

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
**INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA AMBIENTAL**

**O ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA  
E SEUS LIMITES, NO CASO-REFERÊNCIA DO MUNICÍPIO  
DO RIO DE JANEIRO**

**MONIQUE ABREU DAVID**

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vera Lucia Ferreira Motta Rezende**  
*Orientadora*

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

**NITERÓI – RJ**

**Maior de 2005**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

## AGRADECIMENTOS

À todos aqueles, que direta ou indiretamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

**À minha orientadora, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vera Rezende**, pela paciência, atenção e carinho com que encaminhou meu projeto.

**Ao meu co-orientador, Prof. Fernando Walcacer**, sempre disposto a ajudar e a contribuir com meu trabalho.

**Ao Procurador do Município André Tostes, ao Arquiteto da Prefeitura Luis Fernando Salgado e ao Vereador Alexandre Cerruti**, por terem encontrado espaço em suas apertadas agendas para me receber e responder às minhas entrevistas.

**Aos meus pais, Jorge David e Leila**, a homenagem da mais profunda gratidão pela lição de vida que, sabiamente, me prestaram e continuam a prestar e, por terem me proporcionado excelentes condições de estudo, sem medirem esforços, fica aqui a tentativa modesta de externar o verdadeiro afeto filial, em pálida retribuição pelo irredimível carinho com que sempre me cercaram.

**Às minhas irmãs, Priscila e Cristini**, pela amizade, carinho e companheirismo.

**Ao meu namorado, Henry Cyrne**, por estar sempre ao meu lado, nos momentos bons e ruins, e por sempre me apoiar em tudo que faço.

## DEDICATÓRIA

Este trabalho é dedicado, não só àqueles que contribuíram para sua realização, como também, à todos os **Professores da Pós-graduação em Ciência Ambiental - PGCA**, da Universidade Federal Fluminense – UFF, por todos os ensinamentos que me foram passados e pelas experiências trocadas nestes dois anos de mestrado.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO -----	01
OBJETIVOS -----	08
ORGANIZAÇÃO DA DISSERTAÇÃO -----	09
METODOLOGIA -----	11
CAPÍTULO I - EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PODER MUNICIPAL -----	13
1.1 – O fortalecimento dos municípios com na História do Brasil -----	14
1.1.1 – Papel político-administrativo do município brasileiro -----	18
1.2 – Competência municipal na Constituição Federal de 1988 -----	22
1.2.1 – Competência municipal em matéria de direito urbanístico -----	25
1.3 – A edição da Lei nº 10.257: evolução histórica do Estatuto da Cidade -----	29
 CAPÍTULO II - POLÍTICA URBANA E CIDADES SUSTENTÁVEIS -----	 36
2.1 – Cidades sustentáveis -----	40
2.2 – O EIV como instrumento de política urbana -----	43
 CAPÍTULO III - O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA -----	 47
3.1 – Análise da legislação disciplinadora do EIA -----	48
3.2 – O EIA como pressuposto do licenciamento ambiental -----	51
3.3 – Licenciamento ambiental -----	54
3.4 – Análise da legislação disciplinadora do EIV -----	56
3.5 – EIA e EIV: coexistência necessária -----	60
 CAPÍTULO IV – OS LIMITES DO EIV: O CASO-REFERÊNCIA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO -----	 66
4.1 – EIV e qualidade de vida nas cidades -----	69
4.2 – Conteúdo do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança -----	74
4.3 – Limites do EIV -----	78
CONCLUSÕES -----	91
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS -----	98
<b>BIBLIOGRAFIA -----</b>	<b>104</b>
ANEXO -----	116

## RESUMO

Este trabalho avalia o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, como instrumento de Política Urbana, instituído pela Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), e os seus limites no caso-referência do Município do Rio de Janeiro. Como consequência dessa análise discutiremos os Movimentos pela Reforma Urbana e os avanços da Política Urbana conquistados através da Constituição Federal de 1988. Dentro dessa perspectiva, faz-se também uma análise das competências municipais e da repartição de competências estabelecidas pela Constituição Federal de 1988. O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança será analisado a partir da edição do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), considerando a competência municipal para legislar sobre o assunto e a evolução histórica do Estatuto; traçando um paralelo com o Estudo Prévio de Impacto Ambiental; e, norteando a reflexão sobre a proposta de regulamentação legislativa do instituto no caso-referência do Município do Rio de Janeiro. Os limites do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, ainda sem regulamentação pelo Município do Rio de Janeiro, bem como a análise da proposta de regulamentação pelo Projeto de Lei nº 303/2001, são os objetivos gerais do presente trabalho. Os limites de aplicação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança se devem, em grande parte, à falta de regulamentação legislativa do instituto e esta encontra dificuldades em se efetivar por motivos que serão analisados e discutidos no presente trabalho.

## ABSTRACT

This work evaluates the Preview Study of Neighborhood Impact, as an instrument of Urban Policy, set forth in Federal Law # 10.257/2001 (City Statute – *Estatuto da Cidade*), and its limits in the case reference of the city of Rio de Janeiro. As a consequence of this analysis, we will discuss the Movements in favor of Urban Reform and the advances of Urban Policy as a result of the Federal Constitution of 1988. Within this perspective, we will also analyze the local jurisdictions and the sharing of the jurisdictions as set forth in the Federal Constitution of 1988. The Preview Study of Neighborhood Impact will be analyzed from the edition of the City Statute (Federal Law # 10.257/2001), taking into account the local jurisdiction to legislate for the subject and the historical evolution of the Statute, comparing it with the Preview Study of Environmental Impact; and outlining a reflection on the legislative proposal of regulation of the institution in the case-reference of the city of Rio de Janeiro. The limits of the Preview Study of Neighborhood Impact, not yet regulated by the city of Rio de Janeiro, as well as the analysis of the proposal of regulation through the Project of Law # 303/2001, are the general purposes of this work. The limits of the incidence of the Preview Study of Neighborhood Impact is due, in great part, to the lack of legislative regulation of the institution and it is encountering difficulties to become effective for reasons which will be analyzed and discussed in this work.

## INTRODUÇÃO

O século XX é marcado, em todo mundo, pela expansão do fenômeno urbano, o qual, por uma série de fatores, dentre os quais o aumento demográfico da população e o sistema capitalista de produção e consumo, deram à cidade, especialmente às grandes metrópoles, um contraste mais acentuado como o mundo rural. Em outros tempos, 70% da população habitava o campo e 30% da população estava assentada em áreas urbanas. Atualmente, essa proporção encontra-se invertida. Com o advento do modo de produção capitalista foi possível substituir a dominação direta e personalizada exercida pela classe dominante sobre os trabalhadores por relações abstratas e universais, centradas na existência de um sistema jurídico, cujos elementos fundamentais são o direito de propriedade e o direito de contrato.

No Brasil, a ocupação urbana se intensifica a partir da década de 50, época em que se consolida o processo de industrialização do país e que se inicia o processo de migração para as cidades. O crescimento das cidades foi desordenado, isto é, sem nenhum planejamento governamental, o que gerou muitos problemas, como a insuficiência dos serviços públicos e equipamentos urbanos e, principalmente, a falta de moradia e as habitações irregulares. A solução para esses problemas reside em Políticas Públicas que irão gerar efeitos à longo prazo. No final da década de 1950, a política urbana passa a ser meta do governo desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek, que buscava a modernização acelerada, baseada na internacionalização da economia.

Já na década de 1960, o governo Castelo Branco envia ao Congresso a Mensagem nº 33/64, que se propõe a coibir a utilização da terra com fins especulativos. Esse projeto dá origem à Lei nº 4504/64, o Estatuto da Terra, considerado um marco na evolução do ordenamento jurídico da terra após a Lei de Terras nº 601 de 1850. Em 1965, o governo de



Castelo Branco encomenda para o Rio de Janeiro o Plano Doxiadis. Esse Plano tem por base a cidade ideal, acessível a todos. A cidade é estruturada em comunidades hierarquizadas e auto-suficientes para determinadas funções, baseadas em moldes internacionais. O Plano apresenta uma divisão de comunidades por classes, a qual varia desde a classe I, que abrange de 10 a 15 residências, até a classe IX, envolvendo uma série de aglomerações e abrangendo grandes áreas. A visão da cidade é descentralizada e determinada por um conjunto de funções, baseadas em moldes internacionais, que vão se agrupando e superpondo, segundo a necessidade de especialização, levando ao aparecimento de comunidades de grau e funções maiores. É ainda nesta década, no governo de Carlos Lacerda, que se institui a política de remoção das favelas e a produção de conjuntos habitacionais, como os financiados pelo Banco Nacional de Habitação.

Embora as discussões sobre a necessidade de meios efetivos de controle do solo urbano datem da década de 60, é na década de 70 que se dá a proposição formal de instrumentos que pudessem ser aplicados pelo poder público e que apresentassem possibilidades de reverter o quadro de segregação social das cidades brasileiras. O resultado é a Carta de Embu, considerado um marco na evolução dos estudos de desenvolvimento urbano no Brasil, que admite que, assim como o loteador é obrigado a entregar ao Poder Público áreas destinadas ao sistema viário e equipamentos públicos, da mesma forma, o criador de solos deverá efetuar as compensações necessárias para o equilíbrio urbano em função da criação de solo adicional. O solo criado é proposto como um dos instrumentos urbanísticos que, juntamente com a urbanização compulsória, se destina a coibir a especulação imobiliária da seguinte forma: o proprietário de imóvel sujeito a limitações administrativas que impeçam a plena utilização do coeficiente único de edificação poderá alienar a parcela não utilizável do direito de construir. A separação do direito de propriedade do direito de construir aparece, pela primeira vez, no instrumento do solo criado, instituído na Carta de Embu. Por isso, diz-se que as preocupações com a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, em nosso país, estão ligadas à Carta de Embu.

É nessa perspectiva que surge, na década de 80, o Movimento pela Reforma Urbana, que visa a uma modificação das políticas para que se reoriente a cidade para sua população através da unificação das principais demandas dos movimentos urbanos. Na fase de elaboração da Constituição, o Movimento pela Reforma Urbana encaminha à Constituinte uma Emenda Popular que apresentava a síntese das reivindicações das discussões sobre a cidade. Apesar de nem todas as propostas da Emenda Popular terem sido aprovadas, a

discussão sobre a necessidade de efetivação de uma Política Urbana, a nível nacional, gerou dois importantes frutos. O primeiro foi a inclusão de um capítulo específico sobre Política Urbana na Constituição Federal de 1988. E, somente 12 anos depois de promulgada a Constituição Federal de 1988, o segundo foi a promulgação da Lei Federal nº 10.257/2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade, após uma lenta e difícil tramitação no Congresso Nacional.

Paralelamente, a primeira tentativa formal de organizar o desenvolvimento urbano é apresentada pelo Projeto de Lei nº 775/83, que inclui entre suas propostas vários instrumentos que iriam estabelecer um maior controle sobre a terra urbana. Os referidos instrumentos são: solo criado; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; direito de preempção; e, direito de superfície. O projeto dispunha sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e, pela primeira vez, tentou disciplinar sistematicamente a cidade, nos três níveis de interesse, quais sejam, federal, estadual e municipal. O Projeto de Lei nº 775/83 recebeu várias emendas que paralisaram seu andamento. Quando a discussão sobre a implementação de uma Política Urbana foi retomada, o Projeto mostrou-se defasado.

Até a Constituição Federal de 1988, a propriedade privada tinha como características a plenitude, o absolutismo e a perpetuidade, sendo entendida como um direito absoluto, exclusivo e perpétuo. Absoluto porque o proprietário poderia usá-la como lhe aprouvesse. Exclusivo porque somente o proprietário poderia usá-la. Perpétuo porque o direito não desaparecia com a morte do proprietário sendo transmitido aos seus sucessores. Isso não quer dizer que não existissem limitações a essas características, como, por exemplo, as resultantes do direito de vizinhança ou as de ordem urbanística ou administrativa.

Com a Constituição Federal de 1988, o direito de propriedade somente é assegurado quando cumprir a sua função social, prevalecendo o caráter público sobre o caráter privado deste direito.

A partir de uma análise do texto constitucional, chega-se a conclusão de que os principais avanços da Política Urbana, conquistados através da Constituição Federal de 1988, são: 1- a descentralização e redistribuição do poder estatal; 2- a autonomia política e administrativa dos Municípios; 3- a preponderância municipal para assuntos urbanísticos; 4- a instituição do conceito de função social da cidade, ao qual fica submetida a função social da propriedade; 5- a instituição do Plano Diretor como instrumento básico da Política de

Desenvolvimento e Expansão Urbana; e, 6- o direito ao Planejamento Urbano como expressão da Cidadania.

Uma das características fundamentais da Constituição Federal de 1988 é a ampliação da autonomia municipal, tanto no aspecto político, quanto administrativo e, ainda, no financeiro, outorgando-lhe, inclusive, o poder de elaborar sua Lei Orgânica. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para legislar sobre direito urbanístico e, estabeleceu também a competência privativa dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local.

A Constituição Federal de 1988 dedica um capítulo específico à Política Urbana e estabelece, em seus artigos 182 e 183, as diretrizes gerais que ordenarão o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes. Institui, ainda, que é o Plano Diretor, lei municipal, que deve estabelecer os requisitos e condições para o cumprimento dos princípios da função social da propriedade e da função social da cidade. O Plano Diretor acaba por ser o principal instrumento urbanístico, uma vez que, a aplicação de alguns dos instrumentos de Política Urbana previstos no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) está condicionada à elaboração e aprovação do Plano Diretor. Um dos principais objetivos do Plano Diretor, que reflete o conceito de sustentabilidade, é compatibilizar o desenvolvimento urbano com a proteção do meio ambiente pela utilização racional do patrimônio natural, cultural e construído.

O Estatuto da Cidade estabelece a garantia às cidades sustentáveis e à gestão democrática, como instrumentos de participação popular na formulação, execução e acompanhamento dos planos, programas ou projetos de desenvolvimento urbano. A garantia às cidades sustentáveis deve ser entendida como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Em 1987, com o relatório “Nosso Futuro Comum” e, em 1999, com o documento “Cidades Sustentáveis da Agenda 21 Brasileira” buscou-se oferecer propostas para introduzir a questão ambiental nas políticas urbanas vigentes ou que venham a ser adotadas. O relatório “Nosso Futuro Comum” entende a sustentabilidade como um processo permanente e não um fim a ser alcançado e o documento “Cidades Sustentáveis da Agenda 21

Brasileira” vai além e define a sustentabilidade como o novo paradigma do desenvolvimento humano.

A garantia à gestão democrática, estabelecida no Estatuto da Cidade, demonstra a preocupação com a participação social em todos os processos do Planejamento Municipal, em que o Plano Diretor é a figura central e decisiva da Política Urbana.

A Constituição Federal de 1988 estabelece ainda um capítulo sobre o Meio Ambiente, onde é assegurado a todos o “*direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*” (artigo 225). Para garantir esse direito, o Poder Público deve exigir Estudo de Impacto Ambiental para a instalação de atividade potencialmente causadora de degradação do meio ambiente (artigo 225, IV). Esse estudo tem por objetivo principal evitar que um projeto, obra ou atividade, justificável do ponto de vista econômico, se revele prejudicial para o meio ambiente. O Estudo de Impacto Ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, integrando o processo de licenciamento ambiental.

Depois da Constituição Federal de 1988 procurou-se aplicar os aspectos positivos do Estudo de Impacto Ambiental, que, como veremos a seguir, é anterior à Constituição, aos projetos, obras e empreendimentos potencialmente causadores de significativos impactos à vizinhança imediata. É quando em 1990, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, em seu artigo 445, cria o Relatório de Impacto que Vizinhança, que 11 anos mais tarde será instituído pelo Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade introduziu no ordenamento jurídico brasileiro, diversos instrumentos de Política Urbana, dentre eles o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, que, segundo a própria Lei Federal nº 10.257/2001, deve ser objeto de regulamentação pelos Municípios. O Estatuto da Cidade insere, ainda, claramente a preocupação ambiental junto com a preocupação com a Política Urbana. Ao tratar da questão ambiental dentro das cidades, lista o Estudo de Impacto Ambiental como um dos seus instrumentos e cria o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, que vai estabelecer a ligação entre o espaço construído e o meio ambiente. Embora o EIA já estivesse definido em outros instrumentos legais, ele aparece no Estatuto da Cidade, ao lado do Estudo de Impacto de Vizinhança, como um dos instrumentos que buscam a preservação do meio ambiente construído. Tanto o Estudo Prévio de Impacto de

Vizinhança quanto o Estudo de Impacto Ambiental devem coexistir e, o Estatuto da Cidade ao exigir ambos os estudos, comprova sua preocupação com a qualidade de vida da população das cidades, coerente com as atuais questões urbanas.

O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança se propõe a avaliar os efeitos de qualquer obra ou atividade sobre a população residente em determinada área como condição para sua aprovação. A avaliação deverá ser colocada à disposição do público e levará em conta questões como o adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; e, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

A definição dos empreendimentos e atividades condicionados à realização do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança depende de lei municipal, sem a qual o instrumento não poderá ser utilizado. Como veremos mais adiante, o Município de Niterói já avançou bastante na implantação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, no estado do Rio de Janeiro, após o advento do Estatuto da Cidade, sem, no entanto, definir quais são as atividades e os empreendimentos que deverão apresentar o estudo. Para que o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança cumpra os ideais de sustentabilidade das cidades, considera-se necessária a participação da população do Município na definição dos empreendimentos que deverão realizar o estudo. Considera-se necessária também a regulamentação do instituto através de uma lei municipal.

Os limites do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança são analisados neste trabalho a partir de alguns princípios. São eles: a capacidade de produzir justiça social; a capacidade de ser implementado; a capacidade de ser gerenciado; e, a capacidade de ser reproduzido em larga escala. Serão analisado, também, com relação a melhoria da qualidade de vida nas cidades.

A regulamentação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança no Município do Rio de Janeiro, nosso caso-referência, ainda não foi feita, embora exista um projeto de lei, o Projeto de Lei nº 303/2001, em tramitação na Câmara de Vereadores do Município do Rio de Janeiro. É interessante notar que a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, datada de 1990, já mencionava o Estudo de Impacto de Vizinhança, que, no entanto, nunca foi aplicado.

Mais a frente, será analisada também, a lenta tramitação, na Câmara de Vereadores do Município do Rio de Janeiro, do Projeto de Lei nº 303/2001. Serão analisados os motivos dessa lenta tramitação, bem como serão analisadas, também, as propostas de emendas ao projeto de lei.

## **OBJETIVOS**

O presente trabalho analisa o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, como instrumento de Política Urbana, instituído pela Lei Federal nº 10.257/2001, também conhecida como Estatuto da Cidade, e seus limites no caso-referência do Município do Rio de Janeiro.

Os limites do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, ainda sem regulamentação pelo Município do Rio de Janeiro, bem como a análise da proposta de regulamentação pelo Projeto de Lei nº 303/2001, são os objetivos gerais do presente trabalho.

O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança será analisado a partir da edição do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), considerando a competência municipal para legislar sobre o assunto e a evolução histórica do Estatuto. Será traçado um paralelo com o Estudo Prévio de Impacto Ambiental que norteará a reflexão sobre a regulamentação legislativa do instituto, no caso-referência do Município do Rio de Janeiro.

Serão analisadas também as dificuldades encontradas para a regulamentação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança no Município do Rio de Janeiro, bem como as dificuldades de sua aplicação, uma vez que o instituto ainda não foi regulamentado.

Os limites da aplicação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança se devem à falta de regulamentação legislativa do instituto e esta encontra dificuldades em se efetivar por motivos que serão analisados e discutidos no presente trabalho.

## **ORGANIZAÇÃO DA DISSERTAÇÃO**

O desenvolvimento do trabalho se deu em quatro capítulos. No primeiro deles, trata-se da evolução histórica dos Municípios brasileiros e do fortalecimento e autonomia destes Municípios com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Ainda neste capítulo é analisada a questão da competência municipal estabelecida pela Constituição Federal de 1988, através de sua técnica de repartição de competências entre os entes da Federação, dando enfoque a competência municipal em matéria de Direito Urbanístico e de Política Urbana. Encerrando o capítulo, é apresentada a edição da Lei Federal nº 10.257/2001 e a evolução histórica do Estatuto da Cidade.

No segundo capítulo, é analisada a Política Urbana e as Cidades Sustentáveis. A análise começa com os movimentos pela Reforma Urbana que culminaram na Política Urbana empreendida no Brasil após o advento da Constituição Federal de 1988. Logo em seguida, são analisados os conceitos de cidades sustentáveis, meio ambiente urbano e desenvolvimento urbano sustentável, bem como a importância de uma Política Urbana que visa atingir esses conceitos e a importância dos instrumentos normativos que assegurem o alcance destes objetivos. Fecha-se o segundo capítulo com uma análise da função do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, focando o EIV como um instrumento de Política Urbana.

No terceiro capítulo, é traçado um paralelo entre o Estudo de Impacto Ambiental e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, apontando as semelhanças e as diferenças entre os dois institutos. Começa-se pelo Estudo de Impacto Ambiental, analisando a legislação disciplinadora e a previsão constitucional, bem como a função do EIA como um pressuposto do Licenciamento Ambiental. Posteriormente, passa-se ao Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, analisando a legislação disciplinadora, a previsão do EIV no Estatuto da Cidade e na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. Em seguida, é traçado um paralelo entre o EIA e o EIV.



No quarto e último capítulo, são analisados os limites do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança no caso-referência do Município do Rio de Janeiro. Começa-se estudando o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança como instrumento voltado à análise dos efeitos positivos e negativos dos empreendimentos ou atividades quanto à qualidade de vida da população residente na área e nas suas proximidades. Posteriormente, é analisado o conteúdo mínimo do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, focando questões como: adensamento populacional; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; e, paisagem urbana. Esses aspectos foram escolhidos porque o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) determina em seu artigo 37, ser este o conteúdo mínimo do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança. Em seguida, os limites do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança são analisados a partir de alguns princípios. São eles: a capacidade de produzir justiça social; a capacidade de ser implementado; a capacidade de ser gerenciado; e, a capacidade de ser reproduzido em larga escala. Além destes, o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança será analisado, também, a partir de alguns princípios de direito urbanístico. São eles: princípio da função social da propriedade; princípio da subsidiariedade; princípio de que o urbanismo é função pública; e, princípio da afetação das mais-valias ao custo da urbanificação. Por fim, é analisada a proposta de regulamentação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, oferecida pelo Projeto de Lei nº 303/2001, no caso-referência do Município do Rio de Janeiro.

## METODOLOGIA

A metodologia aplicada para a realização do trabalho foi, especialmente, a revisão bibliográfica, o caso-referência do Município do Rio de Janeiro, e entrevistas abertas com pessoas que estudam e trabalham o assunto.

A revisão bibliográfica gerou a listagem que consta no final deste trabalho e que foi útil para a construção das idéias principais. Tendo em vista a interdisciplinariedade deste trabalho que aborda questões jurídicas e urbanísticas, foi utilizada bibliografia dessas duas áreas, ou seja, utilizou-se bibliografia jurídica e bibliografia técnica (urbanística) para o desenvolvimento do trabalho.

As entrevistas abertas foram úteis para os esclarecimentos mais minuciosos e para a construção da discussão sobre o tema proposto. Os entrevistados selecionados foram: o arquiteto da Prefeitura do Rio de Janeiro, Luis Fernando Salgado; o Procurador do Município do Rio de Janeiro, André Tostes; e, o Vereador do Rio de Janeiro, Alexandre Cerruti. Os dois primeiros foram selecionados por serem profissionais e representantes do Poder Público que estudam e trabalham o tema em seu dia a dia. O último foi escolhido por ser o autor do Projeto de Lei 303/2001, que visa a regulamentar o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança.

Com o Procurador do Município do Rio de Janeiro, André Tostes, a entrevista foi realizada em 29 de novembro de 2004, na sede da Procuradoria do Município do Rio de Janeiro. Com o arquiteto da Prefeitura do Rio de Janeiro, Luis Fernando Salgado, foi feito um primeiro contato após palestra ministrada por ele na Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense. A entrevista foi realizada posteriormente, no dia 03 de dezembro de 2004, na Secretaria Municipal de Urbanismo, na sede da Prefeitura do

Rio de Janeiro. Com o vereador do Rio de Janeiro, Alexandre Cerrutti, a entrevista foi realizada em 08 de dezembro de 2004, na sede da Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro.

Foi elaborado um roteiro de perguntas (em anexo), mas os entrevistados tinham liberdade para tratar de outros pontos ou aspectos que julgavam importantes sobre o assunto. As entrevistas foram gravadas e algumas anotações foram feitas durante as entrevistas. Para as duas primeiras entrevistas o roteiro de perguntas focou o surgimento do EIV; a importância deste para a Política Urbana; a relação entre o EIV e o EIA; as dificuldades de aplicação do EIV; a importância de sua regulamentação; se o entrevistado conhecia casos concretos de aplicação do EIV.

Para a última entrevista, com o Vereador Alexandre Cerrutti, o roteiro de perguntas focou o surgimento do EIV; a importância da regulamentação do EIV; a importância do Projeto de Lei 303/2001; o trâmite do Projeto de Lei 303/2001, em que Comissões foi aprovado e em qual Comissão se encontra hoje, aguardando Parecer; a opinião do vereador sobre as emendas apresentadas e sobre a lenta tramitação do Projeto.

## **CAPÍTULO I**

### **EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PODER MUNICIPAL**

Ao longo dos anos, com o Brasil tornando-se um país essencialmente urbano, com todos os problemas econômicos, sociais e políticos decorrentes deste processo de urbanização, numa sociedade desigual, com uma minoria absoluta de pessoas abastadas e uma esmagadora legião vivendo em condições de extrema pobreza, surgiram questionamentos com relação à propriedade urbana.

No final da década de 90, o déficit habitacional<sup>1</sup> é estimado em 5,6 milhões em 1995, cerca de 1,43 milhão nas áreas metropolitanas e, a concentração de renda se mantém em níveis dramáticos<sup>2</sup>. Na cidade do Rio de Janeiro, a população de favelas aumenta 23,9% na década de 90 enquanto a cidade cresce 6,09%<sup>3</sup>. A falta de habitações – habitação considerada em seu amplo sentido, terra, moradia e infra-estrutura básica – em quantidade e qualidade necessárias se consolida como um dos maiores problemas das cidades brasileiras.<sup>4</sup> Trata-se, na realidade, da corrupção do direito à cidade, cujos governos, através de planos e políticas, pretendem fornecer às classes normalmente excluídas os serviços e equipamentos urbanos, o acesso à terra e à infra-estrutura básica para que adquiram cidadania plena, através da disponibilização de moradia e saneamento básico. No entanto, este processo de inclusão social não surgiu espontaneamente por parte do poder público, emergindo por pressões dos movimentos sociais, e também pelo direito ao voto, conquistando seu espaço na cidade e na vida política brasileira. A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade consagraram assim a gestão participativa nos Municípios brasileiros. Tanto o texto constitucional quanto o Estatuto da Cidade trouxeram importantes contribuições para a formulação de uma política urbana em caráter nacional, atendidas as peculiaridades locais.

## 1.1 – O FORTALECIMENTO DOS MUNICÍPIOS NA HISTÓRIA DO BRASIL

Segundo Meirelles<sup>5</sup>, “o Município, como unidade político-administrativa, surgiu com a República Romana, interessada em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pela força de seus exércitos. Os vencidos ficavam sujeitos, desde a derrota, às imposições do Senado, mas, em troca de sua sujeição e fiel obediência às leis romanas, a República lhes concedia certas prerrogativas, que variavam de simples direitos privados até o privilégio político de eleger os seus governantes e dirigir a própria cidade. As comunidades que auferiam essas vantagens eram consideradas Municípios (*municipium*) e se repartiam em duas categorias: *municipia caeritis* e *municipia foederata*, conforme maior ou menor autonomia de que desfrutavam dentro do Direito vigente.”

O Município no mundo moderno diversificou-se em estrutura e atribuições, ora organizando-se por normas próprias, ora sendo organizado pelo Estado segundo as conveniências da nação, que lhe regula a autonomia e lhe defere maiores ou menores incumbências administrativas no âmbito local. O inegável é que, na atualidade, o Município assume as responsabilidades na ordenação da cidade, assume as responsabilidades na organização dos serviços públicos locais, mas não assume as responsabilidades na proteção ambiental de sua área, agravada a cada dia pelo fenômeno avassalador da urbanização que invade os bairros e degrada seus arredores com habitações clandestinas e carentes dos serviços públicos essenciais ao bem-estar dessas populações. Se o Poder Público Municipal realmente não assume estas responsabilidades, as comunidades locais têm um papel certamente preponderante na defesa do ambiente em relação às comunidades regionais e nacionais. Este papel das comunidades locais faz também ressaltar a importância das relações de vizinhança.

O gigantismo das cidades modernas e os problemas do campo destruíram as relações de vizinhança e o espírito comunitário que caracterizavam os Municípios da antiguidade. Essa nova realidade é universal e transformadora da administração convencional das Municipalidades.

Assim, as atribuições edilícias da antiguidade, meramente administrativas da *urbe*, transformaram-se em funções político-administrativas do Município da atualidade, abrangentes de todos os setores urbanos e dos aspectos rurais que interfiram na vida da cidade. A administração municipal contemporânea não se restringe apenas à ordenação da

cidade, mas se estende a todo o território do Município – cidade-campo – em tudo que concerne ao bem-estar da comunidade.

No período colonial, a expansão municipalista no Brasil foi restringida pela idéia centralizadora das Capitâneas, afogando as aspirações de autonomia dos povoados que fundavam e se desenvolviam mais pelo amparo da Igreja que pelo apoio dos donatários. Mesmo assim, as Municipalidades de então tiveram inegável influência na organização política que ensaiava no Brasil, atribuindo-se, por iniciativa própria, relevantes atribuições de governo, de administração e de justiça. Essa situação perdurou até a Independência, quando a Constituição Imperial de 1824 deu novas diretrizes às Municipalidades brasileiras.

No período colonial, os núcleos urbanos ou vilas resultaram da ação urbanizadora das autoridades coloniais, não de criação espontânea da massa, ou seja, a formação de cidades e vilas é sempre um ato de iniciativa oficial. Assim, o principal critério adotado para distinguir entre vilas e cidades, baseia-se no reconhecimento oficial pela Coroa portuguesa. Em muitos casos, o critério adotado pela Coroa Portuguesa para elevar oficialmente uma aldeia à categoria de vila baseava-se somente na necessidade de instalar funcionários do governo no local. Em outros casos, a criação legal de uma vila marcava o início de um projeto de planificação urbana e marcava também a instalação da administração governamental. Quando as vilas eram promovidas a cidades passavam por uma remodelação urbana com a finalidade de lhes dar uma aparência condizente com o novo título.

Segundo Roberta Delson Marx<sup>6</sup> “o verdadeiro significado das cartas régias que conferiam formalmente o título de vila não era o reconhecimento do crescimento físico do arraial ou aldeia, mas sim a percepção pragmática de que, dentro daquela área específica, era preciso assumir determinadas responsabilidades administrativas.”

Com a Constituição Imperial de 25 de março de 1824 foram instituídas Câmaras Municipais em todas as cidades e vilas existentes “e nas mais que para o futuro se criarem” (art. 167), com caráter eletivo, e presididas pelo vereador mais votado (art. 168). A estas Câmaras competia “o governo econômico e municipal das mesmas cidades e vilas” e “especialmente o exercício de suas funções municipais, formação de Posturas policiais, aplicação das suas rendas e todas as suas particulares e úteis atribuições”, a serem regulamentadas por lei ordinária (art. 169). Essa lei surgiu em 1º de outubro de 1828 e trouxe

para as Municipalidades a mais estreita subordinação administrativa e política aos presidentes das Províncias.

Na vigência da Lei regulamentar de 1828, que perdurou até a República, as Municipalidades não passaram de uma divisão territorial, sem influência política e sem autonomia na gestão de seus interesses, ante a expressa declaração daquele diploma legal de que as Câmaras eram *corporações meramente administrativas* (art. 24). Desprestigiadas politicamente, submetidas à Província e despojadas do poder judicante, as Municipalidades do Império contrastavam gritantemente com a organização anterior, do Município colonial, que desfrutava de franquias mais largas e consentâneas com as suas finalidades.

Proclamada a República, o Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889, declarou os Estados-membros *soberanos*, ao invés de afirmá-los *autônomos*. Serenados os ânimos, verificaram os republicanos que os Estados, no regime federativo, são autônomos, como também os Municípios, com a só diferença de que o Estado-membro participa da soberania da União, porque a integra como elemento vital de sua organização, ao passo que o Município desfruta de uma autonomia local, outorgada pela Constituição. Coerente com este princípio federativo, a Constituição da República determinou que os Estados se organizassem “de forma a assegurar a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (art. 68). Com tal liberdade, as Constituições estaduais modelaram os seus Municípios, com maior ou menor amplitude na administração, em termos que lhes asseguravam a autonomia pregada na Constituição Federal. As leis orgânicas reafirmaram o princípio e discriminaram as atribuições municipais, mas todo esse aparato de autonomia ficou nos textos legais.

Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo fizeram com que os Municípios vivessem quatro décadas, sem recurso, sem liberdade, sem progresso, sem autonomia.

Segundo Hely Lopes Meirelles<sup>7</sup> “com a Revolução de 1930 e a deposição dos homens da primeira República, as idéias sociais-democráticas fizeram escola na opinião pública brasileira e vieram a refletir-se na Constituição de 16 de julho de 1934, que teve para o Municipalismo o sentido de um renascimento. A experiência do regime anterior demonstrou que não bastava a preservação do princípio autonômico na Carta Magna para a sua fiel

execução. Era necessário muito mais. Precisavam as Municipalidades não só de governo próprio, mas, antes e acima de tudo, de *rendas próprias*, que assegurassem a realização de seus serviços públicos e possibilitassem o progresso material do Município. Fiel a essa orientação, a Constituinte de 1934 inscreveu como princípio constitucional a autonomia do Município *em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente a eletividade do prefeito e dos vereadores, a decretação de seus impostos e a organização de seus serviços* (art. 13).” A brevíssima vigência da Constituição de 1934 não permitiu uma apreciação segura dos resultados das inovações (delineamento da autonomia e discriminação das rendas municipais) introduzidas na esfera municipal.

O golpe ditatorial de 10 de novembro de 1937 impôs um novo regime político ao Brasil, o Estado Novo, caracterizado pela concentração de poderes no Executivo, ou, mais propriamente, nas mãos de seu instituidor. Feriu fundo a autonomia municipal, cassando a eletividade dos prefeitos, para só a conceder aos vereadores (arts. 26 e 27). Ainda segundo Hely Lopes Meirelles<sup>8</sup>, “Pode-se afirmar que, no regime de 1937, as Municipalidades foram menos autônomas que sob o centralismo imperial, porque, na Monarquia, os interesses locais eram debatidos nas Câmaras de Vereadores e levados ao conhecimento dos governadores, que proviam a respeito, enquanto que, no Estado Novo, não havia qualquer possibilidade de manifestações locais em prol do Município, visto que os prefeitos nomeados governavam discricionariamente, sem a colaboração de qualquer órgão local de representação popular.”

Deposto o Governo ditatorial, pelo movimento das Forças Armadas de 29 de outubro de 1945, renasceu para o Brasil o ideal democrático. Na Constituinte, o Municipalismo ganhou corpo e veio a refletir-se na Constituição de 1946 sob o tríplice aspecto político, administrativo e financeiro. Na distribuição da competência administrativa, a Constituição de 1946, fiel à nossa tradição, manteve o princípio dos poderes enumerados, delineando o que compete e o que é vedado à União, ao Estado e ao Município, na órbita governamental, em que se entrecruzam os interesses dos três entes federativos.

A Constituição de 4 de janeiro de 1967 e sua Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, caracterizaram-se pelo sentido centralizador de suas normas e pelo reforço de poderes do Executivo. Ambas mantiveram o regime federativo e asseguraram a autonomia estadual e municipal, porém em termos mais restritos do que as anteriores Constituições da República. Os atos institucionais e as emendas constitucionais que a



sucederam limitaram as franquias municipais no tríptico plano político, administrativo e financeiro.

A Constituição da República de 1988 integrou o Município na Federação como *entidade de terceiro grau*, no entendimento de Hely Lopes Meirelles<sup>9</sup>, isto é, na ordem descendente da nossa Federação: União – Estados – Municípios (arts. 1º e 18), já que sempre fora peça essencial da organização político-administrativa brasileira. A característica fundamental da atual Constituição é a ampliação da autonomia municipal, no tríptico aspecto político, administrativo e financeiro, conforme estabelecido nos artigos 29 a 31, 156, 158 e 159, outorgando-lhe, inclusive, o poder de elaborar a sua lei orgânica. Observamos, ainda, que, além da competência privativa do Município para algumas matérias (art. 30), a nova Constituição deu-lhe competência comum com a União, os Estados e o Distrito Federal para outras que especifica em seu art. 23. E dentro de sua competência privativa está a de “legislar sobre assuntos de interesse local”.

### **1.1.1 – Papel político-administrativo do município brasileiro**

Posteriormente à análise histórica das Constituições Federais que vigoram e ainda vige no Brasil, descritas no item anterior, Hely Lopes Meirelles<sup>10</sup> verifica que o conceito de Município flutuou no Brasil ao sabor dos regimes, que ora alargavam, ora comprimiam as suas franquias, dando-lhe liberdade política e financeira ou reduzindo-o à categoria de corporação meramente administrativa, embora todas as Constituições do Brasil inscrevessem em seus textos a tão aspirada autonomia municipal. Essa autonomia, entretanto, até a Constituição de 1946, foi apenas nominal. No regime monárquico o Município não a teve, porque a descentralização governamental não colimava aos interesses do imperador; assim também na primeira República não a desfrutou, porque o coronelismo sufocou toda a liberdade municipal e falseou o sistema eleitoral vigente, dominando inteiramente o governo local; no período revolucionário (1930-1934) não a teve, por incompatível com o discricionarismo político que se instaurou no País; na Constituição de 1934 não a usufruiu, porque a transitoriedade de sua vigência obstou à consolidação do regime; na Carta Outorgada de 1937 não a teve, porque as Câmaras permaneceram dissolvidas e os prefeitos subordinados à interventoria dos Estados.

Somente a partir de Constituição de 1946 e subsequente vigência das Cartas estaduais e leis orgânicas é que a autonomia municipal passou a ser exercida de direito e de

fato, nas administrações locais. A posição atual dos Municípios brasileiros é bem diversa da que ocuparam nos regimes anteriores. Libertos da intromissão discricionária dos governos federal e estadual, e dotados de rendas próprias para prover os serviços locais, os Municípios elegem livremente seus vereadores, seus prefeitos e vice-prefeitos e realizam o “self-government”, de acordo com a orientação política e administrativa de seus órgãos de governo. Deliberam e executam tudo quanto respeite ao interesse local, sem consulta ou aprovação do governo federal ou estadual. Decidem da conveniência ou inconveniência de todas as medidas de seu interesse; entendem-se diretamente com todos os Poderes da República e do Estado, sem dependência hierárquica à Administração federal ou estadual; manifestam-se livremente sobre os problemas da Nação; constituem órgãos partidários locais e realizam convenções deliberativas; e suas Câmaras cassam mandatos de vereadores e prefeitos no uso regular de suas atribuições de controle político-administrativo do governo local.

Em face dessas atribuições, já não se pode sustentar, ser o Município uma entidade *meramente administrativa*. Diante das atribuições tão eminentemente políticas e de um largo poder de autogoverno, a sua posição atual, no seio da Federação, é de entidade *político-administrativo* de terceiro grau. A doutrina, no entanto, se divide entre aqueles que consideram o município como entidade federada, como é o caso de Hely Lopes Meirelles e aqueles que não lhe conferem tal *status*, não obstante a referência expressa do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, como é o caso de José Afonso de Silva.

Dentre os juristas que defendem a integração do Município como ente da Federação destaca-se Hely Lopes Meirelles<sup>11</sup>, enfático na sustentação de que tal ente detém as mesmas características do Estado-membro na organização federativa brasileira. No entendimento de José Afonso da Silva<sup>12</sup>, porém, a tese de que o Município seria uma entidade de terceiro grau, integrante do sistema federativo brasileiro, é equivocada. Segundo este jurista, a autonomia político-constitucional não caracteriza, necessariamente, que uma entidade territorial integre-se no conceito de entidade federativa. Não existe uma Federação de Municípios, mas sim uma Federação de Estados. Citando o entendimento de José Afonso da Silva<sup>13</sup>, “os Municípios não são entidades essenciais ao Estado Federal, continuando a ser divisões dos Estados, ainda mais que sua criação, incorporação, fusão e desmembramento far-se-á por lei estadual, segundo requisitos de lei complementar também estadual (art. 18, § 4º da Constituição Federal de 1988) e dependerão de plebiscito das populações diretamente interessadas.” Na mesma linha, José Nilo de Castro<sup>14</sup> entende que a teoria geral do Federalismo não pressupõe o Município como entidade federada, não havendo participação

dos Municípios na formação da Federação. O citado autor chega a essa conclusão ao verificar que os Municípios não tem representação no Senado Federal, como possuem os Estados federados; não podem propor emendas à Constituição Federal, como podem os Estados; nem possuem Poder Judiciário, Tribunais de Contas (salvo São Paulo e Rio de Janeiro); e, suas leis ou atos normativos não se sujeitam ao controle concentrado de constitucionalidade do STF.

Assevera, ainda, Roque Antônio Carraza<sup>15</sup>:

*“(...) os Municípios não influem, nem muito menos decidem, no Estado Federal. Dito de outro modo, não participam da formação da vontade jurídica nacional. Realmente, não integram o Congresso, já que não possuem representantes nem no Senado (Casa dos Estados), nem na Câmara dos Deputados (Casa do Povo). Como se isso não bastasse, a autonomia não é cláusula pétrea. O Congresso Nacional, no exercício de seu poder constituinte derivado, pode, querendo, aprovar emenda constitucional que venha a diminuir, ou mesmo, a eliminar a autonomia dos Municípios.”*

Os Municípios, a despeito de serem autônomos, não possuem autonomia constitucional na mesma dimensão dos Estados e do Distrito Federal, a teor do art. 18 da Constituição Federal de 1988, assim como, a autonomia constitucional dos Estados e do Distrito Federal, compondo comunidades jurídicas parciais, não se confunde com a da União, dotada de soberania, e não de autonomia, apesar da expressão “todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Em verdade, os Municípios adquiriram autonomia enfática com a descentralização do modelo federal, assumindo papel de relevância no Estado sem, contudo, obter neste modelo uma posição de entidade federativa conferida apenas formalmente pelo art.1º da Constituição Federal de 1988.

Como caracterizar, então, os Municípios, no contexto da organização nacional ou no plano da Federação? Raul Machado Horta<sup>16</sup> entende que o *status* constitucional de que se revestem nossos Municípios reflete a inovação de “conteúdo material” e “formal”. Assim, a Assembléia Constituinte de 1988 repete a técnica introduzida pela Constituição de 1934, encerrando, pontualmente, os limites de inserção do Município no plano da Federação.

Entende-se que, no Brasil, salvo restrições episódicas, a autonomia político-

administrativa dos Municípios obteve reconhecimento constitucional desde 1891, autorizando a afirmação de que a nossa Federação, desde o berço, desenvolveu-se em três planos, nela se identificando não a tradicional divisão entre ordem central e ordens estaduais, mas uma tríplice estrutura que compreende a ordem central, a ordem estadual e a ordem municipal. Assim, além de estar incluído expressamente que os Municípios são entes que compõem a Federação, no artigo 29 da Constituição Federal de 1988, o constituinte brasileiro atribuiu ao próprio Município autonomia para elaborar sua lei orgânica; tratou de garantir a capacidade de auto-governo, pela atividade do prefeito e dos vereadores; a capacidade de auto-legislação, mediante a produção de normas sobre matéria de seu interesse; e, a capacidade de auto-administração, que o habilita a organizar, manter e prestar serviços públicos de interesse local.

Os Municípios que, até a Constituição Federal de 1988, eram criados e organizados pelos Estados conforme Leis Orgânicas de competência estadual, passam a ter autonomia para elaborar sua própria Lei Orgânica, adquirindo autonomia significativa, ainda que continuem sendo criados por Lei Estadual. Desta feita, caberá ao ente municipal votar a lei orgânica em dois turnos, com interstício mínimo de 10 dias e aprová-la por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição do respectivo Estado (art. 29 da Constituição Federal de 1988). Tal autonomia tem repercussão direta na capacidade conferida pelo Constituinte Brasileiro de 1988, para o trato dos assuntos pelos quais o Município responde em razão do interesse local. Trata-se de autonomia definida nos contornos descritos na própria Constituição Federal, nos limites das competências que lhe são conferidas.

Pode-se concluir, assim, que a Constituição Federal de 1988 consagrou o município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia. No entanto, a discussão se o Município integra ou não a Federação brasileira perde um pouco a importância porque em ambos os casos o regime jurídico do município é o mesmo, ou seja, aquele definido na Constituição Federal de 1988. A Constituição Federal, em seu artigo 1º, situa os Municípios como entes da Federação brasileira, mas no seu artigo 182 do Capítulo sobre Política Urbana, a mesma Constituição não se refere a Município, mas sim a Cidade. Por isso, é importante que se faça distinção entre os dois conceitos.

Para conceituar Município, traz-se o entendimento de Maria Helena Diniz<sup>17</sup> para quem “Município é pessoa jurídica de direito público interno da Administração direta

dotada, constitucionalmente, de autonomia político-administrativa, com capacidade de ter governo próprio e de legislar no âmbito de suas competência, para a consecução de seus interesses peculiares e realização de suas finalidades locais.” Para conceituar Cidade, é válido o entendimento de José Afonso da Silva<sup>18</sup> para quem “Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativos, econômico, não agrícola, familiar e simbólico como sede de governo municipal, qualquer que seja a população. A característica marcante da cidade, no Brasil, consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal.”

Desses entendimentos conclui-se que Cidade é a sede do Município, onde estão os equipamentos urbanos, logo, não tem personalidade jurídica. O que existe, como pessoa jurídica, a exercer as competências assinaladas na Constituição Federal de 1988 é o Município. A principal diferença entre Município e Cidade reside no aspecto referente ao poder político e à administração pública. Nesse sentido, Município é um ente de direito público, espacialmente situado em Estado-membro da Federação, que possui autonomia administrativa e financeira, nos termos da Constituição Federal de 1988, isto é, o Município, como ente público, é representado por seus Poderes Legislativo e Executivo, diretamente eleitos pelo povo. Por sua vez, o conceito de Cidade é mais amplo que o de Município. A Cidade representa uma coletividade, espacialmente localizada, mas cujos limites podem ou não coincidir com os limites geográficos de determinado Município.

## **1.2 – COMPETÊNCIA MUNICIPAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

As competências podem ser entendidas como “a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competência são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”<sup>19</sup>. É, pois, aspecto fundamental do modelo de Estado Federativo, a repartição de competências, uma vez que, “a Federação, a rigor, é um grande sistema de repartição de competências. E essa repartição de competências é que dá substância à descentralização em unidades autônomas”<sup>20</sup>.

De fato, a autonomia, no seu ponto primário, corresponde, no caso dos Estados-membros, à capacidade de se darem as respectivas Constituições e Leis e, transportando-se a idéia aos Municípios, à capacidade de se darem as respectivas Leis Orgânicas e leis. Em verdade, “a nossa Constituição adota sistema complexo que busca

realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição de competências que se fundamenta na técnica da enumeração dos Poderes da **União** (arts. 21 e 22), com poderes remanescentes para os **Estados** (art. 25, § 1º) e poderes definidos indicativamente para os **Municípios** (art. 30), mas combina, com essa reserva de campos específicos (nem sempre exclusivos, mas apenas privativos), possibilidades de delegação (art. 22, parágrafo único), áreas comuns em que se prevêem atuações paralelas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23) e setores concorrentes entre União e Estados em que a competência para estabelecer políticas gerais, diretrizes gerais ou normas gerais cabe à União, quando se defere aos Estados e até aos Municípios a competência complementar<sup>21</sup>.

A definição das competências não se dá em benefício do Estado ou dos Municípios, mas no interesse da coletividade. Assim, o princípio geral que norteia a repartição de competências entre as entidades componentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, que se manifesta da seguinte forma: União – interesse geral; Estados Membros – interesse regional; Municípios – interesse local; Distrito Federal – interesse regional e local.

Cumprindo observar que cada entidade federativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) recebe da Constituição, além da competência legislativa, outras competências que as credenciam ao desempenho de diferentes tarefas e serviços. Várias são as fórmulas que a doutrina emprega para referir as modalidades de competências cujo objeto não corresponde a uma única atividade, ao contrário do que ocorre com a competência legislativa, que retira o seu nome do seu objeto específico, qual seja, o de elaborar a lei. De modo geral, para contrapor as duas modalidades prefere-se apresentar em bloco, sob rubrica genérica, as competências relativas ao desempenho de tarefas que não a legislativa. José Afonso da Silva faz distinção entre competências legislativas e competências materiais, separando o campo normativo do campo de atuação do titular da competência. Ainda de acordo com o prof.º José Afonso da Silva, podemos distinguir a competência **quanto à extensão**, ou seja, “quanto à participação de uma ou mais entidades na esfera da normatividade ou da realização material, a competência se distingue em: (a) **exclusiva**, quando é atribuída a uma entidade com exclusão das demais; (b) **privativa**, quando enumerada como própria de uma entidade, com possibilidade, no entanto, de delegação e de competência complementar (art.22 e seu parágrafo único e art. 23 e parágrafos); a diferença entre a exclusiva e a privativa está nisso, aquela não admite complementariedade nem delegação; (c) **comum**, cumulativa ou paralela, reputadas expressões sinônimas, que significa

a faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, consistindo, pois, num campo de atuação às várias entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir a competência de outra, que pode assim ser exercida cumulativamente (art.23); (d) **concorrente**, cujo conceito compreende dois elementos: (d1) possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria, por mais de uma entidade federativa; (d2) primazia da União no que tange à fixação de normas gerais (art. 23 e seus parágrafos); (e) **suplementar**, que é correlativa da competência concorrente, e significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas (art. 23 § 1º a 4º). **E, quanto à origem**, onde a competência pode ser: (a) **originária**, quando desde o início é estabelecida em favor de uma entidade; (b) **delegada**, quando a entidade recebe sua competência por delegação”<sup>22</sup>.

Alexandre de Moraes<sup>23</sup> simplifica a distinção e estabelece a repartição entre as entidades destacando as competências em legislativas, administrativas e tributárias, subclassificando-as sob o aspecto da extensão, podendo ser exclusivas, comuns, privativas, concorrentes ou suplementares.

Foi necessário, para o desenvolvimento deste trabalho, abordar as principais atribuições do Município no contexto constitucional de distribuição de competências, especificamente, quanto ao Estatuto da Cidade.

A competência Municipal deriva da Constituição Federal de 1988 que, afastando-se, em parte, da técnica tradicional, não se limitou a demarcar sua área de competências, indicando-a na categoria genérica do peculiar interesse do Município. Assim, foi mantida uma área de competências privativas não enumeradas (art. 30, I), uma vez que, cabe somente ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, mas também enumerou certas competências exclusivas em alguns incisos do artigo 30 e em seus dispositivos.

Segundo o artigo 29 da Constituição Federal, desde 1988 é obrigatória a aprovação de Lei Orgânica pelo Município, instrumento normativo que é uma espécie de constituição municipal. O inciso I do artigo 30 da Constituição Federal estabelece a competência privativa do Município pela expressão “assuntos de interesse local”. Assim, as competências reservadas ao Município dependerão do entendimento e da identificação do que seja interesse local. A expressão atualmente adotada pela Constituição em vigor, qual seja, “legislar sobre assuntos de interesse local”, denota ao município a competência de legislar e

administrar todos os assuntos de interesse predominantemente municipais, não necessariamente exclusivos deste ente.

Segundo Hely Lopes Meirelles, “o interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância”<sup>24</sup>. Para Celso Bastos, “os interesses locais dos Municípios podem ser entendidos como aqueles que diretamente se refletem nas suas necessidades imediatas e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais.”<sup>25</sup> Já para Fernanda Dias Menezes de Almeida<sup>26</sup>, “a leitura do artigo 30 mostra que as matérias ali enumeradas como competência do Município guardam pertinência também como interesses das demais pessoas políticas.”

É inegável que mesmo atividades e serviços tradicionalmente desempenhados pelos Municípios, como transporte coletivo, polícia de edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurantes e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem respeito, secundariamente, ao interesse estadual e nacional. Até na esfera tributária não deixa de haver essa repercussão. Exemplo disso fornece o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) que poderá ser progressivo no tempo, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade, que não é questão de interesse exclusivamente local.

Acredita-se, portanto, que acabará prevalecendo o entendimento de que as competências próprias dos Municípios são as relativas aos assuntos de predominante interesse local. Assim como nos lembra Fernanda Dias Menezes de Almeida, “sempre poderá haver situações de difícil enquadramento, quando os interesses de mais de uma esfera se entrelaçarem como peso igual. Diante de inevitáveis impasses desta ordem, só mesmo ao Poder Judiciário caberá dizer qual a pessoa política competente para disciplinar a matéria ou executar a tarefa.”<sup>27</sup>

### **1.2.1 – Competência municipal em matéria de direito urbanístico**

A Constituição Federal de 1988 trouxe novidade ao estabelecer um capítulo específico sobre política urbana. A partir daí, definiram-se as competências constitucionais



estabelecidas da União, Estados e Municípios para legislar sobre direito urbanístico e para promover a política urbana.

O artigo 24 da Constituição Federal de 1988 estabelece a competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico dos Estados Federados, União e Distrito Federal, o que significou dizer que é possível às entidades federativas legislar sobre a mesma matéria da seguinte forma: 1- No âmbito das matérias de competência legislativa concorrente entre a União e os Estados, a competência da União será limitada a estabelecer normas gerais, não sendo excluídas as competências dos Estados de legislar suplementarmente; 2- No caso de inexistência de lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena para atender a suas peculiaridades; 3- No caso de superveniência de lei federal sobre normas gerais será suspensa a eficácia de lei estadual, no que lhe for contrário.

Nesse caso, resta claro que Lei Federal deverá estabelecer as normas gerais de direito urbanístico – que é a lei de desenvolvimento urbano, contendo diretrizes nacionais para o desenvolvimento urbano. A competência constitucional de instituir a lei de desenvolvimento urbano é sem dúvida, a principal missão da União referente à política urbana, diante da necessidade dessa lei de conferir capacidade para o Município ter instrumentos eficazes para garantir que a propriedade urbana atenda a sua função social e o direito à cidade seja concretizado.

Apesar de não haver uma previsão expressa para o Município legislar sobre direito urbanístico, a competência do Município sobre a política urbana é preponderante\* em relação à competência da União e dos Estados. Essa preponderância decorre da leitura do artigo 30 da Constituição Federal de 1988 e das normas do capítulo da política urbana (art. 182) que definem o Município como o espaço político institucional para a realização constitucional das normas dirigentes da política urbana, em especial através do plano diretor. Segundo o artigo 30 da Constituição Federal de 1988:

*“Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I – legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II – suplementa a legislação federal e a estadual no que couber;*

---

\* A repartição de competências entre os entes da federação obedece, em regra, a uma técnica que é a da predominância do interesse. Se o interesse for de ordem geral ou nacional será conferido à União o poder de legislar sobre o assunto. Ao passo que, se o interesse for regional, competirá aos Estados legislar sobre o assunto. Se, entretanto, o interesse for local, competirá aos Municípios legislar sobre o assunto.

(...)

*VIII – promover, no que coube, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;*

*IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.”*

Ter preponderância para legislar sobre a política urbana não significa, evidentemente, eliminar a responsabilidade da União e dos Estados no desempenho de missões constitucionais com o intuito de intervir nos problemas urbanos que foram definidos com base no princípio federativo. Estabelece, contudo, os limites de atuação de cada ente, uma vez que se trata de matéria de competência concorrente\*. A União e os Estados estão, desta forma, aptos a estabelecer regras gerais e desenvolver políticas setoriais que não se confundem com a política de desenvolvimento urbano.

Neste sentido, o ente federal aprovou o Estatuto da Cidade, norma de caráter geral e aos Estados, além de caber-lhes privativamente a disciplina das Regiões Metropolitanas, é reservada a competência para legislar complementarmente sobre tal matéria. Ocorre que a elaboração do planejamento urbanístico por excelência e das normas que efetivamente interferem na transformação da organização urbana é missão remetida à entidade que representa a comunidade local, cujo interesse na questão é direto e imediato. Trata-se, pois, de definir o espaço em que habita determinada comunidade, havendo, portanto, de predominar seus interesses, ainda que submetidos aos contornos fixados pela legislação federal e estadual. Compete ao Município, assim, complementar o rol de objetivos da política de desenvolvimento urbano, especificando, detidamente, as limitações e as determinações a serem observadas no trato da propriedade urbana ou rural sob sua guarda. Cabe ao Município a difícil e fundamental tarefa de avaliar a cidade como um todo, verificando em seu território a melhor solução para os problemas gerados pela urbanização, bem como prevenir situações de risco social, organizando áreas e estimulando a regularização fundiária.

A competência municipal em matéria de direito urbanístico não se restringe, ainda, à organização definida no artigo 30 da Constituição Federal de 1988. Sua atuação é ampliada por força do artigo 182 da Carta Fundamental que trata da Política Urbana e confere

---

\* Nas hipóteses de competência concorrente, tanto a União quanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem legislar sobre a mesma matéria, cabendo a União editar normas de cunho genérico e aos Estados, Distrito Federal e Municípios estabelecer normas específicas para as questões de seu peculiar interesse.

conteúdo ao princípio da função social da propriedade, uma vez que é o Plano Diretor, lei municipal, que estabelece os requisitos e condições para o cumprimento daquele princípio constitucional, nestes termos:

*“Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.*

*§1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.*

*§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.”*

A avaliação e regulamentação das questões urbanas pelo ente municipal se dará, necessariamente, sob a ótica social que a Constituição Federal estabelece em seu inciso XXIII, do artigo 5º combinado com o artigo 182. Deverá, portanto, o Município atuar na fiscalização e implementação dos princípios constitucionais por meio dos instrumentos definidos pelo Estatuto da Cidade, norma federal de caráter geral, que confere ao ente local meios para efetivar a conformidade da propriedade pública e privada à função social.

É o Município que definirá os passos concretos que o desenvolvimento urbano dará, uma vez que cabe privativamente a este ente o tratamento legal de assuntos de interesse local em matéria de Política de Desenvolvimento Urbano, “colocando-se como instrumento básico dessa política o Plano Diretor urbano aprovado pela Câmara Municipal e obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes.”<sup>28</sup>

Em matéria de direito urbanístico, portanto, o Município é ente de competência destacada, lhe sendo conferido o dever e o direito de interferir na disciplina da propriedade local, dando a esta conteúdo social. A perfeição e a complexidade dos textos jurídicos contrastam com os processos especulativos que têm dominado a ocupação urbana do solo no Brasil.

Sem a elaboração do Plano Diretor, alguns dos instrumentos discriminados no Estatuto da Cidade ficam inutilizáveis, uma vez que, dependem da existência da lei municipal específica para serem aplicados. É o que reza o inciso III do artigo 41 da Lei nº 10.257/2001, que exige a aprovação do plano diretor para as cidades onde o “Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do artigo 182 da Constituição Federal”, que estabelece as sanções aplicáveis ao proprietário que não utiliza seu imóvel de acordo com o estabelecido em Plano Diretor e que, portanto, não lhe confere o conteúdo social necessário. Além destas sanções, grande parte dos instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade estão condicionados à aprovação do Plano Diretor, quais sejam: o direito de preempção (art. 25); a outorga onerosa do direito de construir (art. 28); as alterações do uso do solo (art. 29); as operações urbanas consorciadas (art. 32) e a transferência do direito de construir (poderá ser instituída por lei específica, porém, baseada em plano diretor) (art. 35), sendo, inclusive, conteúdo mínimo do Plano Diretor, segundo disposto no artigo 42, todos do Estatuto da Cidade. De acordo com o Estatuto da Cidade, o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança não está condicionado à aprovação do Plano Diretor, mas sua aplicabilidade está condicionada à aprovação de Lei Municipal.

O Estatuto da Cidade estabelece, em seu artigo 50, que os municípios que não tenham Plano Diretor aprovado na data de sua entrada em vigor, deverão aprová-lo no prazo de 05 (cinco) anos, ou seja, até 2006. Como veremos no próximo Capítulo deste trabalho, o Estatuto da Cidade, ao regulamentar a Política Urbana de que tratam os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelece normas de ordem pública e interesse social, que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

### **1.3 – A EDIÇÃO DA LEI Nº 10.257: EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO ESTATUTO DA CIDADE**

Os instrumentos jurídicos e político-administrativos necessários à gestão democrática urbana estão previstos no Estatuto da Cidade. Esse se originou de um projeto de lei federal de desenvolvimento urbano, com objetivo de instituir uma lei nacional, visando a regulamentar o Capítulo de Política Urbana, previsto no § 4º do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, bem como os princípios e as diretrizes gerais da Política Urbana, como a função social da propriedade, a gestão democrática da cidade e a sustentabilidade ambiental.

O Estatuto da Cidade “constitui-se em um conjunto de normas de interesse público e interesse social, regulando o uso da propriedade urbana de modo a garantir o bem coletivo, a segurança e o bem-estar dos cidadãos. Elaborado com a participação de diversos setores sociais, representantes dos municípios e de instituições de agentes privados, assim como representantes dos setores imobiliários e da construção civil.”<sup>29</sup>

Diversos ante-projetos foram apresentados no Congresso Nacional a fim de preencher o conteúdo do conceito de função social da propriedade, sendo que o primeiro ocorreu em 1977, pela iniciativa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), naquela época, órgão do Ministério do Interior e também responsável pela proposição e implantação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Somente em 1983 foi retomado, quando da proposição do Projeto de Lei nº 775 pelo Poder Executivo da União ao Congresso Nacional. O Projeto de Lei 775, de 1983, tramitou no Congresso Nacional até 1998, e ao projeto foram apensados outros 14 projetos de lei. Em meados de 1984, recebeu um substitutivo da Comissão de Constituição e Justiça e foi apreciada no mérito pela Comissão de Interiores da Câmara dos Deputados.

A idéia de um projeto de lei destinado a estabelecer as normas gerais das políticas urbanas surgiu, portanto, ainda sob a vigência da Constituição Federal de 1967. O PL 775 pretendeu explicitar o preceito da função social da propriedade apresentando as seguintes diretrizes: 1- iguais oportunidades de acesso à propriedade urbana e à moradia; 2- distribuição eqüitativa dos benefícios e ônus decorrentes da urbanização; 3- correção das distorções de valorização da propriedade urbana; regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda; e, 4- a devida adequação às normas urbanísticas do direito de construir. Esse projeto foi remetido ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 455/83 do Poder Executivo sob o título de “Objetivos e Promoção do Desenvolvimento Urbano”. Na referida exposição de motivos, a mensagem presidencial justificava que:

*“O exame dos problemas urbanos brasileiros revela a ocorrência de processo de urbanização rápido e concentrado que tem contribuído para o agravamento dos desequilíbrios regionais e provocando deficiências na estrutura interna das cidades. Verifica-se a dificuldade do poder público em acompanhar o acelerado crescimento urbano que se manifesta pelo desordenado processo de ocupação do solo e pela carência de equipamentos urbanos e comunitários. Esta deficiência decorre, em grande parte da*

*insuficiência de instrumental jurídico disponível, que não acompanhou as profundas transformações da realidade urbana.*”<sup>30</sup>

Para o PL 775/83, o desenvolvimento urbano consistia basicamente na solução de problemas relacionados às distorções do crescimento urbano. No campo da participação popular, previa a ativa atuação fiscalizadora das comunidades interessadas no atendimento dos preceitos legais estabelecidos, permitindo a qualquer cidadão ou associação de moradores exigir, por meio do ajuizamento de ações, a cessação de atividades tendentes à ocupação ou uso indevido de imóvel urbano. A idéia central do Projeto era de dotar os administradores públicos locais e regionais de condições mais efetivas de atuação no meio urbano.

Segundo Vera F. Rezende<sup>31</sup>, “o Projeto é visto por alguns como necessário para se contrapor aos instrumentos físico-territoriais da política urbana praticada até então e para o estabelecimento de limites à propriedade da terra.”

Ricardo Pereira Lira<sup>32</sup> nos lembra que o Projeto propiciou ampla controvérsia sobre a sua constitucionalidade, sob o aspecto da intervenção da União em área de peculiar interesse municipal e que determinados institutos estariam ferindo o direito de propriedade, assegurado na Constituição da República. A constitucionalidade de alguns dos dispositivos propostos foi argüida, principalmente, em relação à competência da União para legislar sobre desenvolvimento urbano. A fim de dirimir tais dúvidas, os pareceres jurídicos assinados por Miguel Reale e Hely Lopes Meirelles seguiram em anexo à Mensagem nº 155, pela qual o Projeto de Lei foi encaminhado ao Poder Legislativo Federal.

Sobre as dúvidas suscitadas, Miguel Reale entendeu que a União era competente para dispor sobre normas nacionais voltadas para o desenvolvimento urbano e que o Projeto se encontrava em consonância com as normas constitucionais vigentes na Constituição de 1967, com redação da Emenda Constitucional 1/1969. Hely Lopes Meireles também concluiu ser competente a União para dispor sobre normas de direito urbanístico, muito embora tal atribuição não tivesse explícita na Constituição Federal de 1967/1969 e, que tal entendimento, deveria ser extraído de várias prescrições e princípios implícitos. O jurista esclarece, também, que a União já vinha atuando com essa competência legislativa, citando, como exemplo, a edição da Lei Federal 6.803 de 2/7/1980, que estabeleceu as atribuições aos estados e municípios referentes ao zoneamento urbano, visando à compatibilização de

atividades industriais com a proteção ambiental. Além disso, entendia Hely Lopes Meireles, que a atividade urbanística visa à ordenação do território e dos espaços habitáveis, o que interfere no direito de propriedade, sendo competente a União exclusivamente para legislar sobre direito civil. Sublinhou, ainda, em seu parecer, a necessidade de a União estabelecer as normas gerais regulamentadoras da função social da propriedade imobiliária urbana, como princípio básico da ordem econômica e social e, como jurista municipalista, lembrou que legislar sobre normas gerais não significava subordinar a atividade urbanística dos demais entes federados e sacrificar suas autonomias administrativas. Nesse sentido, a competência da União limitar-se-ia às normas gerais. Frente aos pareceres dos eminentes juristas, o Projeto de Lei nº 775/1983 foi enviado ao Congresso Nacional com mensagem presidencial de 3/5/1983, acompanhado da exposição de motivos do Ministério do Interior. Em Julho de 1995, o Projeto foi retirado de Pauta pelo Poder Executivo, sem deliberação, por ter se mostrado defasado.

Cinco anos depois, a discussão sobre a constitucionalidade do Projeto foi superada na doutrina, em razão da Constituição Federal de 1988 dispor claramente sobre a matéria nos seus artigos 182 e 183. Mas, naquela época, o projeto cuidava de uma estrutura mínima de instrumentos jurídicos relevantes para a gestão urbana e os seus aspectos conceituais, além das diretrizes, princípios e normas gerais de urbanismo, de competência da União.

Somente em 1989, por iniciativa do senador Pompeu de Souza, foi apresentado o Projeto de Lei nº 181, que incorporou os fundamentos do PL 775/1983 e do Projeto de Lei substitutivo nº 2.191/1989, de autoria do Deputado Raul Ferraz. O Projeto de Lei Substitutivo nº 2.191/1989 apresentava como principais pontos: 1- criação de áreas de polarização urbana; 2- criação de institutos tributários (contribuição urbanística e taxa de urbanização); 3- criação do instrumento da requisição de imóvel urbano para loteamento ou obras de urbanização, com posterior devolução do imóvel requisitado ao proprietário, devidamente urbanizado; 4- criação da usucapião especial de imóvel urbano coletivo utilizado para moradia; e, 5- criação do instituto da reurbanização consorciada – desapropriação fundada em interesse social. Em 1990, o Projeto de Lei Substitutivo passou a ser o Projeto de Lei nº 5.788, também de autoria de Pompeu de Souza, conhecido como Estatuto da Cidade, visava estabelecer diretrizes gerais da política urbana.

A tramitação do Estatuto da Cidade foi longa no Congresso Nacional. O Projeto de Lei nº 5.788-D de 1990 foi submetido a pareceres de diversas Comissões, como as

de Economia, Indústria e Comércio; de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias; de Desenvolvimento Urbano e Interior; e, finalmente, da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que certificou a sua constitucionalidade e a sua conformidade legal. Na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, o Projeto de Lei Substitutivo, incorporado ao substitutivo da Comissão de Economia, Indústria e Comércio, dispôs sobre o **Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA)** e o novo **Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV)**. Essa Comissão inseriu os dois parágrafos no campo de aplicação da edificação, parcelamento e utilização compulsórios que tratavam da expressão “imóvel subutilizado”.

O Projeto de Lei Substitutivo apresentado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior procurou aperfeiçoar o substitutivo da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, apresentando várias inovações: 1- o Plano Diretor teve suas normas ampliadas para prever, inclusive, sanções para ausência de participação popular no processo de elaboração; 2- a obrigatoriedade para os municípios de áreas de especial interesse turístico ou inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental; e, muitas outras.

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação, a rigor, não faz análise de mérito, analisando apenas aspectos de constitucionalidade e de técnica legislativa das proposituras. Entretanto, em razão das análises feitas, é possível a supressão de dispositivos e, ato contínuo, nova redação, destinada a harmonizar o conjunto. Entre as alterações apresentadas por esse Comissão, podemos destacar: 1- relativamente à outorga onerosa do direito de construir<sup>\*</sup>, foram retiradas as hipóteses de contrapartida do beneficiário, mantida, entretanto, sua obrigatoriedade; 2- sobre o **Estudo de Impacto de Vizinhança**, suprimiu-se a audiência da comunidade afetada no processo de elaboração do EIV; 3- no que tange ao plano diretor, foi suprimido o parágrafo que previa *quorum* qualificado para sua aprovação e alteração; 4- foi suprimido todo o capítulo das regiões metropolitanas.

O Projeto de Lei Substitutivo da Comissão de Constituição, Justiça e Redação foi aprovado em 2000, no âmbito da Comissão. Em fevereiro de 2001 foi aprovado

---

<sup>\*</sup> De acordo com o Estatuto da Cidade, o proprietário pode conceder o direito de superfície do seu terreno, isto é, o direito de construir sobre ou sob ele, por tempo determinado ou indeterminado, de forma gratuita ou onerosa. Desta forma, reconhece-se que o direito de construir tem um valor em si mesmo, independente do valor da propriedade, podendo agregar ou subtrair valor a esta. Além de representar uma limitação do direito de propriedade, aquilo que se pode fazer sobre ou sob ela pode ser separado da mesma e assim ser concedido para outro, sem que isso represente a venda, concessão ou transferência da própria propriedade.



na Câmara dos Deputados e enviado ao Senado, de onde se originou. Obtida a aprovação do Senado, foi à sanção presidencial. Em 30 de junho de 2001, o projeto foi sancionado com vetos, transformando-se na Lei Federal nº 10.257, de 10/07/2001. O Estatuto da Cidade, em sua primeira redação, foi amplamente reproduzido nos substitutivos que se seguiram. A sua aplicabilidade centrou-se na criação de novos instrumentos jurídicos que permitem a atuação pública na atividade urbanística, introduzindo novos institutos jurídicos.

O projeto, inicialmente, definia política urbana, garantia do direito à cidade, urbanismo e direito urbanístico, enumerando os objetivos da política urbana, entre eles o direito dos agentes coletivos à cidade, a distribuição social dos serviços públicos e equipamentos urbanos, a ordenação da ocupação, do uso e da expansão do território urbano e a função social da propriedade, além dos requisitos da função social da propriedade urbana vinculada ao atendimento do Plano Diretor. Dispunha, também, sobre casos de abuso do direito e da função social da propriedade, entre eles a retenção especulativa do solo urbano. O Estatuto da Cidade vincula a utilização de vários instrumentos de atuação urbanística à prévia edição do Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade definiu os princípios e objetivos, diretrizes e ações, e instrumentos da gestão urbana a serem utilizados pelos Municípios, mas, na verdade, dotou de legitimidade o que já vinha sendo praticado por diversos municípios brasileiros antes de sua edição. Por isso, podemos dizer que caberá aos Municípios a imensa tarefa de tornar realidade os postulados inscritos no Estatuto da Cidade, a fim de que todos tenham direito às cidades com qualidade de vida. Vale lembrar que cabe aos Municípios aplicar as diretrizes gerais da Política Urbana de acordo com as suas especificidades e realidade local, devendo para tanto construir uma ordem legal urbana própria e específica, tendo como instrumentos fundamentais a Lei Orgânica Municipal e o Plano Diretor.

As diretrizes gerais da Política Urbana, estabelecidas no Estatuto da Cidade, como normas de Direito Urbanístico, são, especialmente para os Municípios, as normas balizadoras e indutoras da aplicação dos instrumentos de Política Urbana regulamentados na lei. O Poder Público somente estará respeitando o Estatuto da Cidade e atendendo aos objetivos do Plano Diretor quando os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade forem aplicados com a finalidade de atender as diretrizes gerais previstas no Plano Diretor.

O Plano Diretor é incumbido da tarefa de estabelecer, como normas imperativas aos particulares e agentes privados, as metas e diretrizes da Política Urbana, os critérios para verificar se a propriedade atende sua função social, as normas condicionadoras do exercício deste direito, a fim de alcançar os objetivos da Política Urbana, quais sejam: garantir as condições dignas de vida urbana, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, o cumprimento da função social da propriedade, e o atendimento aos objetivos do Plano Diretor.

## **CAPÍTULO II**

### **POLÍTICA URBANA E CIDADES SUSTENTÁVEIS**

A Política de Desenvolvimento Urbano pode ser federal (artigo 21, XX, Constituição Federal de 1988), estadual (artigo 24, I, Constituição Federal de 1988) e municipal (artigo 29, Constituição Federal de 1988). No âmbito estadual, na Constituição Estadual do Rio de Janeiro, a Política de Desenvolvimento Urbano encontra-se nos artigos 229, 230 e seguintes. No âmbito municipal, a Lei Orgânica a estabelece nos artigos 421, 423, 429 e 430.

Segundo Vera F. Rezende<sup>33</sup>, “as estratégias econômicas empreendidas pelo governo brasileiro nos anos 80 acarretam uma longa e profunda recessão no país. Para os trabalhadores, a crise se mostra sob o aspecto do desemprego, do achatamento salarial e do crescimento do trabalho informal. Para as cidades, ela se mostra sob o aspecto da saturação e insuficiência dos serviços públicos e equipamentos urbanos e da carência de moradias. A maioria das cidades passa a se caracterizar pela segregação dos seus espaços, onde habitações formais, localizadas em áreas de serviços, coexistem com favelas e loteamentos irregulares em áreas carentes de saneamento básico e transportes. Esse quadro urbano, onde se destaca a crise habitacional, também expressa a crise de uma modalidade de planejamento urbano como instrumento para a gestão da cidade.” É nessa perspectiva que surge, no início da década de 80, o Movimento pela Reforma Urbana, como consequência da tentativa de união de lutas urbanas localizadas em diferentes cidades por setores da Igreja católica e resulta na criação da Articulação Nacional do Solo Urbano – ANSUR, que visa a assessorar os movimentos existentes e unificar as principais demandas dos movimentos urbanos.

Ainda na década de 80, é divulgado o Anteprojeto de Lei Federal do Desenvolvimento Urbano, o Projeto de Lei Federal nº 775/83, que inclui entre suas propostas

vários instrumentos que iriam estabelecer um maior controle sobre a terra urbana<sup>34</sup>. No entanto, o Projeto de Lei nº 775/83 não foi votado pelo Plenário imediatamente, tendo recebido, durante sua tramitação pelo Congresso Nacional, diversas emendas que, na prática, paralisaram seu andamento e retardaram a sua aprovação. Tendo em vista que a Política Urbana, para ser implementada, necessitava da existência de uma lei federal, em 1989 o Projeto de Lei nº 775/83 foi incorporado a outros projetos de lei substitutivos que geraram o PL 5788/90, que após lenta tramitação no Congresso Nacional foi aprovado e transformou-se na Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade.

Na fase de elaboração da Constituição, o Movimento pela Reforma Urbana encaminha à Constituinte uma Emenda Popular que apresentava regras, princípios e instrumentos que visavam aos direitos das pessoas que residiam nas cidades, e a capacitar o Poder Público para alcançar os fins da Política Urbana. Dentre os importantes assuntos de que tratava a emenda, havia o direito à cidade, que visava: a) a estabelecer uma ética urbana baseada na justiça social e na cidadania; b) a garantir e ampliar os direitos fundamentais das pessoas que vivem na cidade; c) a estabelecer o regime da propriedade urbana e o direito de construir, condicionando o exercício do direito de propriedade à função social, com fundamento na garantia dos direitos urbanos, ficando ainda subordinado ao princípio do estado social de necessidade; d) a efetivar o direito à cidade mediante adoção de instrumentos eficazes de política urbana, como a desapropriação para fins de reforma urbana; e) a assegurar que a propriedade urbana atenda sua função social; f) a garantir que a cidade atenda a suas funções sociais, tais como a de promover a justa distribuição dos bens e serviços urbanos e a de preservar o meio ambiente; g) a conferir ao Município a competência e o dever de aplicar, de acordo com a realidade local, os instrumentos de política urbana, devendo, para cada situação concreta, utilizar o instrumento mais adequado; h) a estabelecer os instrumentos da participação popular, buscando garantir a Gestão Democrática da Cidade como forma de exercitar a cidadania. Os resultados do Movimento pela Reforma Urbana podem ser considerados positivos apesar de nem todas as propostas apresentadas na Emenda Popular terem sido aprovadas.

É inegável, entretanto, que os dispositivos, no que diz respeito à questão urbana, não tendiam a capacitar o Poder Público no sentido de instituir responsabilidades e obrigações às atividades privadas. Surgem duas possibilidades: o Poder Público federal poderia definir os princípios, os objetivos, as políticas públicas e os instrumentos para tornar efetivo o direito à cidade ou delegar a outro ente político o momento dessas definições.

De acordo com os artigos pertinentes à política urbana, observamos que a segunda possibilidade foi adotada, cabendo ao Município estabelecer, no Plano Diretor, a função social da propriedade urbana. Assim, a expressão “função social da propriedade” aparece pela primeira vez na Constituição de 1934, e sucessivamente nas Constituições de 1937, 1946, 1967, na Emenda Constitucional de 69 e na Constituição de 1988. A diferença consiste em que até a Constituição Federal de 88 a expressão não tinha sido definida. Esse é um importante passo dado pela Constituição Federal de 1988 que, em vez de adotar afirmações retóricas vagas, identificou o princípio da função social da propriedade no Plano Diretor.

A Constituição Federal de 1988 teve como marco a contemplação da cidade constitucionalmente, ao elevar o município ao nível dos outros entes políticos. Paralelamente, possibilitou-se aos Municípios a competência para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Além disso, o artigo 182 estabelece que o conteúdo da função social da propriedade é de atribuição municipal, coerente com o artigo 30 da Constituição Federal.

Os avanços da política urbana, conquistados através da Constituição Federal de 1988, são identificados no próprio texto constitucional: descentralização e redistribuição do poder estatal; autonomia política e administrativa dos Municípios (artigo 29, *caput*); preponderância municipal para assuntos urbanísticos (artigo 30, VIII); a política cujo objetivo é o pleno desenvolvimento urbano das funções sociais da cidade (artigo 182, *caput*); a instituição do Plano Diretor, através de lei, como instrumento básico da Política de Desenvolvimento Urbano (artigo 182, § 1º); condicionamento da propriedade privada à sua função social, tendo o proprietário o poder-dever de exercer o direito de propriedade em benefício da sociedade; o direito ao Planejamento Urbano como expressão da Cidadania.

Pode-se concluir que o objetivo da Política Urbana é ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes. O grande desafio para o estabelecimento de uma Política Urbana é conseguir uma intervenção adequada e equilibrada do Poder Público no enfrentamento das situações complexas resultantes de cidades já densamente habitadas, com suas comunidades heterogêneas. Faz-se necessário a presença efetiva do Estado para a normatização das relações daí surgidas, controlando o uso do solo e servindo como mediador entre as desigualdades da cidade.

Com o final da Constituinte as atenções se voltam para os Estados, responsáveis pela elaboração das Constituições Estaduais e para os Municípios, responsáveis pelas Leis Orgânicas Municipais e Planos Diretores.<sup>35</sup>

No Rio de Janeiro, a Lei Complementar nº 16/92 aprovou o Plano Diretor, agora como instrumento de concretização do direito à cidade, onde se inclui o direito à moradia. O Plano Diretor passa do plano físico territorial do passado a plano necessário à execução da Política Urbana.<sup>36</sup>

O Plano Diretor, para José Afonso da Silva<sup>37</sup>, é um instrumento de atuação da função urbanística dos Municípios e, constitui um plano geral e global que tem, portanto, por função sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando ao bem-estar da comunidade local.” Já para Hely Lopes Meirelles<sup>38</sup>, Plano Diretor é “o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade-campo. É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade da administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade.”

Segundo o artigo 6º, III da Lei Complementar nº 16/92, que aprovou a Plano Diretor no Rio de Janeiro, entre os objetivos do Plano Diretor está o de compatibilizar o desenvolvimento urbano com a proteção do meio ambiente, pela utilização racional do patrimônio natural, cultural e construído, sua conservação, recuperação e revitalização.

A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, promulgada em 1990 avança na aproximação entre os campos ambiental e urbano ao estabelecer que qualquer projeto multifamiliar ou destinado a empreendimentos industriais ou comerciais será acompanhado de Relatório de Impacto de Vizinhança, considerando-se entre outras questões o meio ambiente construído. Em 1990, portanto, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro já cria o instrumento que, 11 anos mais tarde, será instituído pelo Estatuto da Cidade. Na prática, no entanto, o Relatório de Impacto de Vizinhança da Lei Orgânica do Município

do Rio de Janeiro de 1990, ao depender de regulamentação, que não se concretiza por parte do Executivo Municipal, acaba por não ser aplicado.<sup>39</sup>

Voltando ao processo de elaboração do Estatuto da Cidade pode-se concluir que a sua aprovação foi uma vitória para aqueles que lutaram por uma regulamentação nacional que pudesse estabelecer diretrizes de políticas urbanas que buscassem uma ocupação do solo urbano mais racional e mais equilibrada. O Estatuto da Cidade estabelece, em suas diretrizes gerais, a garantia às cidades sustentáveis e à gestão democrática como instrumentos de participação popular na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Sobre a gestão democrática das cidades, o Estatuto da Cidade evidencia uma preocupação com a participação social em todos os processos do Planejamento Municipal, em que o Plano Diretor é a figura central e decisiva da Política Urbana. A realização da gestão democrática das cidades é a única garantia de que os instrumentos de Política Urbana, regulamentados ou sistematizados pelo Estatuto da Cidade, não ficarão como meras ferramentas a serviço de concepções conservadoras e tecnocráticas, mas, ao contrário, verdadeiros instrumentos de promoção do direito à cidade para todos, sem exclusão social.

## **2.1 – CIDADES SUSTENTÁVEIS**

Poucos conceitos têm sido, recentemente, tão utilizados e debatidos como o desenvolvimento sustentável. Não há desenvolvimento que não seja sustentável. Isto significa condenar a opção de crescimento econômico a qualquer custo, principalmente aos elevados custos sócio-ambientais, que vêm caracterizando grande parte da expansão capitalista e o modelo de desenvolvimento brasileiro.<sup>40</sup>

O direito à cidade é definido na Carta Mundial pelo Direito à Cidade como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade e justiça social. Esse direito pressupõe a interdependência entre a população, recursos, meio ambiente, relações econômicas e qualidade de vida para as presentes e futuras gerações. Implica em mudanças estruturais profundas nos padrões de produção e consumo, e nas formas de apropriação do território e dos recursos naturais.

Nesse sentido, Marília Steinberger<sup>41</sup> afirma que expressão “Meio Ambiente Urbano” deve ser entendida como “um espaço que possui uma dinâmica ambiental própria e única, resultante da interação entre o ambiente natural e o ambiente construído, cuja harmonia é intrínseca e não extrínseca.”

Em 1987, no relatório “Nosso Futuro Comum” entendeu-se que a sustentabilidade deve ser encarada como um processo permanente e não um fim tangível a ser alcançado e preservado a todo custo.

Considera-se a Constituição Federal de 1988 o primeiro marco do surgimento da preocupação com meio ambiente urbano no Brasil porque seu texto contém inovações relacionadas como o assunto, quais sejam: a inclusão da função social da propriedade e a possibilidade de qualquer cidadão fiscalizar bens ambientais. Contudo, o interesse pelo meio ambiente urbano ganhou força, no Brasil e no mundo, a partir do Fórum Global das ONGs, que se realizou paralelamente à Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Eco-92, quando se explicitou que a questão urbana era também uma questão ambiental. Numa conferência em que a tônica central foram as questões ambientais de cunho global, a preocupação com o meio ambiente urbano foi introduzida pelo Fórum Brasileiro de Reforma Urbana.<sup>42</sup>

Mais recentemente, em 1999, também como marco na área do meio ambiente urbano, temos o documento “Cidades Sustentáveis da Agenda 21 Brasileira”, cujo objetivo é oferecer propostas para introduzir a dimensão ambiental nas políticas urbanas vigentes ou que venham a ser adotadas. Dentre as premissas que norteiam o documento, merece destaque a denominada “crescer sem destruir”, por traduzir que o desenvolvimento sustentável das cidades implica, ao mesmo tempo, o crescimento dos fatores positivos da sustentabilidade urbana e a diminuição dos impactos ambientais, sociais e econômicos indesejáveis no espaço urbano. Este documento afirma que a noção de sustentabilidade vai firmar-se como o novo paradigma do desenvolvimento humano.

Marília Steiberger<sup>43</sup> afirma que “a sustentabilidade urbana é intrinsecamente espacial e leva à ruptura das contradições sociais que se exacerbam no espaço urbano. Entretanto, essas características não significam que ela pode ser vista isoladamente nem prescindir de um planejamento. Ao contrário, cada vez mais se trabalha a idéia de planejar a sustentabilidade urbana além dos limites da cidade.” Rose Campans<sup>44</sup> também trabalha o



assunto ao afirmar que “o modelo de ‘cidades sustentáveis’ é a extensão, para a esfera local, da operacionalização da noção de ‘desenvolvimento sustentável’, concebido como aquele que assegura o atendimento das necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem também as suas.”

Vale lembrar que o Estatuto da Cidade pressupõe a existência das chamadas “cidades sustentáveis” no Brasil, assegurando à população o uso racional e equilibrado do espaço urbano. É esse o entendimento de Edésio Fernandes<sup>45</sup>, ao afirmar que “dentre muitos outros problemas ambientais existentes nas cidades, também devem ser mencionados os serviços públicos insuficientes, a distribuição desigual de equipamentos urbanos e comunitários, a falta de áreas verdes, os padrões inadequados de uso do solo e a baixa qualidade técnica das construções.” O relatório “Nosso Futuro Comum” traz a definição clássica de desenvolvimento sustentável, cujo objetivo é garantir que ele atenda as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também às suas. Nota-se que o desenvolvimento sustentável envolve a participação de toda a sociedade, ou seja, de cada um de nós, buscando atender às nossas necessidades, sem, no entanto, prejudicar as futuras gerações. O desenvolvimento sustentável não pode ser entendido como estado de permanente harmonia, mas como um processo de mudança na forma de exploração dos recursos naturais, visando a sua preservação. Nesse sentido, José Afonso da Silva<sup>46</sup> entende que, “desenvolvimento sustentável, ou ecodesenvolvimento tem como característica principal a possível ou desejável conciliação entre desenvolvimento, a preservação do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida.”

A gestão urbano-ambiental na atualidade é, segundo Sheila Borges Dourado<sup>47</sup>, voltada para a idéia da sustentabilidade. A discussão sobre cidades sustentáveis só tomou vulto nos últimos dez anos, graças a impulsos dados pela Rio-92 e pela Conferência Habitat II, quando se verificou a necessidade de se ambientalizar as políticas urbanas, ou construir cidades com estratégias ecológicas. O desenvolvimento sustentável é um princípio que compatibiliza o progresso com a utilização racional dos recursos naturais, sua base material. O que se quer dizer com isso é que o advento do Estatuto da Cidade volta-se à delimitação de novos contornos para a urbanização e para as cidades brasileiras. O direito à cidade consiste em garantir que todos tenham efetivamente direito a usufruir os efeitos da urbanização e que todos tenham direito às condições mínimas de sobrevivência na cidade.

O direito à cidade é garantido no artigo 226 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que o define como sendo o direito de todo cidadão de acesso à moradia, transporte público, saneamento básico, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento, iluminação pública, saúde, educação, cultura, creche, lazer, água potável, coleta de lixo, drenagem de vias de circulação, contenção de encostas, segurança e preservação do patrimônio ambiental e cultural.

A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, em seu artigo 422, reafirma o conceito de direito à cidade e, em seu artigo 423, acrescenta que para cumprir os objetivos e diretrizes da política urbana, o Poder Público poderá intervir na propriedade visando ao cumprimento de sua função social.

Acredita-se que, apesar da crise do planejamento, ele ainda é a principal ferramenta para se atingirem os ideais de sustentabilidade urbana. O planejamento urbano expressa-se sob a forma de políticas públicas, cuja implementação se dá através de programas de ação e através de instituição e aplicação de instrumentos legais, para a consecução dos objetivos almejados. O planejamento urbano municipal é colocado na condição de um importante instrumento, cabendo-lhe o desafio de promover mudanças significativas nas cidades, para se atinja a sustentabilidade urbana.

## **2.2 – O EIV COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA**

O Estatuto da Cidade disciplina em seu artigo 4º os instrumentos de Política Urbana, e o inciso IV do mesmo artigo refere-se a dois estudos destinados a assegurar a preservação do meio ambiente urbano: o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV).

Como vimos anteriormente, o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, introduzido pelo Estatuto da Cidade, não está condicionado à aprovação do Plano Diretor, mas sua aplicabilidade está condicionada à aprovação de Lei Municipal. De todos os instrumentos abordados no Estatuto da Cidade é de se destacar o Plano Diretor Urbano, uma vez que, dependem do Plano Diretor para efetiva aplicação, os principais instrumentos da Política Urbana.

O Estudo Prévio do Impacto de Vizinhança (EIV) é um dos instrumentos da Política Urbana trazidos pelo Estatuto da Cidade para contemplar os efeitos positivos e negativos dos empreendimentos ou atividades quanto à qualidade de vida da população residente na área e nas suas proximidades. Trata-se de um instrumento de controle e prevenção, que proporciona ao ente municipal, condições de verificar previamente as conseqüências urbanísticas da implantação de um empreendimento, atividade ou construção, em determinada área da cidade, auxiliando o Poder Público Municipal a evitar o desequilíbrio no crescimento urbano e garantir condições mínimas de ocupação equilibrada dos espaços habitáveis.

Para evitar esse desequilíbrio e garantir as condições de ocupação equilibrada, as regras urbanísticas para construção, já correntes nos municípios brasileiros, estabelecem limites e restrições ao direito de construir no território municipal fundados no princípio da função social da propriedade. A novidade trazida pelo EIV está em garantir que, além das já conhecidas restrições impostas à propriedade através do plano de obras, ou regras edilícias municipais, o município tenha condições de verificar que a obra não lesará o interesse coletivo, analisando previamente a existência de potencial de distúrbio e desequilíbrios urbanísticos. O que distingue as regras de edificação municipal do EIV é o âmbito de aplicação. Enquanto as primeiras são aplicadas ao município inteiro, o EIV trata de casos específicos, lidando com situações particulares de modo a evitar os impactos locais.

Maria Julieta Nunes de Souza<sup>48</sup> entende que “o Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV)\* pode representar um interessante ponto de partida para se repensar os atuais procedimentos e instrumentos do licenciamento urbano. Comparativamente a esses, o RIV incorpora três idéias que, pela inovação, vale a pena evidenciar: (1) a consideração do fator “tempo” nos licenciamentos urbanos; (2) a participação popular como condição necessária à garantia do ‘direito de vizinhança’ e a vizinhança como materialidade, isto é, área edificada nos entornos da atividade a ser licenciada; (3) a avaliação de impactos (urbanísticos) como princípio norteador do licenciamento urbano.”

Segundo Hely Lopes Meirelles<sup>49</sup>, “o Estudo de Impacto de Vizinhança é aquele que se destina a permitir que os órgãos competentes da Prefeitura examinem a adequação do empreendimento no respectivo local e entorno, com relação aos aspectos do

---

\* Esclarecemos que no decorrer deste trabalho as expressões Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV) serão utilizadas como sinônimas.

sistema viário e de transportes, produção de ruídos e resíduos sólidos, capacidade da infraestrutura instalada, etc.” A preocupação se justifica uma vez que o “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. Não só todos os serviços públicos prestados na região (transporte, infra-estrutura, saneamento, etc.) como também os simples comportamentos daqueles que habitam nas proximidades podem ser afetados pela tão-só construção de um empreendimento – repita-se –, ainda que em conformidade com toda a legislação urbanística que disciplina a forma pela qual ele deve ser levado a efeito.”<sup>50</sup>

Para a implementação de determinados empreendimentos definidos em Lei Municipal, o Estatuto da Cidade dispõe que será obrigatória a elaboração de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, para a obtenção de licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do ente público local. A definição das atividades e empreendimentos sujeitos à apresentação do EIV ficará a cargo do ente municipal, que deverá fazê-la em lei específica, ou seja, fica a cargo do ente municipal concretizar o EIV inserindo-o no contexto da legislação urbanística. Embora o Estatuto da Cidade não especifique que empreendimentos estarão sujeitos à elaboração do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, o texto legal poderá utilizar como critério a relação existente entre o porte da obra, a região em que será executada e o fim a que se destina. Assim, partindo do critério da dimensão da construção em combinação com a sua finalidade, o município poderá impor a aplicação do EIV àquelas atividades ou empreendimentos que detenham maior potencial de impacto.

Com relação ao conteúdo do Estudo de Impacto de Vizinhança, este será executado de forma a incluir a análise, de questões mínimas previstas no artigo 37 do Estatuto da Cidade, como, por exemplo, o adensamento populacional, o uso e ocupação do solo, a valorização imobiliária, dentre outros, que irão demonstrar, de forma mais abrangente possível, a repercussão que o empreendimento trará à vida da cidade. Todos os elementos previstos no artigo 37 do Estatuto da Cidade, que deverão estar abordados no Estudo de Impacto de Vizinhança, não excluem, entretanto, outras preocupações de caráter específico dos municípios. Logo, caberá ao ente municipal estabelecer, em lei específica, quais os elementos complementares que deverão ser apresentados no Estudo de Impacto de Vizinhança.

Vale lembrar que a elaboração do EIV não é obrigação apenas do proprietário privado, mas também do próprio Poder Público, quando executor de atividades,

obras e empreendimentos na cidade que possam causar impacto à vizinhança imediata e seu entorno. Ainda no que se refere à aplicabilidade do Estudo de Impacto de Vizinhança, o Estatuto da Cidade não expressa se este deve ser aplicado apenas às construções de natureza comercial ou, inclusive, às construções residenciais. Parece, em verdade, irrelevante a destinação do empreendimento. O critério será sempre o do impacto à infra-estrutura urbana e ao contexto social do espaço construído, daí a necessidade de avaliar se um grande condomínio de prédios terá um impacto de vizinhança, tanto quanto um novo shopping ou loja de grande porte.

Resta evidente, mais uma vez, a relevância do papel do município para a implementação do Estudo de Impacto de Vizinhança. O Estatuto da Cidade, que introduziu o EIV no ordenamento jurídico brasileiro, se encarrega de apontar as diretrizes que devem ser seguidas pela Política Urbana e os limites da normatividade geral da União, colocando à disposição da administração pública municipal, os instrumentos de política urbana para a efetivação do direito ambiental e urbanístico.

O Estudo de Impacto de Vizinhança é um elemento necessário do planejamento urbano, bem como um instrumento de política urbana. O planejamento urbano é uma atividade que deve ser permanente em todas as áreas da cidade, por isso, é exigível que a atividade de planejamento urbano considere os impactos que as intervenções públicas e privadas provocarão nas áreas onde elas se manifestarem.

### **CAPÍTULO III**

#### **O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL E O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA**

Todo e qualquer projeto que vise o desenvolvimento interfere com o meio ambiente. No entanto, o crescimento é um imperativo e, por isso, deve-se buscar instrumentos e mecanismos que conciliem meio ambiente e desenvolvimento, minimizando ao máximo os impactos ecológicos negativos e, conseqüentemente, os custos econômicos sociais. Dentre esses instrumentos que conciliam desenvolvimento e proteção ambiental, merece especial atenção o *Estudo Prévio de Impacto Ambiental* (EIA), a ser elaborado antes da instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. Esse importante instrumento de planejamento e controle ambiental decorre do princípio da consideração do meio ambiente na tomada de decisões e diz com a elementar obrigação de se levar em conta o fator ambiental em qualquer ação ou decisão – pública ou privada – que possa sobre ele causar qualquer efeito negativo.

A Constituição Federal de 1988 contempla um capítulo sobre política urbana, outro sobre o meio ambiente e aumenta a responsabilidade dos municípios em relação à questão urbana. Desta forma, dois caminhos paralelos são trilhados, no texto constitucional, pela preocupação com a garantia de acesso à cidade para todos, campo da política urbana, e pela preocupação com a qualidade ambiental, campo da política ambiental. O Estatuto da Cidade, por sua vez, insere claramente a preocupação ambiental junto com a preocupação com a política urbana, ao instituir em seu artigo 4º, inciso IV, dois estudos destinados a assegurar a preservação do meio ambiente urbano: o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV).

A obrigatoriedade desses estudos significou um marco na direção do desenvolvimento sustentável no Brasil, dado que, até meados da década de 80, nos projetos de empreendimentos apenas eram consideradas as variáveis técnicas e econômicas, sem qualquer preocupação mais séria com o meio ambiente e, muitas vezes, em flagrante contraste com o interesse público. A incorporação pelo Direito Brasileiro desses instrumentos preventivos de tutela ambiental estimulou a participação da sociedade nas discussões democráticas sobre a implantação de projetos, contribuiu para o manejo adequado dos recursos naturais, o uso correto de matérias-primas e a utilização de tecnologia de ponta, evitando altos investimentos futuros em equipamentos de controle e monitoramento.

### **3.1 – ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DISCIPLINADORA DO EIA**

O EIA foi introduzido no Direito Brasileiro pela Lei nº 6.803, de 3 de julho de 1980, que cuida das “diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição”. Sua abrangência era bastante limitada, cobrindo apenas áreas críticas de poluição e nestas, aplicando-se somente às zonas de uso estritamente industrial.

Cabe destacar que o EIA é anterior a Constituição Federal de 1988 e, por isso, não foram incorporados a ele conceitos importantes ligados ao direito às cidades.

“Fruto ainda do regime autoritário, assinala Antonio Herman Benjamin, é de se observar que, em nenhum momento, a lei previu a participação da comunidade no processo decisório de escolha das alternativas ou sequer na fiscalização do EIA.”<sup>51</sup>

Nessa mesma década, com o surgimento do movimento ambientalista e fim do regime autoritário, ganha o EIA nova função e amplitude através da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que o especifica e cuida da Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação.

Com essa lei, o EIA é elevado à categoria de instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, sem qualquer limitação ou condicionante, já que exigível tanto nos projetos públicos quanto particulares, industriais ou não industriais, urbanos ou rurais, em áreas consideradas críticas de poluição ou não.

Nesse texto legal, o EIA adquire alcance mais largo do que na previsão da Lei nº 6.803/80, embora não estabeleça o conteúdo mínimo do EIA e o momento de sua preparação, também não garantia os meios para que a sociedade pudesse influenciar os caminhos da política ambiental.

O Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983, ao regulamentar a Lei nº 6.938/81, avançou na matéria, inclusive ampliando o conteúdo da lei regulamentada. Estabeleceu a vinculação da Avaliação de Impactos Ambientais aos sistemas de licenciamento, outorgando ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA – competência para fixar os critérios básicos segundo os quais serão exigidos Estudos de Impacto Ambiental para fins de licenciamento, com poderes, para tal fim, de baixar as resoluções que entender necessárias.

Posteriormente, em 23 de janeiro de 1986, foi promulgada a Resolução CONAMA nº 001 que fixou, em linhas mais claras, o EIA, já que reconhecia a necessidade de se estabelecerem as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente. De maneira geral, a Resolução disciplina a definição de impacto, fala da abrangência do EIA, diretrizes e atividades técnicas do EIA, a sua elaboração por equipe multidisciplinar, as despesas, o conteúdo do Relatório de Impacto Ambiental e, finalmente, o acesso e manifestação do público no processo. A questão da audiência pública, apenas mencionada pela Resolução CONAMA nº 001/86, foi detalhada pela Resolução CONAMA nº 009/90.

O Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, procurando incorporar avanços legislativos verificados principalmente após a implantação da nova ordem constitucional brasileira, revogou expressamente o Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983, regulamentando a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

O decreto manteve a competência do CONAMA para editar normas e estabelecer critérios básicos para a realização de Estudos de Impacto Ambiental com vistas ao licenciamento de obras ou atividades de significativa degradação ambiental. Todas as



Resoluções desse Colegiado pertinentes à matéria, e que ampliam o conteúdo da legislação principal estão, portanto, em vigor.

Por meio da Resolução CONAMA nº 009, de 3 de dezembro de 1987, só publicada no Diário Oficial da União em 5 de julho de 1990, o CONAMA disciplinou a realização das audiências públicas previstas na Resolução 001/86, abrindo importante canal para a participação comunitária na aferição do conteúdo dos Estudos de Impacto Ambiental. É o que estabelece o artigo 2º, *caput*, dessa Resolução, nestes termos: “sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública.”

Um ano depois, a Constituição Federal de 1988, reconhecendo o direito à qualidade do meio ambiente como manifestação do direito à vida, produziu um texto inédito em constituições em todo o mundo, capaz de orientar uma política ambiental no país e de induzir uma mentalidade preservacionista. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu artigo 225, que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo dever do Poder Público, com vistas a assegurá-lo, exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, Estudo Prévio de Impacto Ambiental, a que se dará publicidade.

Quatro pontos podem ser destacados no mandamento constitucional. O primeiro deles é que o Estudo de Impacto Ambiental deve ser anterior à autorização da obra e/ou autorização da atividade. Assim, esse estudo não pode ser concomitante e nem posterior à obra ou atividade. Contudo, a cada renovação de Licença da atividade poder-se-á exigir um novo estudo. O segundo ponto é que o EIA deve ser exigido pelo Poder Público. A regra da Constituição Federal não estabelece o procedimento do EIA, deixando essa tarefa para a legislação ordinária. O terceiro ponto é que a norma constitucional diferencia instalação de obra e funcionamento de atividade. Para ambas pode ser exigido o EIA, desde que haja possibilidade de degradação significativa do meio ambiente. A Constituição Federal exigiu o mínimo mas, evidentemente, não proibiu maior exigência da legislação ordinária. O legislador constitucional brasileiro, pela primeira vez na história do constitucionalismo mundial, deu assento, em sede de Constituição nacional, ao EIA. O quarto e último ponto é que o EIA tem como uma de suas características a publicidade. Dar publicidade do estudo transcende o conceito de torná-lo acessível ao público, pois passa a ser dever do Poder Público levar o teor

do estudo ao conhecimento público. Dar publicidade é publicar, ainda que em resumo, o EIA, em órgão de comunicação adequado.

No ano seguinte, em 1989, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, inspirada na Constituição Federal de 1988, também demonstrou grande preocupação com o meio ambiente, ao estabelecer em seu artigo 261, que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, impondo-se a todos, e em especial ao Poder Público, o dever de defendê-lo, zelar por sua recuperação e proteção, em benefício das gerações atuais e futuras. Os Estados-membros, ao elaborar as suas Constituições nos termos preconizados pelo artigo 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quase à unanimidade, fizeram inserir em seus textos previsões específicas acerca dos Estudos de Impacto Ambiental, com o que mais e mais se reforçou e consolidou aludido instrumento.

Em 1990, a mesma preocupação aparece na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, que em seu artigo 460, repete a redação do artigo 261 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Para Paulo Affonso Leme Machado<sup>52</sup>, “o objetivo do EIA é dar às Administrações Públicas uma base séria de informações, de modo a poder pesar os interesses em jogo, quando da tomada de decisão, inclusive aqueles do ambiente, tendo em vista uma finalidade superior.” Com isso, consolidado restou o papel do EIA como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente.

O EIA é um procedimento público e o que lhe confere esse caráter público é o fato de que desde a sua exigência até sua aprovação sempre deve estar presente um órgão oficial de gestão ambiental. Dessa forma, pondera Paulo Affonso Leme Machado, “não é possível entender-se como tal um estudo privado efetuado por uma equipe multidisciplinar sob encomenda do proponente do projeto, uma vez que é imprescindível a intervenção do órgão público ambiental desde o início do procedimento”.<sup>53</sup>

### **3.2 – O EIA COMO PRESSUPOSTO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

O EIA é que um estudo das prováveis modificações nas diversas características sócio-econômicas e biofísicas do meio ambiente que podem resultar de um

projeto proposto. O EIA deve ser, substancialmente, um documento científico de coleta de dados de várias fontes e que prediz o resultado da introdução de novos fatores no ecossistema, envolvendo a avaliação dos impactos em quatro fases de atividade, quais sejam, projeto, construção, operação e desativação ou descomissionamento. Trata-se de instrumento de prevenção do dano ambiental, manifestando-se através de um juízo de compatibilidade entre o projeto e o dever constitucional de defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Nenhum outro instituto de direito ambiental melhor exemplifica sua vocação essencialmente preventiva que o EIA. Daí a necessidade de que o EIA seja elaborado no momento certo: antes do início da execução, ou mesmo de atos preparatórios do projeto. Não é à toa que a Constituição Federal preferiu rebatizar o instituto, passando de Avaliação de Impactos Ambientais para Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

Além da prevenção do dano ambiental, três outros objetivos são lembrados por Antonio Herman Benjamin<sup>54</sup>: “a) a transparência administrativa quanto aos efeitos ambientais de um determinado projeto, alcançada no momento que o órgão público e o proponente liberam todas as informações que dispõem, respeitados apenas o sigilo industrial; b) a consulta aos interessados, consistente na efetiva participação e fiscalização da atividade administrativa por parte da comunidade, de molde a poder exprimir suas dúvidas e preocupações antes que seja muito tarde. De fato, não basta que o procedimento do EIA seja transparente. Há que ser, igualmente, participativo, pois uma decisão ambiental arbitrária, mesmo que absolutamente transparente, não atende necessariamente ao interesse público; e, c) a motivação da decisão ambiental, que se baseia no princípio de que existe uma obrigação de motivar todo ato criador de situações desfavoráveis para os administrados. De tal arte, quando a administração opta por uma alternativa apontada pelo EIA que não seja, ambientalmente falando, a melhor, ou quando deixa de determinar a elaboração do EIA por reconhecer a inexistência de significativa degradação, deve fundamentar sua decisão. Inclusive para possibilitar seu questionamento futuro pelo Poder Judiciário”.

Como foi visto, toda atividade humana causa um impacto. Até mesmo a construção de uma casa de dois quartos em uma vila na cidade causa um impacto. Nesse sentido e levando-se o texto legal ao pé da letra, também esta casa estaria sujeita a elaboração do EIA. Observe-se que a própria Constituição Federal, ao se referir ao impacto ambiental, utilizou conceitos vagos como “potencialmente” e “significativa”, mas a partir de qual

impacto seria significativo? Para fugir dessa incômoda situação, o critério utilizado pelo legislador foi o de elaborar uma lista, enumerando as obras e atividades qualificadas a produzir efeitos ambientais indesejáveis. No entanto, o problema permanece, pois a Resolução CONAMA nº 001/86, expedida para esse fim, apresentou um elenco meramente exemplificativo das atividades que, presumidas de maior potencial ofensivo, estariam a demandar a realização de EIA. Nada obsta que o órgão ambiental, defrontando-se com atividade não constante do rol mencionado, mas capaz de sensível degradação do ambiente, determine a realização do EIA. O caso da construção da casa, no entanto, poderia estar sujeita à elaboração do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, como se verá mais adiante.

O EIA é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, que é um dos principais instrumentos de que é dotado o nosso ordenamento jurídico com a finalidade de assegurar o cumprimento dos objetivos constitucionais referentes ao tema meio ambiente. A complexidade dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente faz com que os seus instrumentos, igualmente, sejam extremamente complexos. Dentre eles todos, provavelmente o mais complexo seja o EIA. A complexidade é técnica, no sentido do conjunto de disciplinas que devem ser utilizadas à adequada realização de um Estudo de Impacto Ambiental, e jurídica, pois a definição da natureza jurídica de tais estudos é bastante árdua. Existe, também, uma grande complexidade jurídica, que é causada pelas audiências públicas.

Para Paulo Affonso Leme Machado, a natureza jurídica do EIA é de “um juízo de valor, ou seja, uma avaliação favorável ou desfavorável ao projeto. Não se admitindo um Estudo de Impacto Ambiental que se abstenha de emitir a avaliação do projeto”.<sup>55</sup> 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.

O Poder Público não pode exigir o EIA de forma aleatória. O EIA é exigível de forma vinculada, no interior do processo de licenciamento de uma atividade efetiva ou potencialmente poluidora ou degradadora do meio ambiente. O EIA integra-se ao processo de licenciamento ambiental, constituído-se naquilo que foi chamado por Antônio Herman

Benjamin como “limite da discricionariedade administrativa”<sup>56</sup>. Esses limites se impõem por vários caminhos e circunstâncias. A formalidade é um dos elementos mais importantes no interior do processo de licenciamento e, sobretudo, na inserção do EIA no interior do próprio licenciamento. Com efeito, a prática administrativa e judiciária tem demonstrado que, não raras vezes, um vício formal pode implicar a anulação de uma licença ambiental.

A importância da correta observância dos preceitos formais está em que o exame destes deve ser feito, necessariamente, como preliminar a qualquer análise de mérito dos próprios Estudos de Impacto Ambiental. “O licenciamento é um ato administrativo formal e vinculado. Isto implica que, para que se conceda uma licença, sejam necessários alguns requisitos. Licença que tenha sido expedida sem a observância das formalidades legais é licença anulável”.<sup>57</sup>

O EIA é procedimento formal e material. É formal, pois não se pode licitamente deixar de realizar nenhum dos procedimentos determinados nas normas concernentes à sua realização. É material, pois a implementação das regras formais deve ser feita com a utilização de todos os recursos técnicos disponíveis, e, na análise dos resultados, devem ser aplicados os princípios norteadores do Direito Ambiental, em especial o princípio da cautela.

Há que se verificar que o EIA é parte integrante do processo de licenciamento ambiental e sua inexistência ou a sua realização viciada contaminam o licenciamento, quando se tratar de obra ou atividade efetiva ou potencialmente causadora de poluição ou degradação do meio ambiente. Há, portanto, uma interdependência absoluta, no sistema brasileiro, entre licenciamento ambiental e Estudo de Impacto Ambiental, sendo que a aprovação deste “é pressuposto indeclinável para o licenciamento, influenciando no mérito da decisão administrativa, e constituindo-se na bússola a guiar o rumo norte da confiabilidade da solução”.<sup>58</sup>

### **3.3 – LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

A Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/81, estabeleceu entre seus instrumentos o licenciamento pelos órgãos ambientais, de atividades efetiva ou potencialmente causadoras de degradação ambiental. O CONAMA, por meio da Resolução nº 237/97, estabeleceu regras relativas ao regime de Licenciamento Ambiental.

Assim, dependerão de prévio licenciamento ambiental, sem prejuízo de outras licenças exigíveis, a localização, a construção, a instalação, a ampliação, a modificação e a operação dos empreendimentos ou atividades: a) que utilizarem recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidores e b) capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

Como procedimento público que é, e coerente com o princípio da distribuição de competências em matéria de gestão ambiental, a coordenação do processo de exigência do EIA foi entregue aos órgãos estaduais competentes, integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente. Exceção foi feita aos casos de expressa competência federal, da alçada do IBAMA, ou de exclusivo interesse local, a cargo do Município.

As etapas do Licenciamento podem se fixadas com base no artigo 10 da CONAMA 237/97, da seguinte forma: 1- definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença requerida; 2- requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade; 3- análise pelo órgão ambiental competente dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias; 4- solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, uma única vez, em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios; 5- audiência pública, quando couber; 6- solicitação de novos esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes da Audiência pública; 7- emissão de parecer técnico conclusivo; 8- deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

Através do Licenciamento Ambiental, a Administração Pública, no uso de suas atribuições, estabelece condições e limites para o exercício de determinadas atividades. Como instrumento comprobatório de que as mencionadas atividades estão sendo fiscalizadas, a Administração expede documentos (Licenças), pelos quais é assegurado o exercício legal da atividade. Dessa maneira, o procedimento de Licenciamento Ambiental compreende a concessão de duas licenças preliminares e a licença final que o encerra, a saber: a) Licença Prévia (LP), concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade

aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação; b) Licença de Instalação (LI), autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes; e, c) Licença de Operação (LO), autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinadas para a operação. As licenças são concedidas pelo prazo fixado na Resolução CONAMA nº 237/97, atendidas as especificações técnicas compatíveis com o empreendimento a ser licenciado.

Para a validade das Licenças não basta a simples declaração de vontade do Poder Público coincidente com a pretensão do particular. Ao revés, sua emissão está condicionada a requisito externo que é a preparação do EIA, adequado e eficiente. É o EIA, portanto, o guia do administrador na emissão das licenças ambientais, ou seja, o EIA é condição para a concessão de qualquer licenciamento de obra ou empreendimento de significativo impacto ambiental.

### **3.4 – ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO DISCIPLINADORA DO EIV**

Como vimos anteriormente, os diversos projetos de lei sobre a questão urbana, inicialmente apresentados no Congresso Nacional, não previam a exigência do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, conforme atualmente existente no Estatuto da Cidade. Os diversos projetos de lei foram reunidos no Projeto de Lei nº 5.788, de 31/08/1990, do Deputado Inaldo Leitão que, pela primeira vez, mencionou o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança. Esse projeto foi aprovado pelo Plenário e, em 10/07/2001, veio a se tornar a lei federal nº 10.257/2001, mas conhecida como Estatuto da Cidade.

Válido apresentar algumas considerações feitas por Grazia de Grazia<sup>59</sup> ao projeto de lei, antes de sua aprovação:

“Além dos setores de construção, os deputados evangélicos posicionaram-se contra o Estudo Prévio do Impacto de Vizinhança. A justificativa alegada era a de que as Igrejas Evangélicas sofrem preconceito das comunidades e o referido instrumento faria com que as comunidades pressionassem contra a

existência delas. A estratégia usada nessas negociações foi retirar alguns detalhes incluídos em artigos que, embora importantes, não atrapalhavam o sentido da matéria, principalmente quando dependia de lei específica municipal, pois sabemos que de acordo com a correlação de forças existentes em cada município, as diretrizes fixadas na lei federal serão ou não absorvidas.”

Com base nessas considerações, podemos observar que a idéia dos deputados era simplificar o projeto de lei, de forma a evitar uma maior demora em sua aprovação. A discussão sobre assuntos polêmicos passou para a lei municipal específica.

Hely Lopes Meirelles<sup>60</sup> nos lembra que a Lei Orgânica de algumas cidades brasileiras já previam instrumentos semelhantes ao Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, mesmo antes do advento do Estatuto da Cidade, como, por exemplo, a cidade de São Paulo:

“Algumas Leis Orgânicas, como a do Município de São Paulo, passaram a exigir, para a implantação de obras que tenham significativa repercussão ambiental ou na infra-estrutura urbana, a apresentação pelo interessado de Relatório de Impacto de Vizinhança (RIVI). Este estudo destina-se a permitir que os órgãos competentes da Prefeitura examinem a adequação do empreendimento no respectivo local e entorno, com relação aos aspectos do sistema viário e de transportes, produção de ruídos e resíduos sólidos, capacidade da infra-estrutura instalada, etc. Na verdade, é um estudo de impacto ambiental, ou seja, da repercussão do empreendimento no ambiente urbano onde está inserido; daí por que se preferiu denomina-lo de impacto de vizinhança. A lei municipal deverá especificar os empreendimentos que ficam sujeitos à apresentação do RIVI e qual o órgão competente para sua aprovação. Eventuais exigências que forem feitas devem estar embasadas em lei e a expedição da licença para construir fica subordinada à aprovação do RIVI.”

O Estatuto da Cidade disciplina o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança nos seguintes artigos:

“Artigo 4º. Para fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:  
(...)



*VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).”*

Como vimos, trata esse artigo, do paralelo estabelecido pelo Estatuto da Cidade, entre a preocupação com a política urbana e a preocupação com a política ambiental.

*“Artigo 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.”*

Já o artigo 36 do Estatuto da Cidade, fala apenas em lei municipal, não exigindo, para a regulamentação do EIV, uma Lei Complementar, como é o caso do Plano Diretor. Logo, o EIV será implementado por Lei Ordinária, e conseqüentemente, não será exigido *quorum* qualificado para sua alteração. Assim, as mudanças nesta lei serão mais simples. Não se sabe, ainda, se este procedimento simplificado é um aspecto positivo ou negativo para a implantação de mudanças no Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança.

Esse artigo estabelece que a definição dos empreendimentos e atividades condicionadas à realização do EIV depende de lei municipal, como faz a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, anterior ao Estatuto da Cidade, nos termos do seu artigo 445, a saber:

*“Artigo 445. Qualquer projeto de edificação multifamiliar ou destinado a empreendimentos industriais ou comerciais, de iniciativa privada ou pública, encaminhado aos órgãos públicos para apreciação e aprovação, será acompanhado de relatório de impacto de vizinhança, contendo, no mínimo, os seguintes aspectos de interferência da obra sobre:*

*I – o meio ambiente natural e construído;*

*II – a infra-estrutura urbana relativa à rede de água e esgoto, gás, telefonia e energia elétrica;*

*III – o sistema viário;*

*IV – o nível de ruído, de qualidade do ar e qualidade visual;*

*V – as características sócio-culturais da comunidade.”*

Da análise deste artigo 445 da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro se depreende que o EIV abrange todo e qualquer projeto, empreendimento e obra, de natureza privada ou pública. Este é um importante aspecto porque força o Poder Público, em todos os níveis (federal, estadual e municipal) a submeter-se à lei orgânica municipal. Retomamos, aqui, o exemplo dado anteriormente da casa de dois quartos em uma vila na cidade. O Poder Público gera o instrumento legal que disciplina o EIV, mas deixa de lado as ferramentas para sua execução.

Entende-se que não poderão ser realizadas obras fora dos parâmetros especificados pela Lei Orgânica local, tendo em vista que o Estatuto da Cidade condiciona o EIV à aprovação de lei municipal específica. Assim, por exemplo, se a União ou o Estado pretender executar um projeto, uma obra ou um empreendimento em uma determinada cidade, não poderá eximir-se de cumprir a Lei Municipal que estabelece quais empreendimentos serão objeto do EIV. No caso da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro fica estabelecido que qualquer projeto, tanto de iniciativa pública, quanto de iniciativa privada, deve antes apresentar um EIV. No entanto, o EIV previsto na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro nunca foi aplicado apesar da previsão legal.

Voltando à análise do Estatuto da Cidade, temos a previsão do Estudo de Impacto de Vizinhança também em seu artigo 37, nestes termos:

*“Artigo 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.”*

Deste artigo 37 pode-se concluir que o EIV se propõe a avaliar os efeitos sobre a população residente em determinada área, como condição para aprovação de obras ou funcionamento de atividades. A avaliação deverá ser colocada à disposição da população e levará em conta as conseqüências sobre a ocupação do espaço urbano e a preservação do meio ambiente. Patrícia Teixeira de Rezende Flores<sup>61</sup> afirma que “As conclusões do EIV poderão aprovar o empreendimento ou atividade, estabelecendo condições para o seu funcionamento ou contrapartidas das mais diversas ordens, tais como: 1- no caso de adensamento populacional, poderão ser exigidas áreas verdes, creches, escolas, parque; 2- no caso de impacto sobre a infra-estrutura viária, poderão ser exigidos investimentos em sinalização, transportes coletivos, estações de embarque e desembarque.” Dessa forma, as conclusões do EIV poderão, também, indicar modificações no próprio projeto do empreendimento, como diminuição da área construída, aumento de vagas para estacionamento, medidas de isolamento acústico, recuos ou alterações na fachada, dentre outras. Por isso, pode-se dizer que esse artigo parece demonstrar preocupação, essencialmente, com a qualidade de vida da população nos centros urbanos.

“Artigo 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.”

Do artigo 38 concluí-se que o grande desafio dos Municípios no EIV é conseguir chegar a uma equação satisfatória entre os ônus e os benefícios de cada empreendimento, visando não só a vizinhança imediata, mas também, o conjunto da cidade, ao afirmar que elaboração do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança não substituí, nem exclui, a elaboração do competente Estudo de Impacto Ambiental.

### **3.5 – EIA E EIV: COEXISTÊNCIA NECESSÁRIA**

Como acabamos de ver, o artigo 38 da Lei nº 10.257/2001 - Estatuto da Cidade - estabelece que a elaboração do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança não

substituí a elaboração e a aprovação do Estudo de Impacto Ambiental, devendo os dois estudos coexistir.

Segundo o Procurador do Município do Rio de Janeiro, André Tostes<sup>62</sup>, “Como o EIA foi concebido para empreendimentos de certo porte, faltava uma visão dos impactos dos empreendimentos pequenos e urbanos. As intervenções urbanas de pequeno porte, mas causadoras de impacto, não dispunham de um instrumento de compreensão e de análise tão adequado quanto os de grande porte já dispunham, que é o EIA. Surge, então o EIV como um filhote, já que tem abrangência menor, do EIA.” A partir desse entendimento, podemos dizer que um prédio de 30 andares num bairro que só tem vilas ou casas de um andar representa um impacto significativo no sistema viário, no sistema de esgotamento sanitário e abastecimento de água, na sobrecarga da estrutura de serviços, na movimentação de lixo, etc. Por isso é importante o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança para determinar as medidas que devem ser tomadas para diminuir o sofrimento da vizinhança, ou como foi visto acima, para estabelecer condições para o funcionamento do empreendimento, ou para definir as contrapartidas e as compensações das mais diversas ordens, ou ainda, para exigir modificações no próprio projeto do empreendimento.

Para o arquiteto da Prefeitura do Rio de Janeiro, Luis Fernando Salgado<sup>63</sup>, “O EIA é muito mais voltado para o meio ambiente natural, enquanto o EIV transcende ao meio ambiente natural e entra no meio ambiente construído e, entra também, na composição sócio-econômica da população.” Segundo esse entendimento, o EIA estaria mais para a qualidade do ar, qualidade da água, preservação de espécies, a flora, a fauna e tudo que seja relacionado a natureza, ou seja, o EIA surge para evitar que as obras e empreendimentos públicos ou privados venham agredir o meio ambiente. O EIA/RIMA constitui um dos mais importantes instrumentos de proteção do meio ambiente. Por outro lado, o EIV soma a natureza com o homem e tudo aquilo que o homem construiu ou transformou. O EIV é mais um instrumento de controle que busca separar o que se quer preservar daquilo que não se quer preservar, que no caso do EIV é não só o meio ambiente construído, como também a vizinhança e a qualidade de vida nas cidades.

A própria Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro estabelece em seu artigo 444, uma tentativa de conciliar desenvolvimento urbano e meio ambiente:

*“Artigo 444. A autorização para implantação de empreendimentos imobiliários e industriais com a instalação de equipamentos urbanos e de infra-estrutura modificadores do meio ambiente, por iniciativa do Poder Público ou da iniciativa privada, será precedida de realização de estudos e avaliação de impacto ambiental e urbanístico.*

*§1º - A responsabilidade administrativa para a realização do estudo, contratado após licitação, é do órgão a que compete a autorização, cabendo o ônus do contrato a quem postular.*

*§2º - O relatório será submetido à apreciação técnica da administração.”*

O aumento da preocupação ambiental pode explicar, em parte, a aproximação entre os campos urbano e ambiental. Para Selene Herculano<sup>64</sup>, “a tentativa de uso da expressão meio ambiente urbano tentaria, por um lado, unir aspectos físicos, naturais e construídos do espaço urbano com aspectos de qualidade de vida urbana, entendida como o fundamento e a síntese entre o bem-estar individual, o equilíbrio ambiental e o desenvolvimento econômico.” Para que o EIV cumpra os ideais de sustentabilidade das cidades, é necessária a participação da população do município na definição do tipo de empreendimento que deverá ser objeto do estudo. Assim como o Estatuto da Cidade estabelece diretrizes expressas de participação popular, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, 12 anos antes, já previa estes mecanismos em seu artigo 472, nestes termos:

*“Artigo 472. O Poder Público é obrigado a:*

*I – divulgar, anualmente, os planos, programas e metas para a recuperação da qualidade ambiental, incluindo informações detalhadas sobre a alocação de recursos humanos e financeiros, bem como relatório de atividades e desempenho relativo ao período anterior;*

*II – garantir amplo acesso dos interessados às informações sobre fontes e causas de poluição e degradação ambiental, os níveis de poluição, qualidade do meio ambiente, situações de risco de acidentes e a presença de substâncias potencialmente danosas à saúde na água potável, nos alimentos e nas areias das praias;*

*(...)*

*V – condicionar a implantação de instalações e atividades, efetivamente ou potencialmente causadoras de alteração no meio ambiente e na qualidade de vida, à prévia elaboração de estudo de impacto ambiental, relatório de*

*impacto ambiental (RIMA) e impacto ocupacional, que terão ampla publicidade e serão submetidos ao Conselho Municipal de Meio Ambiente, ouvida a sociedade civil em audiências públicas e informando-se aos interessados que o solicitarem no prazo de dez dias.”*

Para Vera F. Rezende<sup>65</sup>, “a obrigatoriedade do EIV preenche uma importante lacuna na legislação, que se refere a construções ou atividade que, embora de pequeno porte, concorrem para a degradação do meio ambiente no nível local.” Afinal, o próprio no EIV traz o conceito de vizinhança, atribuído às adjacências do empreendimento. Esta é uma distinção importante em relação ao EIA, que trata de impactos significativos e que, por isso, tem uma abrangência geográfica muito mais ampla.

Nesse sentido, trazendo uma distinção entre o EIV e o EIA, Maria Julieta Nunes de Souza<sup>66</sup> afirma que, “o Estatuto da Cidade (Projeto de Lei nº 5.788) incluiu o Relatório de Impacto de Vizinhança como dispositivo que visa sobretudo a garantia de anuência prévia da população vizinha na aprovação de projetos urbanos. Sua familiaridade com as avaliações ambientais é clara, basta considerar o nome. Pode significar uma boa oportunidade de inserir parte do conteúdo ambiental abordado aos procedimentos propriamente urbanos.”

André Tostes<sup>67</sup>, Procurador do Município do Rio de Janeiro, entende que com a grande reforma legislativa que ocorreu no país com a promulgação da Constituição Federal de 1988 percebeu-se o quanto o EIA é útil para uma avaliação, em grandes linhas, dos aspectos, sobretudo negativos, de determinado empreendimento e imaginou-se que um estudo mais restrito de impacto de vizinhança poderia ser contemplado para as intervenções, especialmente urbanas, que tinham um potencial qualquer de afetar a vizinhança. As intervenções urbanas de pequeno porte, mas causadoras de impacto, não dispunham de um instrumento de análise tão adequado quanto os de grande porte já dispunham, por isso, depois da Constituição Federal de 1988 procurou-se aplicar os aspectos positivos do EIA, que é anterior à Constituição de 88, a uma compreensão melhor de intervenções e impactos menos abrangentes sobre a vizinhança imediata.

Entende-se, no entanto, que o EIV não é só para pequenos empreendimentos. Tem-se entendido que o EIV deve ser aplicado tanto para pequenos quanto para grandes empreendimentos, desde que potencialmente causadores de significativos impactos à

vizinhança imediata. Corroborando esse entendimento está a opinião do arquiteto da Prefeitura do Rio de Janeiro, Luis Fernando Salgado<sup>68</sup>, para quem o EIV é também para os grandes empreendimentos. E, é justamente por ser também para os grandes empreendimentos que o EIV e o EIA se assemelham e se complementam, devendo co-existir. No EIA, para empreendimentos de grande porte, os impactos de vizinhança devem estar previstos, também, e devem ser avaliados. Assim, não caberia a repetição pelo EIV. No entanto, a criação dos dois instrumentos, um municipal e outro estadual ou federal pode gerar conflitos de competência. A possibilidade da exigência dos estudos nos três níveis de governo implica que, não raras vezes, a sobreposição dos estudos gere um clima de insegurança e de instabilidade jurídica. O ponto fundamental que deve ser considerado é que o EIA, basicamente, deve ser exigido pelo Poder Público Estadual, dentro do processo de Licenciamento Ambiental. As autoridades federais podem atuar apenas supletivamente às autoridades estaduais. Já o EIV deve ser exigido exclusivamente pelo Poder Público Municipal, para atender as necessidades locais.

O EIA tem um amplo campo de abrangência, que engloba o diagnóstico ambiental e socioeconômico. Tal estudo deve ser suficientemente completo para detectar possíveis danos ao patrimônio natural ou construído, além de detectar eventuais impactos socioeconômicos não desejados. O EIV, quanto à sua finalidade, se aproxima muito do EIA, pois também tem a finalidade de identificar possíveis impactos ambientais e socioeconômicos, servindo para, dentre outras coisas, fazer prevalecer padrões de produção e consumo compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental.

A principal diferença entre o EIA e o EIV corresponde à limitação territorial, pois enquanto o EIA tem um campo não definido previamente, o EIV deve ficar limitado à área do empreendimento e suas proximidades (art. 37 do Estatuto da Cidade). Também está o EIV limitado às áreas urbanas (art. 36 do Estatuto da Cidade). A limitação do EIV ao meio urbano permite depreender que tal estudo foi pensado para mensurar os impactos que são inerentes às cidades, mas que precisam ser controlados.

Apesar do EIV ser mais voltado para as cidades e o EIA ser mais voltado para o meio ambiente natural, acredita-se que o EIA acaba sendo também utilizado nas cidades, já que o EIV é muito recente e ainda não foi regulamentado. Nas hipóteses de exigibilidade simultânea do EIA e do EIV, a elaboração de um estudo não irá tornar desnecessária a elaboração do outro. Haverá, por certo, alguma redundância, mas se o EIV for

bem focado em detalhes que podem impactar a qualidade de vida dos vizinhos do empreendimento, os dois estudos se complementarão.

No próximo capítulo deste trabalho passaremos a analisar os limites do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), no caso-referência do Município do Rio de Janeiro.



#### **CAPÍTULO IV**

### **OS LIMITES DO ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA: O CASO-REFERÊNCIA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, instituído pelo Estatuto da Cidade, está diretamente relacionado com os direitos de vizinhança e, mais ainda, com o direito de construir. Para Silvio Rodrigues<sup>69</sup>, “os direitos de vizinhança poderiam ser definidos como limitações impostas pela lei às prerrogativas individuais e com o escopo de conciliar interesses de proprietários vizinhos, reduzindo os poderes inerentes ao domínio e de modo a regular a convivência.” Pela concepção clássica, refletida no artigo 1228 do Código Civil, o direito de propriedade pode ser entendido como o direito que o titular tem de usar, gozar e dispor da coisa e de reavê-la de quem injustamente a possui.

Para Hely Lopes Meirelles<sup>70</sup>, “o fundamento do direito de construir está no direito de propriedade. Desde que se reconhece ao proprietário o poder legal de usar, gozar e dispor de seus bens, reconhecido está o direito de construir, visto que no uso, gozo e disponibilidade da coisa compreende a faculdade de transformá-la, edificá-la, beneficiá-la, enfim, com todas as obras que lhe favoreçam a utilização ou lhe aumentem o valor econômico.”

Espelha, ainda, essa concepção clássica, o artigo 1299, do Código Civil, que sob a rubrica do direito de construir enuncia que o proprietário de um terreno tem ampla liberdade para aí erguer as construções que quiser. Todavia, esse direito de construir encontra limitações nos direitos dos vizinhos e nos regulamentos administrativos.

É o que entende, ainda, Hely Lopes Meirelles<sup>71</sup> ao afirmar que, “embora amplo, o direito de construir não é absoluto, porque as relações de vizinhança e o bem-estar

coletivo impõem ao proprietário certas limitações a esse direito, como, de resto, a todo direito individual, visando assegurar a coexistência pacífica dos indivíduos em sociedade.” O jurista conclui, na mesma obra que, “A liberdade de construir é regra. As restrições e limitações ao direito de construir formam as exceções, e, assim sendo, só são admitidas quando expressamente consignadas em lei ou regulamento.”

Culminando um processo de reforma jurídica que começou na década de 1930, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade propõem o estabelecimento de novo paradigma para interpretar e regular a propriedade privada, substituindo o princípio individualista do Código Civil pelo princípio da função social da propriedade, que se encontra presente nas ordens jurídicas dos países capitalistas mais avançados. Assim, a propriedade está destinada a uma missão social, que necessariamente terá de exercer, independentemente da vontade de seu titular.

Com relação a essa inclusão do princípio da função social da propriedade na Constituição Federal de 1988 substituindo o princípio individualista do Código Civil, vale citar o entendimento de Miguel Baldez<sup>72</sup>, para quem “com a Constituição Federal de 1988, a função social da propriedade deixou de ser uma simples norma programática, quase sempre explicada através de limitações administrativas municipais e passou a ser concebida como um poder, ou garantia, contra os excessos da propriedade, ou, mais adequadamente, contra os excessos de quem seja proprietário. E os titulares dessa garantia só podem ser aqueles que não são proprietários, ou que, embora sendo proprietários, sofrem os efeitos do mau-uso ou do não-uso da propriedade alheia.” E acrescenta que o que fica caracterizado com a Constituição Federal de 1988 (artigo 5º, XIII) é o direito coletivo à função social da propriedade. No entanto, o destinatário desse direito não será a sociedade em si mesma, já que as abstrações não têm destinatários, mas sim a sociedade em determinadas situações concretas, ou seja, determinados bolsões da sociedade concretamente agredidos pelo uso abusivo da propriedade.

No sentido da função social da propriedade constituir-se numa garantia contra o mau uso desta propriedade, Ricardo Lira<sup>73</sup> acrescenta que “o direito de propriedade é um direito subjetivo, ao qual corresponde o direito negativo de todos os outros, obrigados a abster-se da dominação do bem.” Desta forma, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, que é o instrumento para a subordinação da propriedade privada à Política Urbana determinada pelos Municípios. Diferentemente deste entendimento, Silvio Rodrigues<sup>74</sup>

entende que a propriedade não é um direito subjetivo do proprietário, mas a função social do detentor da riqueza. Assim sendo, deve o proprietário gerir a coisa, tendo em vista o seu melhor rendimento e no interesse de todos.

Para Ricardo Lira<sup>75</sup>, “não há que falar só em redefinição da propriedade, mas em diversificação do direito de propriedade, no seu conteúdo, visando à função social da propriedade, como um dos instrumentos da Justiça Social. Assim, o direito de propriedade, assegurado na Constituição da República, é um direito cujo conteúdo pode variar, como verdadeira função social, nos termos e limites fixados pela lei, como expressão da vontade coletiva, desde que não seja ele esvaziado no seu conteúdo essencial mínimo.”

Para entender a expressão “função social da propriedade” deve-se compreender a cidade como lugar público onde o Estado é o mediador do bem social. Assim, impõe-se ao proprietário o dever de exercitar o direito de propriedade consoante ao benefício da sociedade. Neste contexto, o papel do direito, aqui traduzido pela legislação urbanística, deverá ser instrumento de uma distribuição mais adequada do acesso à terra urbana, dos equipamentos e serviços públicos e, de um desenvolvimento econômico que favoreça a oferta de empregos, visando a equilibrar, ou pelo menos minimizar, as desigualdades sociais. Nesse sentido Eros Roberto Grau<sup>76</sup> afirma que “o princípio da função social da propriedade impõe ao proprietário o dever de exercê-la em benefício de outrem e não, apenas, de não a exercer em prejuízo de outrem. Isso significa que a função social da propriedade atua como fonte de imposição de comportamentos positivos – prestação de fazer, portanto, e não, meramente, de não fazer – ao detentor do poder que deflui da propriedade.”

As modificações no regime da propriedade privada, introduzidas pela Constituição Federal de 1988 constituem algo mais de que tradicionais limitações administrativas e urbanísticas. A propriedade privada se encontra, agora, submetida à Política Urbana determinada pelos municípios, sendo o Plano Diretor o instrumento para a subordinação da propriedade. Assim, as disposições do Código Civil que estabelecem as faculdades de usar, gozar e dispor de bens, a plenitude da propriedade, o caráter exclusivo e ilimitado e, o direito de construir, devem ser entendidas diante das delimitações dadas pelas normas constitucionais. A Constituição Federal de 1988 ao estabelecer que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, provoca, segundo Miguel Baldez<sup>77</sup>, um abrandamento

formal na concepção e no caráter da propriedade privada e, segundo Ricardo Lira<sup>78</sup>, traça um perfil que caracteriza a propriedade urbanística.

Neste capítulo iremos analisar o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança e seus limites, no caso-referência do município do Rio de Janeiro.

#### **4.1 – EIV E QUALIDADE DE VIDA NAS CIDADES.**

A análise da qualidade de vida nas cidades é importante porque o Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º incisos IV e VII, coloca, entre outras diretrizes, a compatibilização necessária do crescimento das cidades com os recursos ambientais, de forma a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente e, a adoção de padrões de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica não só do Município e do território sob sua área de influência.

O Estatuto da Cidade insere, claramente, a preocupação ambiental junto à preocupação com a Política Urbana. Fernando Karl Ramos<sup>79</sup>, em sua dissertação de mestrado, nos lembra que, “o que se vem notando é uma tendência mundial no sentido de promover políticas urbanas baseadas na intervenção direta do estado, através de projetos específicos. No Brasil, por exemplo, os governos vêm efetivando políticas denominadas ‘de inclusão’, ou seja, de promover a integração dos setores mais pobres à sociedade urbana, através de investimentos públicos de vulto, especialmente na área habitacional, através da construção das chamadas casas populares, e na área de saneamento.” As administrações municipais, por falta de políticas definidas, acabaram por reconhecer a importância dos loteamentos irregulares e das favelas, tendo passado a atuar na sua regularização urbanística.

Segundo Vera F. Rezende<sup>80</sup>, “essas experiências não podem substituir uma ampla política fundiária e habitacional. Tanto no que se refere à capacidade limitada de atendimento desses programas e ao tempo necessário à sua execução, quanto ao fato de permanência de alguns problemas ambientais ou relacionados à insuficiência de serviços básicos torna-se necessária uma política consistente neste setor.” Afinal, o objetivo de uma política de desenvolvimento urbano é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantir o bem-estar de seus habitantes e assegurar a qualidade de vida nas cidades.

A qualidade de vida nas cidades pode ser definida, segundo Henri Ascelbard<sup>81</sup> como “componentes não mercantis da existência cotidiana e cidadã da população urbana, notadamente no que se refere às implicações sanitárias das práticas urbanas. As implicações sanitárias podem, alternativamente, ser associadas a representações coletivas da cidadania, onde as emissões líquidas e gasosas resultantes das tecnologias urbanas são entendidas como imposição de consumo forçado de produtos invendáveis das atividades de produção mercantil ou do modo de consumo das mercadorias, notadamente dos veículos automotores.” Já para Selene Herculano<sup>82</sup>, “o conceito de qualidade de vida, entendido como um direito de cidadania, seria o fundamento do conjunto de indicadores que mensuram, a um só tempo e de forma integradora, o bem-estar individual, o equilíbrio ambiental e o desenvolvimento econômico.”

José Afonso da Silva<sup>83</sup> tece alguns comentários sobre esse assunto:

*“Temos dito que o combate aos sistemas de degradação do meio ambiente convertera-se numa preocupação de todos. A proteção ambiental, abrangendo a preservação da natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa tutelar a qualidade de vida, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana.”*

Válido trazer, também, o entendimento de Cristiane Derani<sup>84</sup> sobre o assunto, para quem “a qualidade de vida no ordenamento jurídico brasileiro apresenta estes dois aspectos concomitantemente: o do nível de vida material e o do bem-estar físico e espiritual. Uma sã qualidade de vida abrange esta globalidade, acatando o fato de que um mínimo material é sempre necessário para o bem-estar espiritual.”

Válido destacar também o caráter democrático e participativo do Estatuto da Cidade, consubstanciado na gestão democrática das cidades, que permite, e até incentiva, a participação popular no gerenciamento das cidades, inclusive no que diz respeito à elaboração do Plano Diretor Municipal. É o que se conclui da leitura do artigo 2º do Estatuto da Cidade, nestes termos:

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

*(...)*

*II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.”*

A realização da gestão democrática é a única garantia de que os instrumentos de política urbana, introduzidos no ordenamento jurídico brasileiro pelo Estatuto da Cidade, serão verdadeiros instrumentos de promoção do direito à cidade para todos, sem exclusão social. O procedimento para elaboração do EIV, como estabelecido pelo Estatuto da Cidade, pressupõe a participação de todos os setores da sociedade local na discussão sobre o empreendimento. Para que o EIV cumpra os ideais de sustentabilidade das cidades, torna-se necessária a participação da população do município na definição do tipo de empreendimento que deverá ser objeto do estudo, além da efetiva participação da vizinhança nos estudos específicos para que não ocorra a aprovação de um projeto que pode vir a prejudicar a população local.

Nesse sentido, Vera F. Rezende<sup>85</sup> afirma que, “além da questão ambiental, o Estatuto da Cidade traz de volta os mecanismos de participação da sociedade, criando obrigações e até encaminhando a possibilidade de penalidades aos prefeitos que não produzirem seus planos diretores dentro de um processo de gestão democrática.”

O Estatuto da Cidade evidencia uma preocupação com a participação social em todos os processos do Planejamento Municipal, em que o Plano Diretor é a figura central e decisiva da Política Urbana. O Estatuto da Cidade traz de volta o foco para as disposições constitucionais relacionadas com a Política Urbana Municipal. O Estatuto da Cidade, cumprindo a determinação que consta dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, ao regulamentar a Política Urbana, traz novamente à discussão os importantes instrumentos de controle do solo urbano, entre eles o Plano Diretor, e avança em disposições sobre o meio ambiente construído. Sobre o assunto, citamos a lição de Rosângela Cavallazzi<sup>86</sup>:

*“Observa-se, portanto, que não faltam instrumentos ao administrador público, especialmente na esfera municipal, para a gestão ambiental do solo urbano, acumulando meios suficientes para implementar políticas públicas que garantam maior bem-estar aos usuários das cidades. Contudo, a realidade das cidades permanece distante do ideal. Os instrumentos de ordenamento urbano, embora executados, não acompanham a dinâmica urbana. A norma existe, às vezes em excesso, mas não apresenta eficácia social.”*

O Estatuto da Cidade, no parágrafo único de seu artigo 1º, se propõe a estabelecer normas que regulam o uso da propriedade urbana *“em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental.”* Essa proposição, apesar de não mencionar, reflete a questão da qualidade de vida nas cidades.

A efetiva aplicação do Estatuto da Cidade está condicionada à existência de normas municipais que regulamentem seus institutos, para efetivar a sua eficácia e sua validade. Com relação à eficácia e validade de uma norma trazemos à colação a lição de Herbert Hart<sup>87</sup>, nestes termos:

*“Diz-se de alguns dos enigmas relacionados com a idéia de validade jurídica, que eles respeitam à relação entre a validade e a eficácia do direito. Se por eficácia se quer dizer que o facto de que uma regra de direito exigindo um certo comportamento é mais freqüentemente obedecida do que desobedecida, é evidente que não há relação necessária entre a validade de uma regra concreta e a sua eficácia, a menos que a regra de reconhecimento do sistema inclua entre os seus critérios, como o fazem algumas, a disposição (por vezes referida como regra de desuso) de que nenhuma regra é considerada como regra do sistema se tiver cessado há muito de ser eficaz.”*

A Câmara de Vereadores do Município do Rio de Janeiro, como Poder legislativo, ao não aprovar o projeto de lei que regulamenta o EIV, e o Poder Executivo, ao criar obstáculos a essa aprovação estão impedindo ou, pelo menos retardando, que a população do município do Rio de Janeiro tenha acesso a uma melhor qualidade de vida e que possa participar ativamente da escolha dos empreendimentos, projetos e obras que deverão

apresentar o EIV, fazendo, assim, com que o Estatuto da Cidade perca parte de sua eficácia jurídica.

*A utilização, na gestão municipal, dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade é um teste para a sua eficácia como instrumento de Política Urbana, visando dotar as classes populares de poder decisório e cidadania ativa, no exercício da democracia participativa.*

*Como se sabe, na elaboração do EIV deverão ser contemplados os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade, relativos aos aspectos do adensamento da população, da demanda por novos equipamentos urbanos e comunitários, da valorização imobiliárias e seus efeitos, da geração de tráfego e demanda por transporte público, das necessidades relativas à ventilação e iluminação e do impacto a ser causado na paisagem urbana e no patrimônio natural e cultural. Com relação a elaboração do EIV devemos citar o entendimento de Jacqueline Menegassi<sup>88</sup>, nestes termos:*

“Poderá também o estudo apontar a inadequabilidade ou a inoportunidade da implantação do empreendimento ou atividade na área e nas circunstâncias pretendidas pelo proprietário público ou privado. As verificações e análises do estudo devem terminar por um juízo de valor construído por todos os agentes diretamente atingidos ou vinculados no empreendimento. Não se admite um estudo de avaliação de impacto que se abstenha de emitir uma avaliação da proposta.

No estudo do impacto, as devidas contrapartidas e/ou as medidas mitigadoras ou compensatórias, de caráter social, econômico, ambiental e/ou urbano, deverão ser adotadas pelo proponente do projeto para que obtenham o respectivo licenciamento ou autorização municipal.”

Luis Fernando Salgado<sup>89</sup> entende que o EIV pode auxiliar no planejamento urbano daqui a algum tempo, de modo que se revejam os paradigmas de localização dos estudos e da ocupação do território. Por esse entendimento, o planejamento urbano através da realização do EIV poderia verificar se determinados empreendimentos podem ou não ficar mais próximos das residências de seu entorno. A partir do entendimento de que o EIV pode auxiliar no planejamento urbano daqui a algum tempo, pode-se afirmar que se estaria aplicando o Princípio da Precaução. Esse princípio, amplamente observado quanto à



elaboração do EIA, deveria, assim, ser observado, também, quanto à elaboração do EIV, configurando mais uma semelhança entre os dois estudos. O Princípio da Precaução estabelece a premissa da cautela, principalmente porque existem certas atividades que postas em prática podem provocar efeitos ainda não conhecidos, ou, ainda, provocar danos irreversíveis. Esse princípio expressa, portanto, que havendo dúvida quanto aos riscos, não deverá ser realizado o empreendimento.

Nesse mesmo sentido é o entendimento de André Tostes<sup>90</sup>, para quem é exigível que a atividade de planejamento urbano considere os impactos que as suas intervenções provocarão nas áreas onde elas se manifestarem. Como o planejamento urbano é uma atividade que deve ser permanente em todas as áreas da cidade, pode-se concluir que o EIV é um elemento necessário desse planejamento e não um instrumento de avaliação imediata e pontual.

#### **4.2 – CONTEÚDO DO ESTUDO PRÉVIO DO IMPACTO DE VIZINHANÇA**

Como vimos, o Estatuto da Cidade disciplina, em seu artigo 37, o conteúdo mínimo do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança. Por imposição da lei, todos esses elementos deverão estar abordados no EIV, na tentativa de demonstrar a repercussão que o empreendimento terá na vida da população do seu entorno. Vimos, também, que a preocupação do legislador não exclui, entretanto, outras de caráter específico dos municípios, cabendo ao ente municipal o estabelecimento de quais seriam os elementos complementares que deveriam ser apresentados no Estudo de Impacto de Vizinhança, uma vez que, o rol do artigo 37 da lei nº 10.257/2001 não é limitativo, e sim, exemplificativo.

O Estatuto da Cidade procurou fazer com que o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança contemplasse, também, o adensamento populacional, ou seja, se um determinado centro urbano pode oferecer à população boas oportunidades de emprego, bons salários e boas condições de vida, a densidade populacional tenderá a crescer. Logo, se a cidade pode oferecer uma razoável qualidade de vida, as pessoas são atraídas para esses centros que lhes oferecem melhores oportunidades, melhor educação e melhor assistência médica, dentre outras coisas.

A terra, por ser imóvel, inflexível e integrada a outras estruturas permanentes como a infra-estrutura viária, por exemplo, acarreta nas cidades um processo constante de

adensamento e transformação de usos na tentativa de obter o seu máximo rendimento e de expandir os limites das áreas urbanizadas. O assentamento da população nas cidades tem se realizado sob a chamada segregação residencial, por força da qual às chamadas populações carentes e de baixa renda são destinadas as periferias do espaço urbano, em condições de vida precárias, recebendo as áreas de rendimento mais alto a concentração de maiores benefícios das ações do Estado.

Já os equipamentos urbanos e comunitários se relacionam com a existência de determinados serviços, cujo caráter de serviço público é absolutamente inequívoco: vias públicas, serviços sanitários, transporte coletivo, ensino, assistência social, serviço de luz e eletricidade, água, telefone, gás, etc., colocados à disposição da comunidade. Está relacionado com a construção de edificações em áreas ainda sem infra-estrutura. Quando esses equipamentos urbanos e comunitários são ofertados, quer pela iniciativa pública, quer pela iniciativa privada, ocorre uma valorização da área. A oferta de equipamentos urbanos e comunitários deve ser adequada aos interesses e necessidades da população e às características locais. E, o Estudo de Impacto de Vizinhança, antes de autorizar a realização de uma obra, atividade ou empreendimento deve verificar a existência ou a inexistência de equipamentos urbanos e comunitários no local.

As intervenções do Poder Público normalmente estão associadas a uma obra pública, a uma necessidade pública, ou seja, à implantação de equipamentos urbanos e comunitários. Naturalmente, essas intervenções devem também realizar o EIV para verificar que medidas devem ser tomadas para diminuir o sofrimento da vizinhança imediata. No entanto, a implantação de equipamentos urbanos e comunitários pode se dar, também, por intervenções da iniciativa privada. André Tostes<sup>91</sup> vê o EIV como um instrumento mais associado as intervenções da iniciativa privada, não exclusivamente, porque também o Poder Público intervém na cidade, mas intervém com menos frequência e menos assiduidade do que a iniciativa privada, que está sempre construindo.

Quanto ao uso e ocupação do solo, este item encontra-se diretamente relacionado ao aspecto do adensamento populacional. Nos grandes centros urbanos, torna-se essencial para a própria sobrevivência da cidade, o uso e a ocupação do solo de forma racional, sem agredir o meio ambiente, garantindo às pessoas a oportunidade de acesso à terra e cumprindo a função social da propriedade. O uso e ocupação do solo devem ser feito de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o

meio ambiente. Por força do princípio da segregação residencial, citado acima, os migrantes acabam se fixando na periferia, já que não lhes é possível a fixação no núcleo, onde a terra urbana alcança valores altíssimos, criando as cidades dormitórios, separando o homem de seu local de trabalho por grandes distâncias, sem a efetiva implantação de uma política de transporte de massa.

A Constituição Federal de 1988 fortaleceu o papel do Estado no que diz respeito ao controle do espaço urbano e conferiu aos planos diretores urbanos o papel de fazer as cidades e a propriedade urbana cumprirem sua função social, conferindo destaque e importância à Política Urbana e à gestão municipal.

O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança deve levar em conta, também, a valorização imobiliária quando da autorização para a realização de uma obra. O Estatuto da Cidade citou apenas a valorização imobiliária, não fazendo referência à desvalorização imobiliária. Pela valorização imobiliária, os proprietários de imóveis obtêm lucros em decorrência de alguma obra, projeto ou empreendimento realizado em seu entorno. Já na desvalorização imobiliária os proprietários de imóveis têm prejuízos em decorrência de obras que não existiam quando da aquisição do mesmo. A implantação de equipamentos urbanos e comunitários também é causa de significativa valorização imobiliária. A realização do EIV tende a amenizar os efeitos tanto da valorização quanto da desvalorização imobiliária.

Segundo Vera F. Rezende<sup>92</sup>, “a terra é um bem não produzido que, portanto, não possui valor, mas adquire um preço. Esse preço se forma porque a utilização da terra para a produção imobiliária permite a formação de sobrelucros de localização e, a renda da terra é realizada pela apropriação de economias externas, de vantagens locacionais, criadas pelo conjunto do capital privado e, sobretudo, público.” Parte dos lucros com a terra, consequência de investimentos públicos e privados e que são apropriados em sua totalidade pelos proprietários, devem ser recuperados pela administração local. Isso justifica a criação de tributos que incidem sobre a terra e que permitem a apropriação de parte da valorização acrescida aos imóveis e terrenos. A recuperação da valorização imobiliária pode se dar sob a forma de cobrança de contribuição de melhoria, de direitos de parcelamento e construção ou sob a forma de tributos sobre o lucro imobiliário.

A geração de tráfego e a demanda por transporte público é outro item essencial na elaboração do EIV. A geração de tráfego diz respeito aos congestionamentos nas

grandes cidades, ao tempo que se gasta nestes congestionamentos, à poluição causada pelos congestionamentos e ao caos no trânsito. Segundo Vera F. Rezende<sup>93</sup>, “a falta de habitações – habitação considerada em seu amplo sentido, terra, moradia e infra-estrutura básica, em quantidade e qualidade necessárias – se consolida como um dos maiores problemas das cidades brasileiras. A maioria das grandes cidades se caracteriza pela segregação dos seus espaços, onde habitações formais, localizadas em áreas dotadas de serviços, coexistem com favelas e loteamentos irregulares em áreas carentes de saneamento básico e transportes.”

Como vimos, a maioria dos trabalhadores brasileiros de baixa renda tem sua residência fixada na periferia das grandes cidades. Com isso, esses trabalhadores acabam por gastar muitas horas por dia para chegar ao local de trabalho, porque não há transporte público suficiente e os que existem são caros e encontram-se em condições precárias. A oferta de transporte também deve ser adequada aos interesses e necessidades da população e às características locais. O EIV, antes de autorizar a realização de uma obra, projeto ou empreendimento, deve levar em consideração a disponibilidade de transportes. É evidente que o caos urbano na área de transporte deve ser considerado quando da elaboração do EIV já que isso conspira decisivamente para a qualidade de vida nas cidades.

Eloi Ferreira de Araújo<sup>94</sup> faz as seguintes considerações acerca do modelo de planejamento adotado pelo governo no Estado do Rio de Janeiro:

“O Modelo de Planejamento Regional do Estado do Rio de Janeiro, com a fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara estruturou-se no modelo de primazia, ou seja, uma relação de distribuição de desenvolvimento a partir de um núcleo central: é o conceito de polarização. O princípio fundamental de sustentação da adoção de tal modelo localizou-se na idéia de que quanto mais o núcleo central se desenvolvesse, mais seriam distribuídos os benefícios do desenvolvimento. O resultado foi o privilegiamento do núcleo central perante as outras áreas, com uma drenagem de recursos para si com grande input de desenvolvimento e posterior distribuição deste. O que se vê como resultado é a saturação do núcleo central e o esvaziamento das áreas polarizadas.”

Com relação à ventilação e iluminação, citamos Fernando Karl Ramos<sup>95</sup> para quem, “este aspecto diz respeito às próprias condições de habitabilidade de um determinado

imóvel. Embora o Estatuto da Cidade não o diga de maneira expressa, entendemos que a ventilação e a iluminação dizem respeito tanto à obra que será executada, quanto aos imóveis pré-existentes, ou seja, uma obra ou construção deve levar em conta suas conseqüências com relação aos imóveis já construídos que se tornarão seus vizinhos. O mesmo aspecto se aplica também quanto ao gabarito para construção de edifícios à beira-mar. Muitas vezes os prédios altos ocultam o sol na praia, prejudicando a comunidade local e causando danos ao meio ambiente.” Esse é mais um importante item que deve ser observado quando da realização do EIV.

O último item a ser contemplado quando da elaboração do EIV é a paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. Citando as palavras de Rosângela Cavalazzi<sup>96</sup>, “*o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança contempla a preservação da paisagem urbana e do patrimônio cultural e natural, abrangendo inclusive a paisagem.*” Para a elaboração do EIV, o Estatuto da Cidade considera importante tanto o patrimônio natural quanto o patrimônio cultural, construído pelo homem, e que está abrangido na paisagem urbana. A preservação do patrimônio histórico-cultural pode ser efetivada tanto para promover experiências positivas quanto para garantir que experiências negativas não se reproduzam.

Para André Tostes<sup>97</sup>, “O EIV apontaria o que para a comunidade, para aquela vizinhança imediata, determinadas edificações representariam do ponto de vista afetivo, cultural, histórico, ou seja, daquilo que significou um aprendizado especial daquela comunidade e que por ser um aprendizado especial merece preservação, seja do ponto de vista positivo ou negativo.” Já para Luis Fernando Salgado<sup>98</sup>, “essa questão da preservação está muito relacionada a como a população se correlaciona com o seu ambiente construído. Se ela julgar que aquilo é importante de ser preservado não precisa nem de uma norma específica.”

Concorda-se com o entendimento de Luis Fernando Salgado, mas entende-se que se alguma coisa deve ser preservada para as presentes e futuras gerações, deve sim existir uma lei que regulamente essa preservação, e instrumentos que exijam essa preservação, como é o caso do EIV.

#### **4.3 – LIMITES DO EIV**

Ao estudarmos o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança é necessário que se identifiquem os limites de implementação deste instituto, para a efetiva realização da

função social da cidade. Para se medir os limites dos instrumentos de Política Urbana, dentre eles o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, alguns princípios devem ser observados. Esses princípios\* são: a capacidade de produzir justiça social; a capacidade de serem reproduzidos em larga escala; a capacidade de serem implementados; e, a capacidade de serem gerenciados.

Antes de se analisar o EIV com relação a cada um desses princípios, deve-se trazer o conceito de princípios. Segundo Roque Antônio Carrazza<sup>99</sup>, “princípio jurídico é o enunciado lógico, implícito ou explícito, que, por sua generalidade, ocupa posição de preeminência nos vastos quadrantes do Direito e, por isto mesmo, vincula, de modo inexorável, o entendimento e a aplicação das normas jurídicas que com ele se conectam.” Nesse mesmo sentido é o entendimento de Miguel Reale<sup>100</sup>, para quem, “princípios são certos enunciados lógicos admitidos como condição ou base de validade das demais asserções que compõem dado campo do saber. Assim, os princípios jurídicos constituem a base do Ordenamento Jurídico, vale dizer, são normas de maior hierarquia, verdadeiras sobrenormas que informam a aplicação das demais que a ela se referem.

Passa-se, agora, a análise de cada um dos princípios citados acima. A capacidade de garantir justiça social, segundo Vera Rezende<sup>101</sup>, diz respeito à possibilidade de integração da população de baixa renda na cidade, revertendo o processo de sua exclusão em relação à terra, habitação e infra-estrutura. Encontram-se em conformidade com esse princípio todas as políticas, instrumentos ou ações que visam aumentar a oferta de terras para os mais pobres e facilitar a regularização fundiária e urbanística de áreas da cidade.

Quanto a esse princípio, pode-se dizer que o EIV ao exigir que antes de se iniciar uma obra, projeto ou empreendimento, sejam analisadas questões como o uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, equipamentos urbanos e demanda por transporte, tenta reverter o processo de exclusão em relação à terra, habitação e infra-estrutura, integrando a população de baixa renda nos bairros da cidade. No entanto, essa capacidade de garantir justiça social seria, segundo André Tostes<sup>102</sup>, limitada, do ponto de vista espacial, já que a área de influência do EIV é a da vizinhança, especialmente quando comparado ao EIA e à sua área de influência.

---

\* Segundo Vera F. Rezende, em sua tese de doutorado, intitulada *Planejamento e política fundiária: o caso da cidade do Rio de Janeiro*, esses princípios foram inicialmente formulados por Farvaque e Mc Auslan (1991) a respeito dos instrumentos de política fundiária.

A capacidade de serem reproduzidos em larga escala é o princípio que garante a continuidade da Política Urbana a partir da aplicação de determinados instrumentos. Assim, projetos pontuais e instrumentos que não apresentem essa possibilidade, não podem ser utilizados como base para uma Política Urbana, embora possam representar experiências de valor para referência.

Ao analisar somente a questão fundiária, Vera Rezende<sup>103</sup> afirma que, “as intervenções indiretas do Poder Público sobre a terra apresentam maior possibilidade de serem reproduzidas que as intervenções diretas, em face do menor envolvimento do Poder Público e da reação em cadeia que constitui o próprio fundamento da maioria das intervenções que atuam de forma indireta. Algumas intervenções diretas como a colocação de infra-estrutura urbana e regularização urbanística e fundiária de favelas e loteamentos são ações necessárias que não apresentam possibilidade de serem executadas sem o envolvimento do Estado, o que caracterizaria uma ação indireta.”

Com relação a esse princípio, acredita-se que o EIV, por não ser um instrumento de avaliação pontual, pode sim ser reproduzido em larga escala porque a partir de sua aplicação poderia se garantir a continuidade de uma política urbana que busca garantir a todos o direito à cidade. Como visto anteriormente, o EIV é um dos instrumentos de Política Urbana trazidos pelo Estatuto da Cidade que auxiliam o Poder Público Municipal a evitar o desequilíbrio no crescimento urbano e garantir condições mínimas de ocupação equilibrada dos espaços habitáveis. André Tostes<sup>104</sup> lembra que, com relação à capacidade de reprodução em larga escala, à capacidade de implementação e à capacidade de gerenciamento, deve-se aproveitar para o EIV a experiência com a matéria ambiental, ou seja, aproveitar para o EIV/RIV a experiência obtida com a realização do EIA/RIMA.

Vale lembrar que nem todos os instrumentos capazes de produzir justiça social apresentam capacidade de serem reproduzidos em larga escala. No entanto, o não atendimento a esse princípio pode comprometer o princípio anterior, isto é, a incapacidade de ser reproduzido em larga escala torna um instrumento incapaz de produzir justiça social. Entendemos, no entanto, como acabamos de ver, ser o EIV capaz de ser reproduzido em larga escala e capaz de produzir justiça social.

A capacidade de ser implementado guarda estreita ligação com a capacidade de ser reproduzido em larga escala, mas apresenta outros aspectos que são políticos e legais, ou seja, alguns instrumentos dependem de decisão política para a sua utilização pela administração e/ou dependem de regularização e detalhamento de suas intenções em normas jurídicas. Os instrumentos e as intervenções que se contrapõem a interesses de grupos organizados da sociedade civil encontrarão sempre dificuldades de implementação, mesmo que tenham sido aprovados por lei. É o caso do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança que embora tenha sido aprovado e conste no Estatuto da Cidade, ainda não foi regulamentado para que se efetive a sua aplicação no Município do Rio de Janeiro.

O EIV, para poder ser aplicado, depende de regularização e detalhamento de suas intenções em lei municipal específica, o que ainda não ocorreu embora já exista um projeto de lei que vise regulamentá-lo. Enquanto o EIV não for regulamentado e o projeto de lei nº 303/2001 não for aprovado, o instrumento encontrará dificuldades quanto a sua capacidade de ser implementado. Mas, não basta a regulamentação do EIV. É preciso também sua aplicação e aceitação pela população, vale dizer, não basta a validade da lei, é preciso eficácia para que cumpra sua finalidade. A eficácia, nas palavras de Miguel Reale<sup>105</sup>, “se refere à aplicação ou execução da norma jurídica, ou seja, é a regra jurídica enquanto momento da conduta humana.” Assim, para que o EIV tenha capacidade para ser implementado não basta que ele seja declarado e regulamentado, é preciso que seja ele reconhecido e vivido pela sociedade, como algo que se incorpora e se integra na sua maneira de conduzir-se. Esse princípio se mostra tão importante que se torna um limite real ao EIV.

A capacidade de serem gerenciados, ainda como afirma Vera Rezende<sup>106</sup>, “diz respeito diretamente aos limites dados pela estrutura administrativa na sua condução.” Esses limites comprometem várias intervenções e instrumentos, uma vez que, todas as intervenções e instrumentos de Política Urbana dependem em maior ou menor grau da capacidade de gerenciamento da administração. Este princípio foi analisado por Maria Julieta Nunes de Souza<sup>107</sup>, nestes termos, “temos que admitir que as Prefeituras contam, no momento, com estruturas funcionais frágeis em quantidade e qualidade de pessoal. Dificilmente um RIV muito pormenorizado poderá se instalar em todos os processos de licenciamento urbano, em se tratando das megacidades. Em cidades de médio porte essa possibilidade é mais próxima.”



Quanto a esse princípio, ousa-se discordar da autora, pois acredita-se que o EIV tem capacidade para ser gerenciado, bastando para isso que a prefeitura ou o órgão responsável por exigir o estudo mantenha um corpo técnico preparado e em quantidade suficiente para atender a demanda que existirá após a regulamentação do instrumento. A regulamentação, ainda, pode servir para selecionar os casos necessários para a sua aplicação, diminuindo consideravelmente o número de processos a serem analisados pela prefeitura ou pelo órgão competente. Através de uma regulamentação que fixasse os padrões de qualidade do ambiente urbano muitos empreendimentos poderiam ser excluídos da necessidade de elaboração do EIV, bastando o cumprimento daqueles padrões. O EIV ficaria restrito às hipóteses nas quais a padronização não fosse suficiente para assegurar a manutenção da qualidade ambiental urbana.

A capacidade de ser implementado aproxima-se da capacidade de ser gerenciado, mas encontra-se estreitamente ligada à sua aceitação política. Os quatro princípios citados, embora essenciais numa Política Urbana, não são de igual valor. O princípio de garantir a justiça social deve prevalecer sempre que houver conflito com os demais princípios.

Válido seria, também, analisarmos o EIV com relação aos princípios específicos do direito urbanístico. Esses princípios são: princípio da função social da propriedade; princípio da subsidiariedade; princípio de que o urbanismo é função pública; e, princípio da afetação das mais-valias ao custo da urbanificação.

O primeiro e mais importante dos princípios de direito urbanístico é o princípio da função social da propriedade, já amplamente debatido no início deste capítulo. Por esse princípio, a propriedade deve ser utilizada de forma condizente com os fins sociais a que ela se preordena. O que caracteriza a propriedade urbana que emerge do texto constitucional é o fato de que o contexto em que ela se acha inserida é muito mais amplo do que o interesse privado do seu titular. A propriedade urbana cumpre sua função social quando, segundo José Afonso da Silva<sup>108</sup>, “assegura a todos, existência digna, conforme os ditames da justiça social.” Assim, pode-se dizer que o princípio da função social da propriedade guarda ampla relação com o princípio da capacidade de garantir justiça social, e que, como foi visto, o EIV ao tentar reverter o processo de exclusão da população de baixa renda nas cidade tem essa capacidade limitada, do posto de vista espacial, a vizinhança.

Pelo princípio da subsidiariedade se confere preferência aos particulares na implementação do planejamento urbano, desde que estes possam fazê-lo de maneira adequada e suficiente. Por esse princípio, a intervenção administrativa deve guiar-se pela eficácia, o que importa na abstenção de toda intervenção onde a iniciativa privada é suficiente para atender satisfatoriamente as necessidades públicas, observada, sempre, a proporcionalidade dessa intervenção. Assim, o poder público deve exercer, subsidiariamente, sua atividade em caráter supletivo. Como foi visto, André Tostes<sup>109</sup> entende que como o Poder Público intervém na cidade com menos frequência e menos assiduidade do que a iniciativa privada, que está sempre construindo, por isso, o EIV seria um instrumento mais associado as intervenções da iniciativa privada. Esse princípio estaria relacionado à importância dos equipamentos urbanos e comunitários, e o EIV, antes de autorizar uma obra, atividade ou empreendimento deve levar em consideração a existência ou inexistência de equipamentos urbanos e comunitários, que devem ser ofertados de forma adequada aos interesses e necessidades da população.

O princípio de que o urbanismo é função pública é entendido como aquele segundo o qual o Urbanismo é um poder-dever do Estado, na medida em que se constitui como poder enquanto dirigido a uma finalidade de interesse coletivo e cujo exercício se revela num dever jurídico. Nesse sentido, Regina Helena Costa<sup>110</sup> entende que “o Urbanismo como conjunto de medidas destinadas a organizar os espaços habitáveis é, sem dúvida, uma função pública, visto estar-se diante de um poder voltado para o atendimento do interesse coletivo e cujo exercício consubstancia-se num dever jurídico.” Assim, o Estado tem o dever jurídico de atuar nesse campo, verificada a existência de interesse coletivo a tutelar, quer mediante a edição de normas disciplinadoras da atividade urbanística, quer pela implementação do planejamento urbanístico. A atividade de planejamento urbanístico, através da realização do EIV, pode verificar os impactos que as obras, atividades ou empreendimentos provocarão na área onde se manifestarem e na vizinhança imediata.

Num primeiro momento, os princípios da subsidiariedade e de que o urbanismo é função pública parecem contraditórios, mas não são. Para que esses princípios possam conviver harmonicamente é preciso estabelecer o correto entendimento de cada um deles. O Urbanismo é uma função pública na medida em que se tem um poder exercido em nome do interesse público e que constitui um dever jurídico. A subsidiariedade está no fato de que se os particulares não se interessarem ou não puderem desenvolver a atividade urbanística de modo satisfatório, fica o Poder Público obrigado a desenvolvê-la.

O último princípio a ser analisado é o da afetação das mais-valias ao custo da urbanificação. Antes, deve-se diferenciar “urbanização” de “urbanificação”, que são termos de conteúdo distinto. Como elucida José Afonso da Silva<sup>111</sup> “urbanização é o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural”, verdadeiro fenômeno de concentração urbana. Urbanificação, por sua vez, é o “processo de correção da urbanização, mediante a reurbanização ou criação de conglomerados urbanos”, ou seja, é técnica de saneamento dos males provocados pela urbanização. Por esse princípio, os proprietários devem satisfazer os gastos decorrentes da urbanificação, dentro dos limites do benefício por eles alcançado. Esse princípio relaciona-se com a valorização imobiliária, que ocorre quando os proprietários obtêm lucros em decorrência da realização de alguma obra de urbanificação. Parte destes lucros devem ser recuperados pelo Poder Público através da criação de tributos que incidem sobre parte da valorização dos imóveis. Esses tributos estariam atuando não só como fonte de receita para compensar os gastos públicos com a realização de obras, mas também como forma de equilíbrio sócio-econômico e de combate à especulação. Nesse sentido, deve o EIV levar em consideração a valorização imobiliária quando da autorização para a realização de uma obra.

Quanto à aplicação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, procuramos analisar sua utilização pelo Município do Rio de Janeiro, por meio de identificação da lei municipal que regulamente o instituto. Alguns municípios brasileiros possuíam lei municipal sobre impacto de vizinhança, mesmo antes do advento do Estatuto da Cidade. É o caso das cidades de Natal, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre e Guarulhos.

Esta pesquisa buscou localizar junto ao Poder Público do Município do Rio de Janeiro a possível existência de lei municipal que, tenha regulamentado o instituto e que, nos termos do artigo 36 do Estatuto da Cidade, tenha definido os empreendimentos e atividades públicos ou privados, em área urbana, que dependem de elaboração de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV). Foi localizado junto à Câmara de Vereadores do Município do Rio de Janeiro, o Projeto de Lei nº 303/2001, de autoria do vereador Alexandre Cerruti, que trata do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança. Este projeto é anterior ao Estatuto da Cidade, pois foi apresentado em 19/06/2001 e, recebeu duas emendas modificativas se encontrando em tramitação ordinária na Câmara de Vereadores, aguardando parecer da Comissão de Assuntos Urbanos, desde 26/06/2003.

Em sua dissertação de mestrado, Fernando Karl Ramos<sup>112</sup> afirma acreditar que “a lenta tramitação deste projeto de lei na Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro pode ter dois significados. O primeiro é uma certa falta de interesse no tema pelo Legislativo. O outro significado possível é uma certa polêmica, uma vez que o projeto recebeu parecer desfavorável da Comissão de Higiene, Saúde Pública e Bem-estar Social da Câmara de Vereadores, recebendo parecer favorável das demais Comissões daquela Casa.”

Concorda-se em parte com esse entendimento, pois acredita-se que a lenta tramitação se deve sim a uma falta de interesse, mas não só do poder legislativo, mas também, do poder executivo, que teria que dispor de pessoal e de verba para analisar os EIV apresentados e, principalmente, dos setores envolvidos na construção civil e, até mesmo, da própria sociedade. Não se pode negar que os poderosíssimos interesses especulativos dos grandes grupos imobiliários têm um papel primordial por trás desta lenta tramitação.

André Tostes<sup>113</sup> vai além ao afirmar que a falta de regulamentação é também resultante de uma falta de cultura da sociedade brasileira. E explica, “é uma questão cultural de desrespeito à presença do outro, às necessidades do outro, ao incômodo que se pode causar ao outro. Isso é o núcleo mais profundo de se avançar com legislações, com normas que exijam uma percepção da outra pessoa. É claro que esse estímulo cultural negativo faz com que surjam argumentos para defender a inaplicabilidade de determinadas inovações legislativas e a falta de regulamentação do EIV estaria aí.”

O Projeto de Lei nº 303/2001 apesar de regulamentar o EIV, não define os empreendimentos e atividades, públicos ou privados, em área urbana, que deverão, conforme dispõe o artigo 36 do Estatuto da Cidade, apresentar o estudo antes de iniciar suas obras. No entanto, o Estatuto não prevê nenhuma sanção caso a lei não seja promulgada, ou caso seja promulgada, mas sem essa definição dos empreendimentos.

Com base nisso, tem-se acreditado que a Câmara de Vereadores do Município do Rio de Janeiro não se encontra premida a aprovar o Projeto de Lei nº 303/2001 e não demonstra interesse em apresentar emendas que introduzam um rol das atividades e empreendimentos que deverão apresentar o EIV. Com a redação atual do projeto de lei, todas as solicitações de licença estão sujeitas ao Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, nos termos dos seus artigos 1º e 2º:

*“Artigo 1º. Fica instituída a obrigatoriedade do estudo de impacto de vizinhança, nas construções de imóveis multifamiliares, de condomínios comerciais e instalações industriais de qualquer fim.*

*Artigo 2º. Qualquer requerimento de licença para nova construção ou reforma objetivando modificação de uso, implicará em realização de estudo do impacto na vizinhança.*

*§ 1º O relatório de impacto de vizinhança deverá observar os seguintes aspectos de interferência da obra:*

*I. meio ambiente natural e construído;*

*II. a infra-estrutura urbana relativa à rede de água e esgoto, gás, telefonia e energia elétrica;*

*III. sistema viário;*

*IV. nível de ruído, de qualidade do ar e qualidade visual;*

*V. as características socioculturais da comunidade;*

*VI. a ventilação natural e as conseqüências das áreas de sombra sobre os imóveis lindeiros.*

*§ 2º Os órgãos públicos e privados responsáveis pela elaboração do relatório responsabilizar-se-ão civil e criminalmente pela veracidade das informações.*

*§ 3º Os órgãos públicos municipais dentro da sua área de atuação, analisarão isoladamente cada item do relatório, afetos a sua área de interferência.”*

No entanto, em virtude da complexidade dos conflitos e demandas existentes no Município do Rio de Janeiro, a Secretaria Municipal de Urbanismo editou, em 2003, uma resolução interna, a Resolução SMU nº 467/2003, regulamentado a Lei nº 2.128/1994 e o Decreto nº 21.307/2002, quanto à análise do impacto de implantação de empreendimentos resultantes de Operação Interligada, que merece ser considerada.

Luis Fernando Salgado<sup>114</sup> afirma que “ocorre a operação interligada quando um empreendimento, sob algum aspecto, não atende à legislação em vigor. Verifica-se, então, no que não está atendendo à legislação, faz-se um estudo de impacto para verificar se esse uso ou acréscimo está causando algum dano, é levado a uma audiência pública e verificado o valor do que vai resultar essa operação de uso, há uma contrapartida em dinheiro que vai para

o fundo para fins sociais da Prefeitura.” A operação interligada é definida no artigo 1º da Lei 2.128/1994, como a “alteração de parâmetros urbanísticos, mediante contrapartida dos interessados, calculada proporcionalmente à valorização acrescida ao empreendimento projetado, e será realizada pelo Poder Público do Município, de acordo com as disposições do Plano Diretor”. As contrapartidas, calculadas proporcionalmente à valorização apurada pelas alterações dos parâmetros urbanísticos concedidos, serão efetivadas sob a forma de: I - construção de núcleos habitacionais destinados à população de baixa renda; II - cessão de terrenos para a implantação de núcleos habitacionais ou de equipamentos urbanos destinados à população de baixa renda; III - realização de obras de infra-estrutura urbana; IV - construção ou reforma de prédios públicos municipais; V - preservação e recuperação do meio ambiente ou do patrimônio cultural; VI - cessão de recursos, em espécie, ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. O raciocínio que fundamenta o estabelecimento de contrapartida é duplo: por um lado, o critério de captura de parte da valorização esperada em função dos investimentos realizados e as transformações resultantes; por outro lado, o custo total destes investimentos necessários. O Estatuto da Cidade não estabelece que a contrapartida deva ser necessariamente financeira.

As operações interligadas constituem um tipo especial de intervenção urbanística voltada para a transformação estrutural de um setor da cidade. As operações envolvem, simultaneamente, o redesenho deste setor (tanto de seu espaço público como privado); a combinação de investimentos privados e públicos para a execução e a alteração, manejo e transação dos direitos de uso e edificabilidade do solo e obrigações de urbanização. Trata-se, portanto, de um instrumento de implementação de um projeto urbano (e não da atividade de controle urbano) para uma determinada área da cidade, implantado por meio de parceria entre proprietários, poder público e investidores privados. Assim, a operação interligada é um instrumento de implementação de um projeto urbano, enquanto o EIV é um instrumento de política urbana e controle sobre o solo urbano.

De forma geral, a experiência das operações interligadas se deu em áreas onde já existia um grande interesse do mercado imobiliário confrontado com limitações significativas impostas pelo zoneamento. As parcerias viáveis, sob o ponto de vista econômico, seriam então restritas a setores em que haja efetivamente interesse da iniciativa privada em investir. Desta forma, a operação interligada não serviu, até o momento, para reestruturar ou reurbanizar áreas desprovidas de infra-estrutura ou redirecionar crescimento e expansão urbana, e sim, para investir mais em áreas que já concentravam os maiores

investimentos da cidade. Por isso, o interesse dos setores da construção civil na regulamentação do EIV para as operações interligadas, o que se deu através da Resolução SMU nº 467/2003.

É esse o único caso em que o EIV está sendo aplicado pela prefeitura do Rio de Janeiro, nas operações interligadas, que são mais um instrumento do planejamento urbano. Para atender a essa demanda pela regularização das operações interligadas, a Secretaria Municipal de Urbanismo do Rio de Janeiro, editou essa resolução interna para regular o assunto. Por essa resolução, toda operação interligada requer o Relatório de Impacto de Vizinhança. Vale lembrar, no entanto, que existiu apenas um ou dois casos de operação interligada no município do Rio de Janeiro, que realizaram o Relatório de Impacto de Vizinhança previsto na resolução municipal e não o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança previsto no Estatuto da Cidade. A Resolução SMU nº 467/2003 estabelece ainda que os empreendimentos ou atividades que dependam de EIA/RIMA ficam isentos da apresentação do EIV, num flagrante desacordo com o que estabelece o Estatuto da Cidade.

Válido informar que, o Município de Niterói avançou no que diz respeito à implantação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança no Estado do Rio de Janeiro, após o advento do Estatuto da Cidade, com a edição da Lei nº 2.051, de 06 de janeiro de 2003, cuja finalidade, segundo sua ementa é definir “os empreendimentos e atividades que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV/RIV) e dispõe sobre sua elaboração e análise, nos termos do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001)”.

O Projeto de Lei nº 303/2001, que visa regulamentar o EIV no município do Rio de Janeiro, sofreu duas emendas modificativas, ambas de autoria do Vereador Bispo Jorge Braz, nestes termos:

“Artigo 1º. (...)

Parágrafo único – Excetua-se da presente Lei, a obrigação do Estudo de Impacto de Vizinhança nos requerimentos de construções, reformas e modificações de uso de imóveis destinados a instituições religiosas e de ensino.”

“Artigo 2º. Qualquer requerimento de licença para nova construção ou reforma objetivando modificações de uso, nas hipóteses dos imóveis

enumerados no caput do artigo 1º, implicará em realização de estudo de impacto de vizinhança.”

Em ambas as emendas, apresentadas após a vigência do Estatuto da Cidade, o que se pretende é excluir determinados setores da sociedade da obrigatoriedade de apresentar o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança. Não há razão para essas emendas. As instituições religiosas e de ensino são pontos de atração e de geração de tráfego, no mínimo. Não tendo cabimento excluir da obrigatoriedade de realizar o EIV duas atividades potencialmente causadoras de impactos à vizinhança próxima e de seu entorno. Já as novas construções ou reforma objetivando modificações de uso também não podem ser excluídas da obrigatoriedade de apresentar o EIV, pois toda e qualquer construção e reforma é potencialmente causadora de impactos ambientais e urbanos.

Entende-se que aceitar as emendas propostas ao Projeto de Lei nº 303/2001 seria contrariar a essência de desenvolvimento sustentado presente no Estatuto da Cidade, que não apresenta nenhuma dessas hipóteses como causas de exclusão da obrigatoriedade de realizar o EIV. O que se pode perceber são determinados setores da sociedade civil, ou notadamente igreja, escola e construção civil, se sentirem ameaçados por um Estudo que vai de encontro aos seus interesses econômicos, na medida em que pode inviabilizar seus projetos, obras ou empreendimentos.

Corroborando essa opinião está a opinião de André Tostes<sup>115</sup> para quem “muitos desses instrumentos de cuidado com determinados empreendimentos são mal utilizados por aqueles que também não tem interesse em admitir o desenvolvimento ou a realização do empreendimento de quem o faz. Isso confirma aquilo que disse sobre uma sociedade profundamente autoritária que não consegue enxergar a atuação do outro.”

Quanto à aplicação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança buscamos junto à Procuradoria do Município do Rio de Janeiro e junto à Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro a existência de possíveis casos em que o EIV tivesse sido realizado. Os três entrevistados\* foram unânimes ao dizer que sem regulamentação o EIV não tem aplicabilidade, não podendo, portanto, ser exigido. Existe um único caso, em que o Relatório de Impacto de Vizinhança foi aplicado: nas operações interligadas, que são mais um

---

\* Os três entrevistados citados foram: o Procurador do Município do Rio de Janeiro, André Tostes; o arquiteto da Prefeitura do Rio de Janeiro, Luis Fernando Salgado; e, o Vereador do Rio de Janeiro, Alexandre Cerruti.



instrumento do planejamento urbano. No entanto, essas operações interligadas, que segundo Luis Fernando Salgado<sup>116</sup> foram duas, no máximo, exigiram o Relatório de Impacto previsto na resolução interna da Secretaria Municipal de Urbanismo (Resolução SMU nº 467/2003), não tendo sido realizado o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança previsto no Estatuto da Cidade, que é o objeto deste trabalho.

Ainda não se sabe se o EIV vai funcionar, ou seja, se os objetivos de evitar que obras, projetos e empreendimentos causem impactos relevantes na vizinhança próxima ou de seu entorno serão alcançados, porque trata-se de um instrumento novo de planejamento urbano, que como ainda não foi regulamentado, não pôde ainda ser posto em prática. Mesmo nas operações interligadas, já apresentadas, não se aplicou o EIV previsto no Estatuto da Cidade. Por ser um instrumento novo e imaturo, ainda não se tem o domínio das conseqüências da sua aplicação ou da sua falta de aplicação.

A falta de regulamentação do EIV e, conseqüentemente, a sua falta de aplicação acaba por torná-lo um instrumento ineficiente para uma ocupação do solo urbano mais ordenada e equânime, assegurando para todos uma melhor qualidade de vida nas cidades.

## CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho era analisar o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, como instrumento de Política Urbana, introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e os seus limites no caso-referência do Município do Rio de Janeiro.

A imensa e rápida urbanização pela qual passou a sociedade brasileira foi uma das principais questões sociais experimentadas no país no século XX. A urbanização vertiginosa, coincidindo com o fim de um período de acelerada expansão da economia brasileira, introduziu no território das cidades um novo e dramático significado: mais do que evocar progresso ou desenvolvimento, elas passaram a retratar e reproduzir as injustiças e desigualdades da sociedade.

Em geral, a população de baixa renda só tem a possibilidade de ocupar terras periféricas – muito mais baratas porque em geral não têm qualquer infra-estrutura – e construir aos poucos suas casas. Ou ocupar áreas ambientalmente frágeis, que teoricamente só poderiam ser urbanizadas sob condições muito mais rigorosas e adotando soluções geralmente dispendiosas, exatamente o inverso do que acaba acontecendo. A desfiguração dos bairros, com as populações carentes e de baixa renda se instalando em habitações destituídas das mínimas condições de vida, na periferia dos grandes centros urbanos e as populações de maior renda se instalando nas áreas onde há a maior concentração de equipamentos e serviços urbanos, configura o princípio da segregação residencial e constitui-se em uma questão essencial.

Este modelo de crescimento e expansão urbana tem sido identificado, no senso comum, como “falta de planejamento”. Entretanto, trata-se não da ausência de

planejamento, mas sim de uma interação bastante perversa entre processos sócio-econômicos, opções de planejamento e de políticas urbanas, e práticas políticas, que construíram um modelo excludente.

Os modelos de Política e Planejamento Urbano adotados pelas cidades brasileiras nos anos 70 e no início dos anos 80 foram marcados pelo regime político em vigor e por uma forte crença na capacidade do Estado em financiar o desenvolvimento urbano então praticado. Esta visão foi tensionada tanto pelo processo de redemocratização quanto pela crise fiscal do Estado.

Durante o processo de consolidação da Constituição Federal de 1988, um movimento multissetorial e de abrangência nacional lutou para incluir, no texto constitucional, instrumentos que levassem à instauração da função social da cidade e da propriedade no processo de construção das cidades. Retomando a bandeira da Reforma Urbana, este movimento atualizava, para as condições de um Brasil urbanizado, uma plataforma construída desde os anos 60 no país. As tentativas de construção de um marco regulatório a nível federal para a política urbana remontam às propostas de lei de desenvolvimento urbano elaboradas pelo então Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, nos anos 70, que resultaram no Projeto de Lei nº 775/83.

Como resultado desta luta, pela primeira vez na história, a Constituição Federal incluiu um capítulo específico para a Política Urbana, que previa uma série de instrumentos para a garantia, no âmbito de cada município, do direito à cidade, da defesa da função social da cidade e da propriedade e da democratização da gestão urbana.

No entanto, o texto constitucional requeria uma legislação específica de abrangência nacional: para que os princípios e instrumentos enunciados na Constituição Federal de 1988 pudessem ser implementados, era necessária, por um lado, uma legislação complementar de regulamentação dos instrumentos; por outro, a elaboração obrigatória de Planos Diretores que incorporassem os princípios constitucionais em Municípios com mais de 20.000 habitantes.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, as atenções se voltam para os estados, responsáveis pela elaboração das Constituições Estaduais e para os municípios, responsáveis pelas Leis Orgânicas e Planos Diretores. O acesso à cidade se

destaca como questão central, sendo buscados instrumentos de controle da terra urbana que determinem limites ao exercício do direito de propriedade.

Iniciou-se, então, na esfera federal, um período de mais de uma década de elaborações e negociações em torno de um projeto de lei complementar ao capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988. Esse projeto de lei (Projeto de Lei nº 5.788/90), que ficou conhecido como Estatuto da Cidade, foi finalmente aprovado em julho de 2001, e está em vigência desde 10 de outubro desse mesmo ano. A partir de agora, o capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988, em combinação com o Estatuto da Cidade, dão as diretrizes para a política urbana do país, nos níveis federal, estadual e municipal.

Como foi visto, a discussão sobre a necessidade de efetivação de uma Política Urbana, a nível nacional, gerou dois importantes frutos. O primeiro foi a inclusão de um capítulo específico sobre Política Urbana na Constituição Federal de 1988. E, o segundo foi a promulgação da Lei Federal nº 10.257/2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade.

A Constituição Federal de 1988 atribui aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar à legislação federal e à estadual no que couber, e de promover, também no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. O Município é o principal ente federativo responsável por promover a Política Urbana de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de garantir o bem-estar de seus habitantes e de garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social, de acordo com os critérios e instrumentos estabelecidos no Plano Diretor, definido constitucionalmente como o instrumento básico da Política Urbana.

O Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes gerais da Política Urbana objetivando principalmente o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do direito às cidades sustentáveis. A aprovação do Estatuto da Cidade é uma conquista dos movimentos populares, embora tendo ficado por mais de uma década aguardando aprovação. Esta luta foi conduzida a partir da ativa participação de entidades civis e de movimentos sociais em defesa do direito à cidade e à habitação e de lutas cotidianas por melhores serviços públicos e oportunidades de uma vida digna.

A aprovação do Estatuto da Cidade é apenas o primeiro passo para que os brasileiros tenham assegurado o seu direito às cidades sustentáveis, entendido pelo próprio texto da Lei nº 10.257/2001 como envolvendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. É apenas um primeiro passo porque praticamente todos os instrumentos trazidos pela nova lei demandarão a edição de leis municipais que os implementem. Não poderia ser diferente. O Município é, por excelência, o lugar de solução dos problemas urbanos. Os legisladores federais devem apenas criar o suporte jurídico para a atuação das municipalidades na questão urbana, jamais impor modelos fechados que dificultem ou impeçam que a execução da Política de Desenvolvimento Urbano seja concretizada de diferentes formas, segundo as peculiaridades de cada local. A opção que permeia todo o texto do Estatuto da Cidade de traçar diretrizes, regras básicas, e delegar uma série de atribuições aos Municípios é, inegavelmente, uma opção justa e tecnicamente correta.

No que concerne à terra urbana, os instrumentos de política e planejamento urbano introduzidos pelo Estatuto da Cidade, dentre eles o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, buscam uma maior ordenação na ocupação do solo urbano, de modo a buscar a justiça social e garantir à todos uma melhor qualidade de vida nas cidades. O Estatuto da Cidade estabelece regras gerais quanto aos aspectos a serem observados e o conteúdo mínimo do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança e pressupõe a existência de cidades sustentáveis, assegurando à população o uso racional e equilibrado do espaço urbano. Assim, o EIV promove a aplicação concreta do princípio da sustentabilidade das cidades, bem como a repulsa à instalação desordenada de empreendimentos ou atividades, buscando uma ocupação do solo urbano mais racional e equânime. O EIV fornece os contornos do princípio da qualidade de vida quando chama a atenção do poder público para o adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação, paisagem urbana, patrimônio cultural e natural. Nesse sentido, o EIV visa garantir que os equipamentos urbanos suportarão o acréscimo a ser produzido com a atividade ou empreendimento, mantendo afastados os efeitos negativos sobre a qualidade de vida da população.

Por imposição expressa do Estatuto da Cidade, para aplicação dos instrumentos de Política Urbana, todos os Municípios com mais de 20.000 habitantes que ainda não aprovaram seu Plano Diretor deverão fazê-lo. Além da lei municipal referente ao

Plano Diretor, o Estatuto da Cidade impõe lei municipal para a definição dos empreendimentos e atividades que demandam Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança. Vale lembrar que a elaboração do EIV não é obrigação apenas do proprietário privado, mas também do próprio Poder Público, quando executor de atividades, obras e empreendimentos na cidade que possam causar impacto à vizinhança imediata e seu entorno.

O Estatuto da Cidade prevê um novo instrumento para que se possa fazer a mediação entre os interesses privados dos empreendedores e o direito à qualidade urbana daqueles que moram ou transitam em seu entorno: o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, que será implantado nas cidades através de lei municipal específica, para que sejam obtidas licenças ou autorizações para construir, disto se diferenciando do Estudo de Impacto Ambiental.

A principal diferença entre o EIA e o EIV corresponde à limitação territorial, pois enquanto o EIA tem um campo não definido previamente, o EIV deve ficar limitado à área do empreendimento e suas proximidades. Além disso, o EIV é mais voltado para as cidades, ficando limitado às áreas urbanas e o EIA é mais voltado para o meio ambiente natural, não tendo limitação expressa. No entanto, acredita-se que o EIA acaba sendo também utilizado nas cidades, já que o EIV é muito recente e ainda não foi regulamentado.

O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, embora não seja um instituto novo no direito brasileiro, sendo tratado por algumas leis municipais desde a década de 1990, constitui questão essencial com a promulgação do Estatuto da Cidade, que determinou a obrigatoriedade da realização do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança nas cidades, através de leis municipais específicas.

O Estatuto da Cidade tem um papel de extrema importância na organização do espaço urbano, já que este instituto pretende implantar uma Política Urbana eficiente, que priorize a dignidade da pessoa humana, o direito à cidade e a gestão democrática dessas cidades. E, o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança é fundamental para a qualidade de vida nas cidades, abrangendo inclusive o direito à paisagem.

É necessário, no entanto, que seja feita a regulamentação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, através da edição de leis municipais específicas que conterão critérios que definirão quais os empreendimentos que dependerão de um Estudo Prévio de

Impacto de Vizinhança como condição para sua aprovação, nos termos do artigo 36 do Estatuto da Cidade. Vale lembrar que no Município do Rio de Janeiro existe uma proposta de regulamentação do instituto através do Projeto de Lei nº 303/2001, em tramitação na Câmara de Vereadores, com problemas, como já observados, dentre os quais os principais são: o projeto de lei não definiu os empreendimentos e atividades, públicos ou privados, em área urbana, que deverão apresentar o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) antes de iniciar suas obras; as duas emendas modificativas ao projeto apresentadas durante a tramitação ordinária na Câmara de Vereadores ferem a essência do Estatuto da Cidade; e, o fato de determinados setores da sociedade civil se sentirem ameaçados por um Estudo que vai de encontro aos seus interesses econômicos, na medida em que pode inviabilizar seus projetos, obras ou empreendimentos.

O Estatuto da Cidade, ao delegar aos Municípios brasileiros a competência legislativa para regulamentar o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, consagra a autonomia conquistada na Constituição Federal de 1988. E, o Estatuto da Cidade, ao instituir o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, a ser implantado nas cidades através de lei municipal, inaugura, no plano local, a tutela já consagrada pelo Estudo de Impacto Ambiental, no plano federal. E, introduz a possibilidade de perceber os bairros, ou seja, de preservar o meio ambiente construído.

As diretrizes e os instrumentos de Política Urbana previstos no Estatuto da Cidade, dentre eles o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, voltado à análise dos efeitos positivos e negativos dos empreendimentos ou atividades, na vida da população residente na área e nas suas proximidades, devem ser entendidos pela sociedade como importantes instrumentos de preservação da qualidade de vida nas cidades e de busca da justiça social.

Não se sabe, no entanto, se esses objetivos do EIV de preservação da qualidade de vida nas cidades e de busca da justiça social serão alcançados, porque, como foi visto, trata-se de um instrumento novo de planejamento urbano, que como ainda não foi regulamentado, não pôde ainda ser posto em prática, não se tendo, ainda, o domínio das conseqüências da sua aplicação ou da sua falta de aplicação. A falta de regulamentação do EIV e, conseqüentemente, a sua falta de aplicação acaba por torná-lo um instrumento ineficiente para uma ocupação do solo urbano mais ordenada e equânime, assegurando para todos uma melhor qualidade de vida nas cidades.

Os assuntos abordados neste trabalho não foram certamente esgotados, e nem era essa a pretensão, ficando reservado a outra oportunidade o aprofundamento de questões como a capacidade do EIV de garantir justiça social; a relação do EIV com o direito de construir e com a função social da propriedade; a análise de casos em que o EIV, se já tivesse sido regulamentado, deveria ser aplicado, dentre outras importantes questões que não foram aqui esgotadas.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- <sup>1</sup> Ministério do Meio Ambiente. *Cidades Sustentáveis, Agenda 21*, M. Carmo e M. Fernandes (org.). Brasília, Ibam/Iser/Redeh, 2000.
- <sup>2</sup> O índice GINI passa de 0,637 em 1991 para 0,609 em 2000 segundo dados do IBGE, 2001.
- <sup>3</sup> Dados do Instituto Pereira Passos. Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2000.
- <sup>4</sup> REZENDE, Vera Lúcia Ferreira Motta. *Planejamento e Política Fundiária. O caso da cidade do Rio de Janeiro*. USP – Tese de Doutorado, 1995. Pág. 01.
- <sup>5</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1985. Pág. 25.
- <sup>6</sup> MARX DELSON, Roberta. *O mito da cidade brasileira sem planificação*. In *Novas vilas para o Brasil-colônia, planejamento espacial e social no século XVIII*. Brasília: Editora Alva/Ciord, 1997. Pág. 05.
- <sup>7</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1985. Pág. 32.
- <sup>8</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1985. Pág. 33-34.
- <sup>9</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1985. Pág. 36.
- <sup>10</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1985. Pág. 37.
- <sup>11</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1985. Pág. 36-39.
- <sup>12</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 1998. Pág. 475.
- <sup>13</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 1998. Pág. 475.
- <sup>14</sup> CASTRO, José Nilo. *Direito Municipal Positivo*. 4ª edição. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1999. Pág. 53.
- <sup>15</sup> CARRAZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 6ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 1994. Pág. 106.

- <sup>16</sup> HORTA, Raul Machado. *A posição do Município no Direito Constitucional Federal Brasileiro*. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, nº 55, p. 187-221, jul. 1982.
- <sup>17</sup> DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico. Volume 3*. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.
- <sup>18</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 2ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 1997. Pág. 20.
- <sup>19</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 15ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 1998. Pág. 479.
- <sup>20</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Editora Atlas, 1991. Pág. 90.
- <sup>21</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 11ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 1996. Pág. 455.
- <sup>22</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 11ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 1996. Pág. 457.
- <sup>23</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 10ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 1996. Pág. 287.
- <sup>24</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1985. Pág. 122.
- <sup>25</sup> BASTOS, Celso. *Estudos e Pareceres de Direito Público. Constitucional, Administrativo e Municipal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993. Pág. 188.
- <sup>26</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Editora Atlas, 1991. Pág. 103.
- <sup>27</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Editora Atlas, 1991. Pág. 103.
- <sup>28</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Editora Atlas, 1991. Pág. 127.
- <sup>29</sup> JARDIM, Zélia Leocádia da Trindade. *Gestão Democrática da cidade: limites e possibilidades na particularidade do capitalismo periférico*. UERJ – Dissertação de Mestrado, 2003. Pág. 102.
- <sup>30</sup> BRASIL. Presidência da República. *Exposição de motivos do PL 775*. Brasília, 1977.
- <sup>31</sup> REZENDE, Vera Lúcia Ferreira Motta. *Planejamento e Política Fundiária. O caso da cidade do Rio de Janeiro*. USP – Tese de Doutorado, 1995. Pág. 25.
- <sup>32</sup> LIRA, Ricardo Pereira. *Disciplina do uso do solo urbano. A propriedade urbanística*. In *Os temas fundamentais do direito brasileiro nos anos 80*. Rio de Janeiro: UERJ, 1986. Pág. 126.
- <sup>33</sup> REZENDE, Vera F. *Rediscutindo a política urbana, a propósito do Estatuto da Cidade*. In: SANTOS, Thereza Carvalho (editor). *Dinâmicas territoriais, tendências e desafios da integração do Brasil contemporâneo*. Brasília, CIORD/ABM, 2001. Pág. 186.
- <sup>34</sup> REZENDE, Vera F. *Rediscutindo a política urbana, a propósito do Estatuto da Cidade*. In: SANTOS, Thereza Carvalho (editor). *Dinâmicas territoriais, tendências e desafios da integração do Brasil contemporâneo*. Brasília, CIORD/ABM, 2001. Pág. 188.
- <sup>35</sup> REZENDE, Vera Lúcia Ferreira Motta. *Política Urbana ou política ambiental, da Constituição de 88 ao Estatuto da Cidade*. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e Adauto L. Cardoso (Org.). *Reforma Urbana e Gestão democrática, promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. REVAN/FASE, Rio de Janeiro, 2003. Pág. 144.

- <sup>36</sup> REZENDE, Vera Lúcia Ferreira Motta. *Planejamento e Política Fundiária. O caso da cidade do Rio de Janeiro*. USP – Tese de Doutorado, 1995. Pág. 33.
- <sup>37</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 2ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 1995.
- <sup>38</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1985. pág. 395.
- <sup>39</sup> REZENDE, Vera Lúcia Ferreira Motta. *Política Urbana ou política ambiental, da Constituição de 88 ao Estatuto da Cidade*. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e Adauto L. Cardoso (Org.). *Reforma Urbana e Gestão democrática, promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. REVAN/FASE, Rio de Janeiro, 2003. Pág. 144-145.
- <sup>40</sup> COSTA, Heloisa Soares de Moura. *Desenvolvimento Urbano Sustentável: uma contradição de termos?* Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. Belo Horizonte, Março, 2000. Pág. 60-61.
- <sup>41</sup> STEINBERGER, Marília. *A (re)construção de mitos sobre a (in)sustentabilidade do(no) espaço urbano*. In: R. B. Estudos Urbanos e Regionais nº4, Maio, 2001. Pág. 28.
- <sup>42</sup> STEINBERGER, Marília. *A (re)construção de mitos sobre a (in)sustentabilidade do(no) espaço urbano*. In: R. B. Estudos Urbanos e Regionais nº4, Maio, 2001. Pág. 11-12.
- <sup>43</sup> STEINBERGER, Marília. *A (re)construção de mitos sobre a (in)sustentabilidade do(no) espaço urbano*. In: R. B. Estudos Urbanos e Regionais nº4, Maio, 2001. Pág. 21.
- <sup>44</sup> CAMPANS, Rose. *Cidades Sustentáveis, Cidades Globais. Antagonismo ou Complementaridade?* In: ACSELRAD, Henri (org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: Editora DP&A, 2001. Pág. 105-106.
- <sup>45</sup> FERNANDES, Edésio. *Desenvolvimento Sustentável e Política Ambiental no Brasil: Confrontando a Questão Urbana*. In: FERNANDES, Edésio. RUGANI, Jurema. *Cidade, Memória e Legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico*. Belo Horizonte: IAB-MG, 2002. Pág. 245.
- <sup>46</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 2ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 1995. Pág. 36.
- <sup>47</sup> DOURADO, Sheila Borges. *A Ilegalidade Urbana e o Meio Ambiente – Problemas e Perspectivas*. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (coord.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2003. Pág. 479.
- <sup>48</sup> SOUZA, Maria Julieta Nunes de. *Novos instrumentos de reforma urbana: possibilidades do relatório de impacto de vizinhança*. In: Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre. *Avaliando o Estatuto da Cidade: II Congresso de Direito Urbanístico*. Porto Alegre: Editora Evangraf, 2002. Pág. 483.
- <sup>49</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir*. 7ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo. São Paulo: Editora Malheiros, 1996. Pág. 49.
- <sup>50</sup> DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sergio. *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Editora Malheiros, 2002. Pág. 294.
- <sup>51</sup> BENJAMIN, Antonio Herman. *Estudo de Impacto Ambiental e Ministério Público*. 7º Congresso Nacional do Ministério Público, Belo Horizonte, AMMP/CONAMO, 1987, p.275.
- <sup>52</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. Pág.199.
- <sup>53</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. Pág. 199.

- <sup>54</sup> BENJAMIN, Antonio Herman. *Os Princípios do Estudo de Impacto Ambiental como Limites da Discricionariiedade Administrativa*. Rio de Janeiro: Revista Forense, nº 317, 1992. Pág. 29-32.
- <sup>55</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 10ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2002. pág. 198-199.
- <sup>56</sup> BENJAMIN, Antonio Herman. *Os Princípios do Estudo de Impacto Ambiental como Limites da Discricionariiedade Administrativa*. Rio de Janeiro: Revista Forense, nº 317, 1992. Pág. 25 e seg.
- <sup>57</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 5ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2001. Pág. 227.
- <sup>58</sup> MILARÉ, Edis. *A Importância dos Estudos de Impacto Ambiental*. São Paulo: Justitia nº 141, Jan/Mar, 1988. Pág. 29.
- <sup>59</sup> GRAZIA, Grazia de. *Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas*. In: OSÓRIO, Leticia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. pág. 30-31.
- <sup>60</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir*. 7ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo. São Paulo: Editora Malheiros, 1996. Pág. 164-165.
- <sup>61</sup> FLORES, Patrícia Teixeira de Rezende. SANTOS, Bernadete Schleder. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: AIDE Editora, 2002. Pág. 110.
- <sup>62</sup> TOSTES, André. Entrevista Novembro de 2004.
- <sup>63</sup> SALGADO, Luis Fernando. Entrevista Dezembro de 2004.
- <sup>64</sup> HERCULANO, S. C. *A qualidade de vida e seus indicadores*. In HERCULANO, S. C. et al (org.). *Qualidade de vida e riscos ambientais*. Niterói, Eduff, 2000. Pág. 219.
- <sup>65</sup> REZENDE, Vera Lúcia Ferreira Motta. *Política Urbana ou política ambiental, da Constituição de 88 ao Estatuto da Cidade*. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e Aduato L. Cardoso (Org.). *Reforma Urbana e Gestão democrática, promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. REVAN/FASE, Rio de Janeiro, 2003. Pág. 149.
- <sup>66</sup> SOUZA, Maria Julieta Nunes de. *Repensando nossas cidades: contribuições de procedimentos ambientais no debate sobre os instrumentos urbanísticos*. In: FERNANDES, Edésio. RUGANI, Jurema. *Cidade, Memória e Legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico*. Belo Horizonte: IAB-MG, 2002. pág. 78.
- <sup>67</sup> TOSTES, André. Entrevista Novembro de 2004.
- <sup>68</sup> SALGADO, Luis Fernando. Entrevista Dezembro de 2004.
- <sup>69</sup> RODRIGUES, Silvio. *Direito Civil . Direito da Coisas*. Volume V. 25ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 1999. Pág. 114.
- <sup>70</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir*. 7ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo. São Paulo: Editora Malheiros, 1996. Pág. 27.
- <sup>71</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir*. 7ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo. São Paulo: Editora Malheiros, 1996. pág. 27-29.
- <sup>72</sup> BALDEZ, Miguel Lanzellotti. *Conselhos populares e Usucapião Especial Urbano*. Editora CDDH: Petrópolis, 1991. Pág. 09-20.
- <sup>73</sup> LIRA, Ricardo Pereira. *Disciplina do uso do solo urbano, a propriedade urbanística*. In *Os temas fundamentais do direito brasileiro nos anos 80*. Rio de Janeiro: UERJ, 1986. Pág. 120.

- <sup>74</sup> RODRIGUES, Silvio. *Direito Civil . Direito da Coisas*. Volume V. 25ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 1999. Pág. 85.
- <sup>75</sup> LIRA, Ricardo Pereira. *Disciplina do uso do solo urbano, a propriedade urbanística*. In *Os temas fundamentais do direito brasileiro nos anos 80*. Rio de Janeiro: UERJ, 1986.
- <sup>76</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. Pág. 250.
- <sup>77</sup> BALDEZ, Miguel Lanzellotti. *Conselhos populares e Usucapião Especial Urbano*. Editora CDDH: Petrópolis, 1991. Pág. 09.
- <sup>78</sup> LIRA, Ricardo Pereira. *Campo e Cidade no ordenamento jurídico brasileiro*. Conferência na Università Degli Studi de Macerata. Itália, 1991. Riex Eds, Rio de Janeiro, 1991.
- <sup>79</sup> RAMOS, Fernando Karl. *O estudo prévio de impacto de vizinhança e suas referências na paisagem e na qualidade de vida nas cidades*. UERJ, dissertação de mestrado, 2003. Pág. 68.
- <sup>80</sup> REZENDE, Vera F. *Planejamento e Política Fundiária. O caso da cidade do Rio de Janeiro*. USP – Tese de Doutorado, 1995. Pág. 6.
- <sup>81</sup> ACSELRAD, Henri. *Sentidos da Sustentabilidade Urbana*. In: ACSELRAD, Henri (org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: Editora DP&A, 2001. Pág. 43.
- <sup>82</sup> HERCULANO, Selene C. *Vida e seus indicadores*. In: HERCULANO, Selene C., PORTO, Marcelo Firpo de Souza, FREITAS, Carlos Machado de. (org.). *Qualidade de Vida e riscos ambientais*. Niterói: EDUFF, 2000. Pag. 219.
- <sup>83</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 2ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 1995. pág. 36.
- <sup>84</sup> DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Editora Max Limonad, 1997. pág. 77.
- <sup>85</sup> REZENDE, Vera Lúcia Ferreira Motta. *Política Urbana ou política ambiental, da Constituição de 88 ao Estatuto da Cidade*. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e Aduato L. Cardoso (Org.). *Reforma Urbana e Gestão democrática, promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. REVAN/FASE, Rio de Janeiro, 2003. pág. 151.
- <sup>86</sup> CAVALLAZZI, Rosângela. OLIVEIRA, Sônia Azevedo Lê Cocq d'. *Gestão Ambiental do Solo Urbano: o Direito à Paisagem*. In: FERNANDES, Edésio. RUGANI, Jurema. *Cidade, Memória e Legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico*. Belo Horizonte: IAB-MG, 2002. pág. 297.
- <sup>87</sup> HART, L. A. Herbert. *O Conceito de Direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian Editora, 1986. pág. 115.
- <sup>88</sup> MENEGASSI, Jaqueline. OSORIO, Leticia Marques. *Do estudo de impacto de vizinhança*. In MATTOS, Liana Portilho (org.). *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2002. pág. 239-240.
- <sup>89</sup> SALGADO, Luis Fernando. Entrevista Dezembro de 2004.
- <sup>90</sup> TOSTES, André. Entrevista novembro de 2004.
- <sup>91</sup> TOSTES, André. Entrevista novembro de 2004.
- <sup>92</sup> REZENDE, Vera F. *Planejamento e Política Fundiária. O caso da cidade do Rio de Janeiro*. USP – Tese de Doutorado, 1995. Pág. 87.
- <sup>93</sup> REZENDE, Vera F. *Planejamento e Política Fundiária. O caso da cidade do Rio de Janeiro*. USP – Tese de Doutorado, 1995. Pág. 1-2.

- <sup>94</sup> ARAÚJO, Eloi Ferreira de. *Considerações iniciais acerca da regulamentação dos serviços de transporte público por ônibus sob a ótica dos interesses difusos: o caso dos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro*. UFRJ – Dissertação de Mestrado, 2003.
- <sup>95</sup> RAMOS, Fernando Karl. *O estudo prévio de impacto de vizinhança e suas referências na paisagem e na qualidade de vida nas cidades*. UERJ, dissertação de mestrado, 2003. Pág. 80.
- <sup>96</sup> CAVALLAZZI, Rosângela. OLIVEIRA, Sônia Azevedo Lê Cocq d'. *Gestão Ambiental do Solo Urbano: o Direito à Paisagem*. In: FERNANDES, Edésio. RUGANI, Jurema. *Cidade, Memória e Legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico*. Belo Horizonte: IAB-MG, 2002. 296.
- <sup>97</sup> TOSTES, André. Entrevista, novembro de 2004.
- <sup>98</sup> SALGADO, Luis Fernando. Entrevista, dezembro de 2004.
- <sup>99</sup> CARRAZZA, Roque Antonio. *Princípios Constitucionais Tributários e Competência Tributária*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1986. Pág. 08.
- <sup>100</sup> REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. São Paulo: Editora Saraiva, 1995. Pág.299.
- <sup>101</sup> REZENDE, Vera Lúcia Ferreira Motta. *Planejamento e Política Fundiária. O caso da cidade do Rio de Janeiro*. USP – Tese de Doutorado, 1995. pág. 214.
- <sup>102</sup> TOSTES, André. Entrevista, novembro de 2004.
- <sup>103</sup> REZENDE, Vera Lúcia Ferreira Motta. *Planejamento e Política Fundiária. O caso da cidade do Rio de Janeiro*. USP – Tese de Doutorado, 1995. pág. 215.
- <sup>104</sup> TOSTES, André. Entrevista, novembro de 2004.
- <sup>105</sup> REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. São Paulo: Editora Saraiva, 1995. Pág.112.
- <sup>106</sup> REZENDE, Vera Lúcia Ferreira Motta. *Planejamento e Política Fundiária. O caso da cidade do Rio de Janeiro*. USP – Tese de Doutorado, 1995. pág. 217.
- <sup>107</sup> SOUZA, Maria Julieta Nunes de. *Novos instrumentos de reforma urbana: possibilidades do relatório de impacto de vizinhança*. In: Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre. *Avaliando o Estatuto da Cidade: II Congresso de Direito Urbanístico*. Porto Alegre: Editora Evangraf, 2002. pág.495.
- <sup>108</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 11ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 1996. Pág. 778.
- <sup>109</sup> TOSTES, André. Entrevista, novembro de 2004.
- <sup>110</sup> COSTA, Regina Helena. *Princípios de Direito Urbanístico na Constituição de 1988*. In: DALLARI, Adilson Abreu. FIGUEIREDO, Lucia Valle. *Temas de Direito Urbanístico 2*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.
- <sup>111</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 2ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 1995. Pág. 09-10.
- <sup>112</sup> RAMOS, Fernando Karl. *O estudo prévio de impacto de vizinhança e suas referências na paisagem e na qualidade de vida nas cidades*. UERJ, dissertação de mestrado, 2003. Pág. 88.
- <sup>113</sup> TOSTES, André. Entrevista, novembro de 2004.
- <sup>114</sup> SALGADO, Luis Fernando. Entrevista dezembro de 2004.
- <sup>115</sup> TOSTES, André. Entrevista novembro de 2004.
- <sup>116</sup> SALGADO, Luis Fernando. Entrevista, dezembro de 2004.

## BIBLIOGRAFIA

ABRAMO, Pedro (org.). *Cidades em transformação: entre o plano e o mercado experiências internacionais de gestão do solo urbano*. Rio de Janeiro: O Autor, 2001.

ACSELRAD, Henri (org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: Editora DP&A, 2001.

AGUIAR, Joaquim Castro. *Direito da Cidade*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1996.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Editora Atlas, 1991.

ALMEIDA, Fernando. *O Bom Negócio da Sustentabilidade*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Dano Ambiental: uma análise conceitual*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2000.

\_\_\_\_\_ *Direito Ambiental*. 5ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2001.

ARANTES, Otilia *et alli*. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

ARAÚJO, Eloi Ferreira de. *Considerações iniciais acerca da regulamentação dos serviços de transporte público por ônibus sob a ótica dos interesses difusos: o caso dos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro*. UFRJ – Dissertação de Mestrado, 2003.

BALDEZ, Miguel Lanzellotti. *Conselhos populares e Usucapião Especial Urbano*. Editora CDDH: Petrópolis, 1991.

\_\_\_\_\_. *Solo urbano, reforma, propostas para a Constituinte*. Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro, nº 38, 1986.

\_\_\_\_\_. *Sobre o papel do direito na sociedade capitalista. Ocupações coletivas: direito insurgente*. Editora CDDH, Petrópolis.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Estudos e Pareceres de Direito Público. Constitucional, Administrativo e Municipal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

BASTOS, Lilia et alli. *Manual para a elaboração de projetos e relatórios de pesquisa, teses, dissertações e monografias*. 4ª edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: Editora LTC, 1998.

BENJAMIN, Antonio Herman. *Estudo de Impacto Ambiental e Ministério Público*. 7º Congresso Nacional do Ministério Público, Belo Horizonte, AMMP/CONAMO, 1987.

\_\_\_\_\_. *Os Princípios do Estudo de Impacto Ambiental como Limites da Discricionabilidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Revista Forense, nº 317, 1992.

BEVILAQUA, Clóvis. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil Comentado*. Volume III. 10ª edição, atualizada por Achilles Bevilaqua e Isaias Bevilaqua. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves, 1955.

BRASIL. Presidência da República. *Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 775/83*. Brasília, 1977.

CÂMARA MUNICIPAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Plano Diretor do Rio de Janeiro, Lei Complementar nº 16/92*. Rio de Janeiro, 1992.



---

303/2001, dispõe sobre a obrigatoriedade do Estudo de impacto de Vizinhança e dá outras providências. Rio de Janeiro, 19 de junho de 2000.

CAMPANS, Rose. *Cidades Sustentáveis, Cidades Globais. Antagonismo ou Complementaridade?* In: ACSELRAD, Henri (org.). *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas*. Rio de Janeiro: Editora DP&A, 2001.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *Cidades brasileiras: seu controle ou caos*. São Paulo: Editora Nobel, 1989.

CARDOSO, Adauto Lúcio. RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *Dualização e reestruturação urbana: o caso do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Observatório de Política Urbana: IPPUR: FASE, 1996.

CARRAZA, Roque Antônio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 6ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 1994.

---

*Princípios Constitucionais Tributários e Competência Tributária*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1986.

CASÉ, Paulo. *A cidade desvendada: reflexões e polêmicas sobre o espaço urbano: seus mistérios e fascínios*. Rio de Janeiro: Editora Ediouro, 2000.

CASTRO, José Nilo. *Direito Municipal Positivo*. 4ª edição. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1999.

CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli. *Urbanismo e direito: notas para uma abordagem interdisciplinar do espaço urbano*. In: MACHADO, Denise B. Pinheiro (org.). *Anais do IV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*. Volume II. Rio de Janeiro: UFRJ/PROURB, 1996

CAVALLAZZI, Rosângela. OLIVEIRA, Sônia Azevedo Lê Cocq d'. *Gestão Ambiental do Solo Urbano: o Direito à Paisagem*. In: FERNANDES, Edésio. RUGANI, Jurema. *Cidade,*

*Memória e Legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico.*  
Belo Horizonte: IAB-MG, 2002.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. *Resolução CONAMA 001*, de 23 de janeiro de 1986. Brasília, 1986.

\_\_\_\_\_ *Resolução CONAMA 006*, de 16 de setembro de 1987. Brasília, 1987.

\_\_\_\_\_ *Resolução CONAMA 009*, de 03 de dezembro de 1987. Brasília, 1987.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, ano XV, nº 189-A, 05 de outubro de 1989.

COSTA, Nelson Nery. *Curso de Direito Municipal*. Rio de Janeiro: Editora Forense.

DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sergio. *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Editora Malheiros, 2002.

DANTAS JÚNIOR, Aldemiro Rezende. *O direito de vizinhança: atualizado de acordo com o novo Código Civil*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003.

DANTAS, F.C. de San Tiago. *O conflito de vizinhança e sua composição*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1972.

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Editora Max Limonad, 1997.

DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico. Volume 3*. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

DOURADO, Sheila Borges. *A Ilegalidade Urbana e o Meio Ambiente – Problemas e Perspectivas*. In: FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (coord.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2003.

FARVAQUE, C e MC AUSLAN, P. *Reforming urban land policies and institutions in Development Countries*. UNCHS, World bank, 1991.

FERNANDES, Edésio. *Desenvolvimento Sustentável e Política Ambiental no Brasil: Confrontando a Questão Urbana*. In: FERNANDES, Edésio. RUGANI, Jurema. *Cidade, Memória e Legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico*. Belo Horizonte: IAB-MG, 2002.

\_\_\_\_\_ *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2000.

\_\_\_\_\_ *Legislação Ambiental Brasileira: Panorama Geral e Breve avaliação*. In: FERNANDES, Edésio. RUGANI, Jurema. *Cidade, Memória e Legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico*. Belo Horizonte: IAB-MG, 2002.

\_\_\_\_\_ RUGANI, Jurema. *Cidade, Memória e Legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico*. Belo Horizonte: IAB-MG, 2002.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de (coord.). *Temas de Direito Ambiental e Urbanístico*. São Paulo: Editora Max Limonad, 1998.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Disciplina urbanística da propriedade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 2ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_ *Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

FLORES, Patrícia Teixeira de Rezende. SANTOS, Bernadete Schleder. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: AIDE Editora, 2002.

FORUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. *Propostas de emendas ao Projeto de Lei nº 5788/90*. III Fórum Nacional de Reforma Urbana. São Paulo, novembro, 1991.

GIORDANI, José Acir Lessa. *Propriedade imóvel: seu conceito, sua garantia e sua função social na nova ordem constitucional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

\_\_\_\_\_ *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Editora Malheiros.

\_\_\_\_\_ *Direito Urbano: Regiões Metropolitanas, Solo Criado, Zoneamento e Controle Ambiental, Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1983.

GRAZIA, Grazia de. *Direito à cidade e meio ambiente*. Rio de Janeiro: FASE, 1993.

\_\_\_\_\_ *Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas*. In: OSÓRIO, Leticia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

GUILLOT, Philippe. *Droit de l'urbanisme*. Paris: Ellipses Édition Marketing S.A., 2001.

GUIMARÃES, Nathália Arruda. *Competência municipal em matéria de direito urbanístico e o novo Estatuto da Cidade*. UERJ – Dissertação de Mestrado, 2002.

HART, L. A. Herbert. *O Conceito de Direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian Editora, 1986.

HERCULANO, Selene C. *Vida e seus indicadores*. In: HERCULANO, Selene C., PORTO, Marcelo Firpo de Souza, FREITAS, Carlos Machado de. (org.). *Qualidade de Vida e riscos ambientais*. Niterói: EDUFF, 2000.

HORTA, Raul Machado. *A posição do Município no Direito Constitucional Federal Brasileiro*. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1982.

HÜHNE, Leda (org.). *Metodologia Científica*. Rio de Janeiro: Editora Agir.

JARDIM, Zélia Leocádia da Trindade. *Gestão Democrática da cidade: limites e possibilidades na particularidade do capitalismo periférico*. UERJ – Dissertação de Mestrado, 2003.

KOWARIK, Lúcio. *Espoliação urbana*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1979.

LEAL, Rogério Gesta. *Direito urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*. Rio de Janeiro: Editora Renovar.

LEFEBVRE, Henri. *Direito à cidade*. São Paulo: Editora Moraes Ltda, 1991.

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. *Diário da Câmara municipal do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Edição Especial, Ano I, nº 104, 05 de abril de 1990.

LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de Direito Urbanístico*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1997.

\_\_\_\_\_ *Campo e Cidade no ordenamento jurídico brasileiro*. Conferência na Università Degli Studi de Macerata. Itália, 1991. Riex Eds, Rio de Janeiro, 1991.

\_\_\_\_\_ *A propriedade urbanística*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1990.

\_\_\_\_\_ *Disciplina do uso do solo urbano, a propriedade urbanística*. In *Os temas fundamentais do direito brasileiro nos anos 80*. Rio de Janeiro: UERJ, 1986.

\_\_\_\_\_ *O uso do solo e o seu controle. Alguns aspectos da Lei Federal nº 775/83*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Vol. 154, out/dez, 1983.

\_\_\_\_\_ *O moderno direito de superfície. Ensaio de uma teoria geral*. Revista da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro, nº 35, 1979.

LISBOA, Roberto Senise. *O Contrato como Instrumento de Tutela Ambiental*. Revista de Direito do Consumidor, nº 35, Jul/Set, 2000.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

\_\_\_\_\_ *Direito Ambiental Brasileiro*. 10ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2002.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. *Limitações ao direito de propriedade*. São Paulo: Editora Saraiva, 1997.

MARICATO, Ermínia. *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil*. In: ARANTES, Otilia et alli. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

MARX DELSON, Roberta. *Novas vilas para o Brasil-Colônia, planejamento espacial e social no século XVIII*. Brasília: Editora Alva/Ciord, 1997.

MATTOS, Liana Portilho (org.). *Estatuto da Cidade comentado*. Belo Horizonte: Editora Melhoramentos, 2002.

MC AUSLAN, P. *Role of law in urban development: a framework for understanding urban planning and land market systems*. First International Workshop on Urban Land Policies. Penang, Malasya, Nagoya. February/March, 1991.

\_\_\_\_\_ *Urban land and shelter for poor*. International Institute for Environment and Development. London, 1985.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir*. 7ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo. São Paulo: Editora Malheiros, 1996.

\_\_\_\_\_ *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1985.

MENEGASSI, Jacqueline. OSORIO, Leticia Marques. *Do Estudo de Impacto de Vizinhança*. In: MATTOS, Liana Portilho (org.). *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Editora Mandamentos, 2002.

MILARÉ, Edis. *A Importância dos Estudos de Impacto Ambiental*. São Paulo: Justitia nº 141, Jan/Mar, 1988.

MILARÉ, Edis. BENJAMIN, Antônio Herman. *Estudo Prévio de impacto Ambiental: teoria, prática e legislação*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 10ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 1996.

MOREIRA, Mariana. *A História do Estatuto da Cidade*. In: DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sergio (org.). *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Editora Malheiros, 2002.

MUKAI, Toshio. *Direito e legislação urbanística no Brasil*. São Paulo: Editora Saraiva, 1988.

MUMFORD, Lewis. *A Cidade na História: suas Origens, Transformações, Perspectivas*. 4ª edição. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1998.

NALINI, José Renato. *Ética Ambiental*. Campinas: Editora Millenium, 2001.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

OSÓRIO, Leticia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

POTT, LÍlian de Sabóia. *Política Urbana: tradução jurídica do solo criado no Rio de Janeiro*. UERJ – Dissertação de Mestrado, 1999.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Plano Diretor*. Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, ano V, nº 102, Rio de Janeiro, 09 de agosto de 1991.

---

*Relatório do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 1991.

RAMOS, Fernando Karl. *O estudo prévio de impacto de vizinhança e suas referências na paisagem e na qualidade de vida nas cidades*. UERJ – Dissertação de Mestrado, 2003.

REALE, Miguel. *Lições Preliminares de Direito*. São Paulo: Editora Saraiva, 1995.

REZENDE, Vera Lúcia Ferreira Motta. *Política Urbana ou política ambiental, da Constituição de 88 ao Estatuto da Cidade*. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e Aduato L. Cardoso (Org.). *Reforma Urbana e Gestão democrática, promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. REVAN/FASE, Rio de Janeiro, 2003.

---

*Rediscutindo a política urbana, a propósito do Estatuto da Cidade*. In: SANTOS, Thereza Carvalho (editor). *Dinâmicas territoriais, tendências e desafios da integração do Brasil contemporâneo*. Brasília, CIORD/ABM, 2001.

---

*Planejamento e Política Fundiária. O caso da cidade do Rio de Janeiro*. USP – Tese de Doutorado, 1995.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Intervenções Urbanas, Democracia e Oportunidade: Dois Estudos de Caso*. Rio de Janeiro: Fase, 2000.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e Aduato L. Cardoso (Org.). *Reforma Urbana e Gestão democrática, promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. REVAN/FASE, Rio de Janeiro, 2003.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (coord.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1994.



RODRIGUES, Silvio. *Direito Civil . Direito da Coisas*. Volume V. 25ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 1999.

ROLNIK, Raquel. *Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas*. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (coord.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1994.

SANTOS, Thereza Carvalho (editor). *Dinâmicas territoriais, tendências e desafios da integração do Brasil contemporâneo*. Brasília, CIORD/ABM, 2001.

SENADO FEDERAL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_ *Constituição de 1891; Constituição de 1934; Carta Outorgada de 1937; Constituição de 1946; Constituição de 1967; Emenda Constitucional de 1969*. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_ *Projeto de Lei nº 5788/90, Estatuto da Cidade*. Brasília, 1990.

\_\_\_\_\_ *Lei nº 6.803, de 03 de julho de 1980*. Brasília, 1980.

\_\_\_\_\_ *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Brasília, 1981.

\_\_\_\_\_ *Lei nº 6.903, de 27 de abril de 1981*. Brasília, 1981.

\_\_\_\_\_ *Decreto nº 88.351, de 1º de junho de 1983*. Brasília, 1983.

\_\_\_\_\_ *Decreto nº 99.274, de 06 de junho de 1990*. Brasília, 1990.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 11ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 1996.

\_\_\_\_\_ *Direito Ambiental Constitucional*. 2ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 1995.

---

*Direito Urbanístico Brasileiro*. 2ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 1995.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Exclusão Social, Fragmentação do Tecido Sócio-político-espacial da Cidade e Ingovernabilidade Urbana. Ensaio a Propósito do Desafio de um Desenvolvimento Sustentável nas Cidades Brasileiras*. In: MACHADO, Denise B. Pinheiro (org.). *Anais do IV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*. Volume 2. Rio de Janeiro: UFRJ/PROURB, 1996.

SOUZA, Maria Julieta Nunes de. *Novos instrumentos de reforma urbana: possibilidades do relatório de impacto de vizinhança*. In: Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre. *Avaliando o Estatuto da Cidade: II Congresso de Direito Urbanístico*. Porto Alegre: Editora Evangraf, 2002.

---

*Repensando nossas cidades: contribuições de procedimentos ambientais no debate sobre os instrumentos urbanísticos*. In: FERNANDES, Edésio. RUGANI, Jurema. *Cidade, Memória e Legislação: a preservação do patrimônio na perspectiva do direito urbanístico*. Belo Horizonte: IAB-MG, 2002.

STEINBERGER, Marília. *A (re)construção de mitos sobre a (in)sustentabilidade do(n) espaço urbano*. In: *R. B. Estudos Urbanos e Regionais* n°4, Maio, 2001.

UNCED – CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Agenda 21*. 2ª edição. Senado Federal, Brasília, MMA/PNUD, 1997.

WCED – WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento). *Nosso Futuro Comum*. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1988.

### **Entrevistas**

CERRUTTI, Alexandre. Entrevista em 08 de dezembro de 2004.

SALGADO, Luis Fernando. Entrevista em 03 de dezembro de 2004.

TOSTES, André. Entrevista em 29 de novembro de 2004.

## **ROTEIRO DE PERGUNTAS I**

Entrevistados: Procurador do Município do Rio de Janeiro, André Tostes;  
Arquiteto da prefeitura do Rio de Janeiro, Luis Fernando Salgado.

- 1 – Como surgiu a idéia de um Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança?
- 2 – Qual a importância do EIV para o planejamento urbano?
- 3 – Como está sendo a aplicação do EIV?
- 4 – Quais as principais dificuldades de aplicação e fiscalização do EIV?
- 5 – Qual a utilidade do EIV na preservação do meio ambiente construído?
- 6 – Qual a relação entre o EIV e o EIA? O EIV surgiu do EIA? Qual é o mais usado hoje nas cidades?
- 7 – Qual a importância da regulamentação do EIV?
- 8 – O que você acha do projeto de Lei nº 303/2001? E das emendas que foram propostas ao projeto?
- 9 – Conhece casos concretos de aplicação do EIV?

## **ROTEIRO DE PERGUNTAS II**

Entrevistado: Vereador do Município do Rio de Janeiro, Alexandre Cerruti.

1 – O que é Estudo de Impacto de Vizinhança?

2 – Como surgiu a idéia de um Estudo de Impacto de Vizinhança?

3 – Qual a importância da regulamentação do EIV?

4 – Como está sendo o trâmite do Projeto de Lei nº 303/2001? Por quais Comissões já foi aprovado? Em qual Comissão o Projeto de Lei se encontra hoje, aguardando parecer?

5 – O que você acha das emendas que foram apresentadas?

6 – Por que você acha que o Projeto de Lei ainda não foi aprovado?

7 – Qual a importância desse Projeto de Lei?

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)