. 4º) de aplicação da política urbana sustentável, uma forma de repetição de

alguns institutos jurídicos anteriormente encontrados em outros diplomas legais (como Código Civil) destacando-os quanto à aplicação destes no meio urbano, com raras inovações jurídicas aplicáveis.

Portanto, entende-se que a lei em análise uniformiza a nomenclatura dos institutos urbanísticos em seu texto, não sendo esta uniformização estanque. Não que isto sirva como forma crítica de analisar esta peculiaridade da lei, mas de forma a nos levar à busca de uma análise maior de um instrumento inovador neste contexto.

É marcante também no Estatuto da Cidade o incentivo da participação popular (principalmente por meio de consultas populares) daqueles que se interessam em apresentar propostas e melhoras do local onde se divertem, trabalham, estabelecem suas relações diárias, enfim, onde vivem. Esta participação popular estará intimamente ligada ao auxílio quanto às formações de estruturas de controle social das tomadas de decisões pela população de forma direta, não só através dos representantes do legislativo ou dos membros do executivo.

Esta participação busca, em suma, o compartilhamento entre Poder Público e População dos afazeres sociais quanto ao alcance da melhoria da qualidade de vida nos meios urbanos, aplicando-se os dispositivos da lei e colocando em prática os dizeres de direito ambiental regrados na Constituição Federal de 1988 (em especial, artigo 225) e normas infraconstitucionais.

O §2º do artigo 4º do Estatuto da Cidade prescreve que os instrumentos em exame, quando necessitarem de recursos financeiros municipais, além dos controles institucionais formais, devem submeter-se ao controle social (participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil).

E um destes instrumentos capazes de atingir de forma conciliatória os anseios do uso adequado do solo urbano, da participação popular e do equilíbrio ambiental é o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), o qual passa a ser tratado.

#### **4. ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV)**

O EIV está descrito inicialmente no Estatuto da Cidade em seu artigo 4º, VI, compreendido como um instrumento ambiental voltado para o espaço urbano, o qual deverá observar as questões de infraestrutura local para analisar as questões de moradia e qualidade de vida urbana.

Está previsto juntamente com o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), nos quais todos estão adstritos às características peculiares de planejamento urbano, limitação

administrativa da propriedade particular e com objetivos gerais também inerentes aos demais instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para evitar a utilização inadequada de imóveis urbanos, proximidade entre usos incompatíveis, prejuízos à infraestrutura urbana, subutilização ou não utilização de imóveis e poluição ambiental.

Enquadrado pela lei como um dos instrumentos com possibilidade de dar grande resposta às expectativas do atendimento da função social da cidade, através do devido cumprimento do Plano Diretor, concretizando através desta lei de diretrizes municipais toda a ordenação racional do território urbano, com a participação popular e adaptação das necessidades locais para um melhor meio de vida aos cidadãos.

O EIV funciona como divulgação e discussão pela sociedade, concluindo a viabilização ou impedimento de empreendimentos na cidade, apoiando o bem estar do cidadão que não quer atividades ou construções que lhe prejudicará ambiental, econômica e/ou psiquicamente.

Sua ocorrência prioriza que não mais sejam efetivadas atividades e/ou empreendimentos à revelia do interesse público, conforme ocorre rotineiramente em cidades onde somente a análise imediatista e econômica são as avaliadas superficialmente com intuito de geração de emprego, sem a análise do órgão público ou do empreendedor, daquilo que a determinada implantação estará fatalmente causando ao entorno da obra, à população envolvida e ao suporte ambiental local a médio e longo prazos.

Para isso, o próprio Estatuto da Cidade trata mais detalhadamente sobre o EIV vinculando-o à Lei Municipal, sua forma de execução e demais detalhes tratados a seguir.

#### **4.1. Forma legal**

O Estatuto da Cidade vem para tentar corrigir certas discrepâncias no tocante às questões do crescimento urbano desordenado e caótico servindo como instrumento cuja regulamentação é obrigatória para aqueles municípios descritos naquela lei, em razão de sua vinculação aos requisitos mínimos exigidos para a composição do Plano Diretor nas cidades.

Esta vinculação se dá de forma indireta da seguinte maneira: o artigo 42 do Estatuto da Cidade estabelece que “O Plano Diretor deverá conter no mínimo: (...) II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei”.

Ocorre que na Seção X do Estatuto da Cidade, que trata das operações urbanas consorciadas especificamente em seus artigos 32 e 33 tem-se que “Lei municipal específica, baseada no Plano Diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas (...)”.

Na sequência a Lei estabelece o que vêm a ser operações urbanas consorciadas e no artigo 33 estabelece o mínimo necessário para se constituir a lei específica municipal que irá reger a operação urbana consorciada, dizendo que

Art. 33 – Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de ação urbana consorciada, contendo, no mínimo:  
(...)  
V – estudo prévio de impacto de vizinhança; (...).

Portanto, de forma adjeta, o EIV consta no Estatuto da Cidade como requisito mínimo para formar o Plano Diretor de todos os municípios obrigados a instituí-lo em seus ordenamentos jurídicos locais, pois o artigo 42 da Lei 10.257/01 exige que haja a adoção de operações urbanas consorciadas que, por sua vez, esta adoção exige que lei específica, tratando sobre estas operações urbanas consorciadas, contenha obrigatoriamente o EIV como instrumento de plano de ação.

Diante dessa interpretação lógica da legislação urbanística sobredita, verifica-se o tratamento específico sobre o EIV nos artigos 36 ao 38 do Estatuto da Cidade.

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

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

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

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

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

O EIV se destina a projetos habitacionais, institucionais ou comerciais para os quais causam impacto significativo no meio ambiente urbano, sendo colocado ao município a possibilidade de determinar quais empreendimentos, obras e/ou atividades serão objeto de estudo para firmarem sua implementação.

Assim, há a busca pelo EIV de uma avaliação à repercussão do empreendimento sobre as paisagens urbanas, sobre as atividades humanas instaladas, sobre a movimentação de

pessoas e mercadorias e sobre os recursos naturais da vizinhança nos termos do artigo 37 do Estatuto da Cidade.

## **4.2. Conceitos**

Diante do instrumento que harmoniza uma oportunidade de avaliar (e de até mesmo escolher) os prós e contras de projetos urbanos com a participação popular e interesses locais ecológico-econômicos, evidenciam-se alguns conceitos que são de salutar relevância sobre a matéria exposta.

### **4.2.1. Vizinhança**

A principal delas é mencionar o que vem a ser o termo “vizinhança” na composição urbana, sem a preocupação quanto às questões estritamente estabelecidas pelo Código Civil, que regula matéria inerente aos Direitos de Vizinhança (artigos 1277 ao 1313 do Código Civil de 2002), que em resumo, segundo Silvio de Salvo Venosa (2003, p. 330) assume caráter de “direitos de convivência decorrentes da proximidade ou interferência entre prédios, não necessariamente da contigüidade”, com viés especial para a questão de direito unicamente privado, com interferência ao exercício do direito de propriedade.

Na análise da doutrina civilista atual, observa-se uma proximidade da importância que o tema dos direitos de vizinhança possa vir a acrescentar ao Direito Ambiental Urbanístico (de caráter coletivo e de planejamento) cabendo apontar que

Vizinhança, portanto, em direito, não se confunde com simples contigüidade de prédios. O núcleo de vizinhos, a vicinidade, pode ser mais ou menos amplo. O espectro de pessoas atingidas pelo estorvo à vizinhança variará conforme a natureza do distúrbio: sonoro, gasoso, edílico, comportamental etc, o simples comportamento pessoal de vizinho pode ocasionar danos à vizinhança. O art.554 (antigo) e o art. 1277 (novo) não possuem como conteúdo, pois, apenas a noção de proximidade entre prédios. Deve ser considerado vizinho o prédio mais ou menos distante atingido pelo distúrbio. (VENOSA, 2003. p.333)

Analisando sob a ótica do Estatuto da Cidade, nota-se tratar o termo “vizinhança” como área que geralmente se delimita pelas vias lindeiras e quarteirões vizinhos, envolvendo tráfego dos arredores atingidos, os fluxos e movimentações nas redondezas que têm influência sobre o espaço geograficamente afetado, de forma diretamente proporcional aos impactos causados ou gerados no local em estudo.

Portanto, a ideia que se tem de vizinhança deve ser levada em conta pelo Estatuto da Cidade, com caráter maior dos interesses coletivos que influenciam nas questões de bem-estar populacional, impactos ambientais e questões econômicas, gerando a complexidade notória sobre as questões de interesses coletivos.

#### 4.2.2. Impacto Ambiental

Pode-se analisar a capacidade de extensão de um impacto como seu efeito durante um período de tempo dentro de certo espaço, sendo que existem impactos positivos e negativos relacionados à interação humana e meio ambiente.

Para efeitos didáticos, salutar a verificação apontada por Paulo Affonso Leme Machado (2005. p.212) de que a Convenção sobre Avaliação de Impacto Ambiental Transfronteiriço, assinada em Espoo (Finlândia) em 25 de fevereiro de 1997, trouxe uma definição para o termo “impacto”, em seu artigo 1º, VII, como sendo

qualquer efeito de uma atividade proposta sobre o meio ambiente, notadamente sobre a saúde e a segurança, a flora, a fauna, o solo, ao ar, a água, o clima, a paisagem e os monumentos históricos ou outras construções ou a interação entre estes fatores.

Também vale ressaltar o esclarecimento da doutrina brasileira em apontar a questão dos impactos ambientais em razão da consequente alteração significativa da natureza em um espaço de tempo determinado, passando a apontar com o ensinamento de Helmut Troppmair *apud* MIRRA (2002, pp. 30/31) que

Entendemos por Impactos Ambientais alterações drásticas nas estruturas e fluxos no sistema Meio Ambiente, ocorridas em espaços de tempo reduzidos. Meio ambiente, *lato sensu*, abrange o meio abiótico, biótico, noótico, social e econômico. Ao ocorrer um impacto, duas componentes estão em jogo: 1. as alterações na estrutura e no fluxo; 2. o fator tempo. Como alterações de estrutura e fluxo entendemos desmatamento, represamento de rios, drenagem de pântanos, deslocamento e migração de pessoas, alteração no uso do solo, elevação ou abaixamento de salários e preços, introdução de novas técnicas etc.

O tempo compreende minutos, horas, dias, semanas, meses anos, séculos, milênios. Para definir se estamos perante um impacto devemos definir a grandeza das alterações e a escala do Tempo. A mudança contínua na estrutura da sociedade ou o levantamento muito lento da costa brasileira, através de séculos ou mesmo milênios de anos, trarão alterações mas que são normais e previsíveis, portanto, não constituem impactos. Já a descoberta da máquina a vapor e a consequente mecanização da indústria num prazo de poucos anos ou o levantamento do istmo da América Central, separando o oceano atlântico do pacífico com a respectiva flora e fauna que seguiram evoluções diferentes, em milhares de anos, mas que representam um período extremamente curto se considerarmos as eras geológicas, representam um impacto.

Da mesma forma a mudança lenta da paisagem, com rotação de culturas, a introdução de novas espécies vegetais ou de gado (tudo em escala reduzida), representa a dinâmica normal da paisagem. Porém, se uma área de policultura em micro ou meso campos é substituída em um ou dois anos por uma monocultura em macrocampos, com desaparecimento total das estruturas e fluxos anteriores, afetando toda a esfera abiótica e biótica, inclusive a população, sua maneira de viver, sua qualidade de vida, além de toda a economia e as atividades a ela atreladas, ocorre um impacto (Ex: Projeto proálcool).

Portanto, estamos perante um Impacto Ambiental quando as estruturas e os fluxos do sistema ecológico, social ou econômico são alterados profundamente no decorrer de um espaço de tempo muito reduzido. O termo ‘reduzido’ deve ser analisado em função da escala temporal e das dimensões ou grandezas das alterações ocorridas.

#### **4.2.3. Estudo**

A palavra “estudo” envolve o sentido de atribuição de valor a algo a ser examinado, avaliado. Neste contexto, o levantamento efetuado para a influência ou afetação que a vizinhança poderá estar sujeita em razão da implementação de certa atividade, servirá como instrumento angular na busca da aplicação da lei em benefício da população.

Nesta linha de entendimento tem-se que

A função do procedimento de avaliação não é influenciar as decisões administrativas sistematicamente a favor das considerações ambientais, em detrimento das vantagens econômicas e sociais suscetíveis de advirem de um projeto. O objetivo é dar às Administrações Públicas uma base séria de informação, de modo a poder pesar os interesses em jogo, quando da tomada de decisão, inclusive aqueles do ambiente, tendo em vista uma finalidade superior. (MACHADO, 2005. p.216)

### **5. O EIV E AS TERMINOLOGIAS URBANÍSTICAS, ADMINISTRATIVAS E AMBIENTAIS.**

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), conforme descrito na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) como um dos instrumentos da política urbana, carrega em si a função de atuar mediante o benefício da coletividade a que afetar, primordialmente de maneira a propiciar o bem estar social e a melhoria da qualidade de vida da população urbana por meio da preservação ambiental, cultural e social.

A forma de se dar funcionalidade a este anseio aguardado pela coletividade se apóia na planificação estratégica, onde o Poder Público com a participação da coletividade, venham a desempenhar funções práticas que concretizem o caráter preventivo e de planejamento, almejando um desenvolvimento urbano organizado diferentemente do que vem ocorrendo como tradição nas cidades brasileiras.

Observa-se que a falta de implementação, ou do Poder Público ou da coletividade, de ferramentas que lhes são dispostas resultam nos inchaços populacionais observáveis nos grandes centros urbanos; resultam também na evasão da zona rural e consequente concentração nos centros urbanos da população ativa de certas localidades, acarretando em problemas habitacionais, problemas de instalações irregulares de atividades industriais em áreas inconvenientes para tal fim e em invasões de áreas ambientalmente preservadas que, em razão destas ocupações irregulares, deixam de abastecer a população com seus bens naturais e afetam a saúde dos seus moradores.

É neste cenário que se vislumbra a relevância da instituição do EIV, que através de seu caráter de instrumento da política urbana deve ser aplicado nos termos de sua previsão legal do artigo 4º, VI, do Estatuto da Cidade e da forma definidamente autônoma conforme descrito

nos artigos 36 ao 38 do mesmo Estatuto, dando ênfase ao seu caráter de instrumento social e implementador de maior possibilidade de participação da coletividade no planejamento urbano.

Para isto, EIV deve funcionar como documento que irá balizar toda uma fundamentação referente a implantação de obras, conjuntos habitacionais, indústrias e quaisquer outras atividades que impliquem em interferências ou relações significativas com as populações urbanas.

Portanto a anterioridade do referido Estudo de Impacto de Vizinhança à concretização da obra se nota premente pelo fator expresso de sua característica de ser um instrumento de planejamento, sendo certo que tal estudo apontará os benefícios e os malefícios em que estarão incorrendo as pretendidas ações, não só quanto à afetação do meio ambiente natural, cultural ou construído, mas principalmente, quanto à aglomeração dos seres humanos que serão atingidos (incomodados, beneficiados, afetados, estorvados etc) com a determinada ação.

Este importante Estudo fornece ao Poder Público, responsável pelo licenciamento ou autorização da atividade pretendida, condições de analisar e decidir a forma mais acertada quanto a minimização de impactos sócio-ambientais. Este levantamento dos vários aspectos e consequências que a pretensa implementação da atividade poderá vir a causar, materializa todo o fomento de planejamento e prevenção que reveste o EIV.

Esta função de fomentar a análise pelo Poder Público do fornecimento de licença ou autorização para a obra bem como, de servir como atrativo para a exigência da participação popular para o seu cumprimento nos revela uma faceta de serviço ao bem coletivo, com a expressa ressalva de que afeta diretamente o direito privado, em caso de restrição ao direito de construir, daquele particular que se apóia nos ditames legais inerentes a tal direito quanto ao cumprimento expresso daquilo que a lei vem determinar como exigência para obter uma licença, por exemplo.

Ou seja, ao mencionar a atuação do Poder Público, necessária também a colocação das formas em que este Poder deve utilizar seus instrumentos discricionários relevantes ao controle da coletividade, conforme seguem descritos nas leis.

Na utilização do direito administrativo, ramo do direito público que dá essência à funcionalidade e regramento do próprio Poder Público, as definições e distinções entre “licença” e “autorização” se estenderiam demasiadamente através das variadas conclusões resultantes da pesquisa doutrinária. Porém, para efeito de análise do presente estudo, limita-se a diferenciação entre os sobreditos institutos sob a ótica do Direito Ambiental Urbanístico, de

acordo com que parece ter o legislador a intenção de estabelecer, ou seja, o EIV como instrumento da Política Urbana de acordo com as regras de Direito Ambiental Urbanístico.

Assim, a diferenciação entre os institutos, no sentido de que a “licença” é compreendida como

ato administrativo (unilateral, vinculado e negocial), capaz de anuir com a prática de determinada atividade, condicionada a sua concessão à análise do Poder Público, no que diz respeito ao preenchimento, por parte do particular, de determinados requisitos legais (SANTOS, 2001. pp.20/21)

Ainda, verifica-se a “autorização” como

ato administrativo discricionário e precário pelo qual o Poder Público torna possível ao pretendente a realização de certa atividade, serviço ou utilização de determinados bens particulares ou públicos, de seu exclusivo ou predominante interesse, que a lei condiciona à aquiescência prévia da Administração”. (MEIRELLES, 2001. p.179)

Nestes termos, entende-se que diante da análise administrativista dos termos sobreditos, destacam-se várias diferenças entre os institutos pelos quais o Poder Público fornece o alvará, licenciando ou autorizando, para a construção da obra. Porém, sob a presente ótica de fundamentação da importância maior de Direito Ambiental Urbanístico verifica-se apoio naqueles dizeres mencionados anteriormente, focalizados na análise no fato de lidar-se com instrumento de Direito Ambiental Urbanístico, fruto dos instrumentos ditados pelo Direito Administrativo que, pela funcionalidade do Poder Público, o utiliza para providências em localidade urbana, por sua vez, integrante o meio ambiente *lato sensu*.

Portanto a intenção em foco não estaciona sobre o fato de estabelecer distinção entre os institutos que, por muitas das vezes, são utilizados em nossa legislação brasileira de forma não atenta aos detalhes de disparidades estabelecidas pela doutrina, mas aventar que na eventualidade do Poder Público estabelecer um caráter de ser precário ou definitivo, vinculado ou revogável o ato de anuir com a efetivação da obra ou ação por parte do interessado, vislumbra a necessidade de situar tal ação com a referência ao fim que se quer atingir, ou seja, a prevenção e o planejamento urbano por meio da melhoria sócio-ambiental das condições das cidades.

Diante deste caráter ligado ao Direito Ambiental, lembramos que não há que se falar em direito adquirido em sede de meio ambiente, sequer de direito subjetivo, mas sim, de direito coletivo. Portanto, se o Poder Público anuir com a ação do pretendente, sob a presente ótica, estar-se-á diante de, a qualquer momento, se rever tal possibilidade em prol de uma adequação referente às questões sócio-ambientais passíveis de alteração e suscetíveis de diferenças quanto a sua afetação conforme o transcorrer do tempo.

Também quanto ao direito de construir do particular, descrita nos artigos 1277 e seguintes do Código Civil de 2002, ressalta-se o entendimento de Hely Lopes Meirelles (1979) que as intervenções do Poder Público, não-licenciando ou não-autorizando a obra em detrimento dos interesses desse particular, encontram apoio na pretensão apresentada pelo interesse urbanístico, no sentido deste último ter o caráter de proteger o interesse público através das ações do competente poder.

Por fim, após a análise de referidos institutos que terão o EIV como pedra angular de apoio das tomadas de decisão em prol da coletividade urbana, afirma-se que nos instrumentos de anuência fornecidos pelo Poder Público, o EIV deve funcionar como fator que dá legitimidade de participação da sociedade à permissão de construir, por exemplo. Ou seja, já que a licença tida como ato da administração pública para, unilateralmente conceder a anuência para o administrado vir a, facultativamente, poder exercer seu direito, o EIV servindo como ferramenta prévia a esta anuência, trazendo argumentos sociais e apontamentos problemáticos locais sobre a tal construção, estará a Administração Pública adstrita à análise de referido estudo para, aí sim, vir a anuir mediante termos específicos ou até deixar de anuir com a pretensão do particular na sua ação.

Assim, o EIV funciona também como um propulsor da participação da população nos processos de instalações urbanas, sendo que a administração pública obrigatoriamente terá que se referir a tal estudo para fundamentar a viabilidade da anuência ou não de obra.

Portanto se lei específica cria o EIV, este instrumento se mostra necessário, obrigatório e eficaz tanto para promover a análise adequada do empreendimento pelo Poder Público, quanto para possibilitar a participação popular na elaboração do mesmo, quanto ainda, sobrepor o interesse coletivo da população urbana ao direito individual do empreendedor, conforme a necessidade de propiciar a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos e do meio ambiente.

## **6. SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRE ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV) E ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA)**

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, que instituiu a política urbana brasileira de que tratam os arts. 182 e 183 da CF, dentre outros instrumentos previu o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) para a obtenção de licenças ou autorizações municipais para a construção, ampliação ou funcionamento de certos empreendimento e atividades.

Certamente o legislador ao elencar o EIV como instrumento da política urbana, assim o fez em virtude da experiência obtida pelo uso do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) que é

amplamente adotado desde a instituição da Política Nacional do Meio Ambiente pela Lei 6.938/81. O fato de o EIV ter as suas raízes no EIA não quer dizer que ambos sejam equivalentes, e por isso a discorre-se sobre as similaridades e diferenças existentes entre eles.

Ambos são instrumentos de gestão cujas finalidades são principalmente a de dar subsídio aos órgãos licenciadores para a tomada de decisão no exercício de suas respectivas competências e a de informar a população interessada.

Ocorre que o EIV se restringe à esfera urbana por se tratar de estudo de previsão dos possíveis impactos causados em determinado espaço urbano, por determinado empreendimento ou atividade, principalmente no que se refere à qualidade de vida da população residente na área de suas proximidades.

Já o EIA é mais abrangente por se tratar de estudo de impactos ambientais decorrentes de atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, onde quer que seja exercida.

Pela análise do conteúdo mínimo exigido legalmente dos dois instrumentos percebe-se que não se tratam da mesma coisa. Conforme disposto na Resolução CONAMA 01/86, o EIA deve definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos da atividade proposta; considerar os planos e programas governamentais (como por exemplo, aqueles relacionados ao zoneamento ambiental), propostos e em implantação na respectiva área de influência, e verificar a compatibilidade entre a atividade e esta; prever as alternativas de localização e tecnologia do projeto; fazer o estudo e a descrição do meio físico, biológico e sócio-econômico, no sentido de se permitir um juízo mais justo de valor entre as vantagens de autorizar-se ou não o projeto; identificação e avaliação dos impactos ambientais do projeto tanto na fase de implantação como de operação no que se refere à sua magnitude, se são diretos ou indiretos, positivos ou negativos, imediatos ou a médio e longo prazos, temporários ou permanentes, bem como o seu grau de reversibilidade e propriedades cumulativas ou sinérgicas; medidas de correção, de mitigação, de compensação, em sendo o caso, dos impactos desfavoráveis, de prevenção de riscos e maiores catástrofes e por fim a distribuição dos ônus e benefícios sociais do projeto, ou seja, os prejuízos e as vantagens que advirão para a sociedade.

O conteúdo mínimo do EIV, previsto no art. 37 do Estatuto da Cidade versa sobre questões de adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

É importante ressaltar que o conteúdo mínimo tanto do EIA como do EIV refere-se ao mínimo exigido por lei, entretanto, podendo os órgãos licenciadores competentes exigir o exame de outras questões que sejam pertinentes ao empreendimento ou atividade em questão.

Conforme mencionado anteriormente, o EIV se refere ao meio ambiente no âmbito urbano, ou seja, trata de temas relacionados ao bem-estar e saúde da população que vive em espaços urbanos e visa antever os possíveis danos de ordem econômica e sócio-ambiental provenientes de certas atividades ou empreendimentos. O EIV é instrumento que permite a tomada de medidas preventivas pelo poder público a fim de evitar o desequilíbrio no crescimento urbano, garantir condições mínimas de ocupação do território urbano e fazer com que o uso da propriedade pelo particular não coloque em risco os outros valores ou garantias assegurados à coletividade. (SOARES *apud* DALLARI, 2002. p.293)

Ainda em relação à análise do conteúdo mínimo de ambos estudos, é possível que em se tratando de atividade ou empreendimento localizados em espaço urbano cuja elaboração de EIA seja obrigatória, por força da Resolução 237 do CONAMA, e no caso desse estudo englobar todo o conteúdo mínimo de um EIV exigido por lei, entende-se que este último instrumento pode ser dispensado pelo órgão municipal, desde que a legislação municipal preveja tal possibilidade.

Isso devido a dois motivos: o primeiro, porque o conteúdo mínimo de um EIV pode perfeitamente se encaixar nas questões analisadas em um EIA, ou seja, a análise do adensamento populacional, dos equipamentos urbanos e comunitários e da paisagem urbana se enquadra ao quesito estudo e descrição do meio físico, biológico e sócio-econômico de um EIA; já as questões relativas ao uso e ocupação do solo deverão ser necessariamente contempladas na consideração de planos e programas governamentais; e por fim, a geração de tráfego e demanda por transporte público, os aspectos ventilação e iluminação, bem como a valorização imobiliária são questões relativas à identificação e avaliação dos impactos ambientais.

O segundo motivo que nos leva a advogar pela possível dispensa é a desburocratização do processo de licenciamento, uma vez que o órgão licenciador municipal já se encontraria munido de todos os dados suficientes para formar seu juízo de valor, caso tivesse em mãos o EIA que abrangesse questões envolvidas por um EIV. Porém, como dito anteriormente, tal dispensa só poderia se dar se expressamente prevista em legislação municipal, uma vez que incumbe aos municípios regulamentarem matéria que diz respeito ao Estudo de Impacto de Vizinhança.

O Estatuto da Cidade ao dispor em seu art. 38 que a elaboração de EIV não substitui a elaboração e a aprovação de EIA quando requeridas nos termos da legislação ambiental, confirma a diferença existente entre os dois instrumentos, pois se fossem iguais um poderia substituir o outro. É evidente que a natureza jurídica de ambos é a mesma, porém o enfoque de cada um não é necessariamente sempre convergente. Diverso é o entendimento de Vanêscia Buzelato Prestes (2004, p.83) que afirma:

O EIV é mais um instrumento de gestão previsto para a 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 em que caiba o EIA não há que se falar em EIV. Ou é um ou é outro.

O certo é que o EIV é instrumento de suma importância na gestão urbano-ambiental e para que ele se torne ainda mais efetivo é importante que as leis municipais prevejam a realização de audiências públicas, dando maior abertura à população para participar do processo de tomada de decisão. Por último, é importante mencionar que as atividades e empreendimentos que estarão sujeitos ao Estudo de Impacto de Vizinhança deverão ser definidos por lei municipal, conforme dispõe o art. 36 do Estatuto da Cidade, e por isso, tal instrumento será eficiente tão somente se for articulado com o Plano Diretor e demais instrumentos da política urbana.

## **CONCLUSÕES**

Como na maioria das tratativas referentes às relações sociais humanas, a temática sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) aborda fatores relacionados a direitos coletivos, comportamento humano, meio ambiente saudável, sustentabilidade e qualidade de vida dos cidadãos.

Quando o direito atinge o patamar de atendimento das expectativas da população e possibilita instrumentos jurídicos para fazerem valer a qualidade de vida por meio de tomadas de decisões que, no caso do presente estudo, se ateve às questões ambientais-urbanísticas, nota-se que todo cidadão deve participar das tomadas de decisões coletivas para melhor representarem seus direitos numa sociedade de características transformadoras do meio ambiente e de recursos naturais nos dias de hoje.

A opção de estudar o EIV como instrumento descrito no Estatuto da Cidade para auxiliar no cumprimento da função social da cidade, planejamento urbano e organização quanto ao uso do solo, foi primordial em relação às novidades que tal instrumento pode

fornecer com sua aplicação pelo fato de servir como concretização dos seguimentos dos princípios de direito ambiental da prevenção, informação e participação.

O EIV serve hoje principalmente como harmonizador dos reflexos causados por empreendimentos que se instalam nos centros urbanos e ali podem vir a gerar empregos, contribuir com a melhoria das condições da população e também, de gerar impactos sócio-ambientais relevantes, aumento do fluxo de veículos no entorno da atividade, saturação de recursos naturais enfim, gerar certa dose de caos urbano.

Diante da participação popular na formação consistente do EIV, (mesmo que essa participação seja interpretada de modo indireto em razão da população apenas ser consultada e não, realmente, elaborar o estudo) mesmo dessa forma, estará se dando a possibilidade de análise e escolha por aqueles que estarão no dia a dia sacrificando seus momentos de vida em detrimento dos efeitos que os impactos da atividade vierem a causar.

Entende-se que o EIV é instrumento de obrigatoriedade a ser implementado por lei própria pelos municípios, cada qual estatuinto suas prioridades locais quanto a parâmetros, avaliações e necessidades peculiares aos diversos tipos de características locais.

Servindo como referência para a formação de convicções por meio de pareceres técnicos a darem possibilidade de implantação ou de não-implantação de atividades, o estudo tem o poder de dizer se a população consultada quer ou não quer a atividade a ser desenvolvida ali.

Cabe apontar que o EIV é compreendido pelas semelhanças com instrumento de Estudo de Impacto Ambiental (EIA), porém não consta somente de adorno no corpo da Lei federal nº 10.257/01, dando maior cumprimento às necessidades locais entre aqueles afetados dentro de uma realidade de vizinhança, sendo esta associação de interessados em objetivo único que serve para mobilização social ativa, apontando-se a influência com as realidades locais.

Mesmo ao se deparar com legislações anteriores ao Estatuto da Cidade que previam instrumentos também de caráter de avaliação de empreendimentos, tem-se que o sobredito Estatuto inova ao obrigá-lo, em lei municipal específica, a ser implementado como instrumento mínimo de uma boa gestão ambiental nos municípios e de servir como norteador para o planejamento urbano.

Sabe-se que a realidade brasileira de país em vias de desenvolvimento reflete disparidades quanto ao desnível de educação, cultura e condições de vida humana, mas não pode-se nivelar rasteiramente as questões referentes ao EIV, que deve ser aplicado com

prioridade pelos municípios, evitando maiores e piores influências negativas em um meio ambiente construído (urbano) tão afetado atualmente.

O EIV abriga uma forma dinâmica e moderna que deve ser abraçada pela causa pública, onde vale o interesse coletivo em benefício dos cidadãos afetados e com direito a uma sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações que certamente, estarão também interagindo com o meio ambiente urbano.

Os municípios devem encarar com maior seriedade e prioridade a adoção do EIV como instrumento de promover a um só tempo, o planejamento urbano, a participação popular e a promoção de uma melhor maneira de se viver nas cidades.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sérgio (coordenadores). **Estatuto da cidade. Comentários à lei federal nº 10.257/01**. São Paulo: Malheiros, 2002.

ESTATUTO DA CIDADE: **Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

FERNANDES, Edésio. (org) **Direito e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (coord.) **Direito ambiental em debate**. Volume 2. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 13ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 2a ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MEDAUAR, Odete. ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 3ª edição. São Paulo: RT, 1979.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo brasileiro**. 26ª edição. São Paulo: Malheiros, 2001.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto ambiental: aspectos da legislação brasileira**. 2ª edição. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

OSORIO, Leticia Marques. **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Plano diretor e estudo de impacto de vizinhança (EIV).** *in* Revista de direito ambiental, v.10, n.37, p.80-95, jan./mar. 2005.

QUEIROZ RIBEIRO, Luiz César e CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.) **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade.** Rio de Janeiro: Renavan: FASE, 2003.

ROCCO, Rogério. **Estudo de impacto de vizinhança:** instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

SAMPAIO, Luciana. **Estudo de Impacto de Vizinhança:** sua pertinência e delimitação de sua abrangência em face de outros estudos ambientais. Monografia de Especialização – Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável, 2005.

SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos. **Licença urbanística.** São Paulo: Malheiro, 2001.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil.** Volume V. 3ª edição. São Paulo: Atlas, 2003.