

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Fernanda de Moraes Perez

Regime jurídico do estudo prévio de impacto de vizinhança

MESTRADO EM DIREITO

SÃO PAULO

2008

Livros Grátis

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

Milhares de livros grátis para download.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Fernanda de Moraes Perez

Regime jurídico do estudo prévio de impacto de vizinhança

MESTRADO EM DIREITO

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob a orientação do Professor Doutor Márcio Cammarosano.

SÃO PAULO
2008

Banca Examinadora

Autorizo, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese por processos de fotocopiadoras ou eletrônicos.

Assinatura: _____ Local e Data: _____

Aos meus queridos pais: Cristina, José e Geraldo,
pois sem o amor, o apoio e o incentivo deles, o sonho
do mestrado não se tornaria possível.

AGRADECIMENTOS

A Deus e a meu Anjo da Guarda, sempre presentes na minha vida.

Aos meus familiares e amigos, que participaram desta jornada na ponte aérea Salvador – São Paulo, me ajudando, mesmo que à distância, para que este objetivo fosse alcançado.

A meu amor Francisco, maravilhoso presente oferecido pela vida, que mesmo em outro país, estamos ligados constantemente pelo coração.

A Mariana Mencio, sempre solícita e compreensiva, sem a qual este trabalho jamais poderia ser realizado, além de amiga e de alma generosa.

Em especial, ao Professor Márcio Cammarosano, pela dedicação e ensinamentos proferidos dentro e sala de aula e que sempre serão lembrados, ademais da simplicidade, apesar de ser reconhecido como notável profissional no contexto acadêmico e jurídico brasileiro.

RESUMO

Fernanda de Moraes Perez

Redime jurídico do estudo de impacto de vizinhança

O presente trabalho tem o intuito de analisar o regime jurídico do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV, com o interesse de definir e delimitar os requisitos e condições para a utilização do mesmo pelos Municípios brasileiros. O EIV é um instrumento novo criado pelo Estatuto da Cidade – Lei Federal n.º 10.257 de 10-7-2001, segundo o qual para que a municipalidade possa utilizá-lo na execução de sua política urbana deverá regulamentá-lo mediante lei específica, baseada no Plano Diretor. Relevante, neste sentido, a delimitação de seu conteúdo para que o mesmo não seja confundido com o Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA, uma vez que o EIV será exigido pelo Poder Público municipal para empreendimentos e atividades, definidos em lei municipal específica, privados ou públicos, causadores de grande impacto de vizinhança à ordem urbanística, como requisito para a obtenção das licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do mesmo. Por tais razões, por ser um instrumento ainda pouco debatido e abordado na doutrina e jurisprudência brasileira e que demandará uma atuação legislativa nos diversos Municípios do país, justifica-se tal estudo. Para tanto, a monografia será desenvolvida com base na pesquisa da doutrina nacional, fundamentada na consulta de livros, monografias e artigos, além de análise de casos práticos e legislação pátrias. Por fim, constatamos sua grande importância no planejamento do uso e ocupação do solo urbano a ser realizado pelos Municípios como instrumento de gestão democrática garantidor do equilíbrio da ordem urbanística e do bem-estar de seus habitantes.

Palavras-chave: Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança; ordem urbanística; meio ambiente urbano; Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

ABSTRACT

This work has the purpose of examining the legal regime of the Neighborhood Impact Preliminary Study - NIS, with the interest to define and delineate the requirements and conditions for its application by Brazilian municipalities. The NIS is a new instrument created by the Statute of the City - Federal Law No. 10.257, 2001-7-10, which for its application on behalf of the municipality while carrying out its urban policy, must initially be regulated by a specific law, based on the Director Plan. Relevant, in this sense, the delimitation of their content so that it not be confused with the Environmental Impact Study - EIS, since the NIS will be required by municipal agencies for projects and activities, as defined in specific municipal law, private or public, causing a great neighbourhood impact of the urban order, as a requirement for obtaining licenses or permits for construction, expansion or operation under municipal supervision. Therefore, by being an instrument still little discussed and addressed in the Brazilian doctrine and jurisprudence and that requires a legislative act in the various municipalities of the country, the current study is clearly justified. To this end, the present monographic study will be developed based on research of national doctrine, based on consultation of books, monographs and articles, plus analysis of case studies and homeland legislation. Finally, we note its importance in planning the use and occupation of urban land to be held by municipalities as an instrument of democratic management that will secure the balance of the urban order and well-being of its inhabitants.

Key-words: Neighborhood Impact Preliminary Study; urbanistic order; urban environment; Environmental Impact Study.

Sumário

<i>INTRODUÇÃO</i>	10
<i>CAPÍTULO I – CONSIDERAÇÕES SOBRE A EVOLUÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO NO BRASIL</i>	12
<i>CAPÍTULO II – ACEPTÃO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA</i>	23
<i>CAPÍTULO III – FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA – EIV</i>	39
<i>CAPÍTULO IV – ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA – EIV E SEU RESPECTIVO RELATÓRIO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA – RIV</i>	55
<i>CAPÍTULO V – O ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA – EIV/RIV E SUA RELAÇÃO COM O ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL – EIA/RIMA</i>	77
<i>CAPÍTULO IV – O ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA – EIV/RIV E SUAS INFLUÊNCIAS SOBRE A EXPEDIÇÃO DA LICENÇA OU AUTORIZAÇÃO DE CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO E FUNCIONAMENTO</i>	93
<i>CONCLUSÕES</i>	104
<i>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</i>	111

INTRODUÇÃO

O desígnio primordial deste trabalho é a apreciação do regime jurídico do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, tendo em vista e sua importância dentro do desenvolvimento da política urbana municipal como instrumento de planeamento e de gestão democrática das cidades, trazido pelo Estatuto da Cidade – Lei Federal n.º 10.257 de 10-7-2001 – para a garantia do equilíbrio da ordem urbanística e do bem-estar de seus habitantes.

Para a consecução deste escopo, o presente estudo será abordado em seis partes:

Inicialmente, serão tecidas algumas considerações sobre a evolução histórica das normas urbanísticas no Brasil até a conjunção atual pós Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001 e a sistematização do Direito Urbanístico Brasileiro, para a contextualização do EIV como um dos instrumentos do planeamento urbano municipal.

Depois, será avaliado o conceito de impacto de vizinhança urbanístico para a adequada delimitação do tema diferenciando-o do conceito de impacto de vizinhança regido pelo Direito Privado. Em seguida, serão abordados os fundamentos jurídicos para a criação de tal instrumento, com o intuito de ser considerada sua interferência no direito de propriedade e no respectivo direito de construir.

Posteriormente, será tratada a natureza jurídica do EIV e de seu respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV, com o interesse de definir e delimitar o modo de atuação de ambos, ou seja, os requisitos e condições para sua aplicação pelos Municípios. Ainda, para ter sua área de atuação delimitada, o EIV/RIV deve ter seu objeto diferenciado do Estudo Prévio de Impacto Ambiental - EIA e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA.

Tem-se, ainda, como finalidade, a análise do EIV/RIV como instrumento de planejamento e de gestão urbana democrática, ante a imperatividade da participação da população por meio das audiências públicas e, também, pela necessidade da publicação de tais estudos através do RIV. Passando-se, em seguida, para uma avaliação das influências exercidas por estes instrumentos sobre a expedição da licença ou autorização de construção, ampliação e funcionamento a cargo do Poder Público municipal e que recairão sobre os empreendimentos ou atividades causadoras de grandes impactos urbanísticos, assim definidos em lei municipal específica.

Será feito, além disso, no percurso da monografia, estudo de legislações que já foram elaboradas por alguns Municípios brasileiros e de alguns casos práticos, para melhor compreensão de como este instrumento vem sendo utilizado no Brasil.

Por fim, na última parte do trabalho, serão tecidas as considerações finais, de maneira sintética e sistematizada, extraídas desta pesquisa e que versará, notadamente, sobre o papel do EIV/RIV dentro do desenvolvimento da política urbana municipal.

CAPÍTULO I – CONSIDERAÇÕES SOBRE A EVOLUÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO NO BRASIL.

As primeiras normas jurídicas de perfil urbanístico surgiram no Brasil, no período colonial, mais precisamente, nas Ordenações do Reino, como regras gerais e simples sobre a ordenação das povoações como o alinhamento e o arruamento. A simplicidade das normas era o reflexo direto da simplicidade das próprias cidades. Aparecem, também, nas Ordenações Filipinas, como normas genéricas sobre a estética das cidades, assim como, outras sobre as relações de vizinhança e direito de construir.¹

Desenvolveram-se ao longo do Brasil Império, quando foram criadas leis sobre desapropriação, sendo a primeira promulgada em 9-9-1826². Na República, passaram a ser um pouco mais elaboradas a partir da década de 30 (Decreto-Lei n.º 3.365 de 21-6-1941, que dispõe sobre desapropriação por utilidade pública, e que ainda, encontra-se em vigor), por causa da Revolução Industrial e conseqüente aumento da população urbana, principalmente, em decorrência do êxodo rural, migração da população do campo para as cidades.

Contudo, foi com o fenômeno da urbanização, processo por meio do qual a população urbana cresce em dimensão superior à rural, que começou a acontecer, expressivamente, no Brasil, a partir das décadas de 60 e 70³, que as normas de cunho urbanístico, inicialmente simples, foram ficando cada vez mais complexas e abundantes, período no qual foram instituídas a Lei Federal n.º 4.132 de 10-9-1962 e a Lei Federal n.º 6.766 de 19-12-1979, que tratam, respectivamente, sobre a desapropriação por interesse social e o parcelamento urbanístico do solo.

Ressalte-se, que até então, não havia ainda no Brasil um Direito Urbanístico como ramo autônomo do Direito, quantitativa e qualitativamente falando, segundo esclarece Carlos Ari Sundfeld:

¹ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4ª ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 51-52.

² *Ibidem*, p. 55.

³ *Ibidem*, p. 26-27.

Conquanto as normas urbanísticas tenham antepassados ilustres (regulamentos edilícios, normas de alinhamento, as leis de desapropriação etc.), seria um anacronismo pensar em direito urbanístico anterior ao século XX. O direito urbanístico é reflexo, no mundo jurídico, dos desafios e problemas derivados da urbanização moderna (concentração populacional, escassez de espaço, poluição) e das idéias da ciência do urbanismo (como a de plano urbanístico, consagrada a partir da década de 30).⁴

Pode-se dizer, por conseguinte, que a infância do Direito Urbanístico brasileiro ocorreu nas décadas de 30 a 70, onde aparece, pela primeira vez, o princípio da função social da propriedade na Constituição Federal de 1934.⁵ A Magna Carta de 1988 foi o grande marco de sua adolescência, afirmando a sua existência, fixando princípios, instrumentos e competências. Entretanto, foi com o advento do Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257 de 10-7-2001), que o Direito Urbanístico brasileiro entrou em sua fase adulta, consolidando-o, conferiu-lhe articulação interna e externa e assim viabilizando sua operação sistemática.⁶

A Constituição da República de 1988, destarte, teve papel importantíssimo na evolução do Direito Urbanístico brasileiro, pois, pela primeira vez, utilizou expressamente o termo “Direito Urbanístico” em seu inciso I do art. 24, no qual estabeleceu a competência legislativa concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal. Porém, esta aparente exclusão do Município é descartada, quando o inciso II do art. 30 da mesma lhe confere a capacidade de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Importante lembrar, que dentro desta atuação concorrente caberá a União legislar sobre normas gerais, fornecendo princípios, diretrizes, conceitos e instrumentos básicos de atuação da política de desenvolvimento urbano, sendo incumbência dos demais entes da Federação complementá-las, devendo cada qual agir dentro da sua esfera

⁴ SUNDFELD, Carlos Ari. *O Estatuto da cidade e suas diretrizes*, in Adilson Abreu Dallari; Sérgio Ferraz (coords.), ***Estatuto da cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001)***. 1ª ed. 2ª tir. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 46.

⁵ No item 17 do art. 113, *in verbis*:

Art. 113. [...]:

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior. (grifos nossos).

⁶ SUNDFELD, Carlos Ari, op. cit., p. 46-52.

de interesse e territorialidade.

A Carta Suprema de 1988, ao mesmo tempo, para conferir articulação com essa competência legislativa concorrente, distribuiu competências administrativas comuns aos quatro entes da Federação nos incisos III, IV e IX do art. 23.

Para a União, atribuiu, ainda, competência exclusiva, ou seja, que não pode ser delegada a outro ente da Federação, para instituir e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; bem como, elaborar diretrizes para o desenvolvimento urbano, dentre elas, habitação, saneamento básico e transportes urbanos; além da capacidade de estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação (incisos IX, XX e XXI do art. 21 respectivamente).

Logo em seguida, nos incisos II e IX do art. 22, determinou competência privativa da União para legislar sobre desapropriação e diretrizes gerais da política nacional de transportes, atribuições essas, que podem ser delegadas aos Estados, mediante lei complementar da União, sobre assuntos específicos de matérias relacionadas com as previstas neste artigo (parágrafo único do art. 22).

Incumbiu, também, os Estados, da competência legislativa exclusiva para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (§ 3º do art. 25). Cabendo a estes, igualmente, a criação de planos estaduais e regionais de ordenação do seu território, agindo, assim, dentro da sua competência suplementar prevista no §2º do art. 24 da Constituição Federal de 1988.

Já os Municípios possuem função essencial dentro do Direito Urbanístico, uma vez que, a competência material e legislativa da política de desenvolvimento e expansão urbana realizada mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, foi atribuída ao Poder Público municipal de maneira exclusiva com fundamentos no *caput* do art. 182 e no inciso VIII do art. 30. Relevância municipal essa, muito bem salientada por Daniela Campos Libório Di Sarno:

Na verdade, a instância local é quem detém a competência material e legislativa para realizar a política urbana, conforme determina o art. 182 da Carta Magna.

Significa dizer que o Poder Executivo municipal tem um papel de grande importância (insubstituível até) na realização e concretização da organização do espaço urbano dentro dos princípios e diretrizes que trazam um desenvolvimento equilibrado e saudável para a população.⁷

Esta política deverá ser efetivada com a elaboração, pela Câmara Municipal, do Plano Diretor, que conforme estabelecido no § 1º do art.182, é o instrumento básico, mas não único, para a realização desta política, sendo obrigatório para cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes e para outras que foram incluídas pelos incisos II a V do art. 41⁸ do Estatuto da Cidade.

Sem esquecer, da competência do mesmo para legislar sobre assuntos de interesse local, determinada no inciso I do art. 30, dentre outras, que ajudarão no exercício da urbanificação, “[...] processo deliberado de correção da urbanização, consistente na renovação urbana [...]”⁹, de seu território como criar, organizar e suprimir distritos (inciso IV); organizar serviços públicos de interesse local, tal como o transporte (inciso V); auxiliar a União e o Estado na proteção do patrimônio cultural local (inciso IX).

Criou, além disso, instrumentos urbanísticos próprios de intervenção na propriedade urbana que não esteja cumprindo o princípio da função social, ou seja, aquelas que não atendem as exigências de ordenação da cidade, previstas no Plano Diretor (§ 2º do art. 182), quais sejam: o parcelamento e a edificação compulsórios para o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado; o IPTU progressivo no tempo; a desapropriação-sanção (incisos I, II e III do § 4º do art. 182, respectivamente); a usucapião especial para fins de moradia (art.183) e a concessão de uso especial para fins de moradia (§1º do art.183).

Esses instrumentos foram elucidados no Estatuto da Cidade, assim, como outros novos foram criados, pelo mesmo, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento

⁷ DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Elementos de direito urbanístico*, Barueri, SP: Manole, 2004, p. 40.

⁸ Quais sejam: cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; dentro de áreas de especial interesse turístico e as inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*, p. 27.

das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (*caput* do art. 2º da Lei Federal n.º 10.257/01), tais como: outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; o estudo de impacto de vizinhança – EIV, objeto de análise deste trabalho; dentre outros (todos estes previstos nos incisos V e VI do art. 4º do EC).

Tal Estatuto da Cidade é a lei federal que dispõe sobre normas gerais de Direito Urbanístico, fixando, portanto, os princípios e regras, as diretrizes e os instrumentos para a política de desenvolvimento e expansão urbana (*caput* do art. 182 da CF), ou seja, a Lei que designou os mecanismos necessários de atuação da atividade urbanística que será exercida pelas municipalidades.

Atividade esta que engloba medidas de planejamento urbanístico de ordenação: do solo; urbanística de áreas de interesse social; urbanística da atividade edilícia; e que consistem na intervenção do Poder Público, no território municipal, para alcançar os fins do urbanismo,¹⁰ que nos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles:

[...] é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Entendam-se por *espaços habitáveis* todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: *habitação, trabalho, circulação, recreação*.¹¹ (grifado no original)

Por conseguinte, a atividade urbanística consubstancia-se em uma função pública, vez que, seu desempenho atua diretamente na esfera do interesse particular, primordialmente, sobre a propriedade, para a realização da ordenação dos espaços habitáveis, em prol do interesse coletivo.¹² De tal modo, esclarece Daniela Campos Libório Di Sarno:

A atividade urbanística é tida como essencialmente pública, pois sua estrutura é assim apontada pela Constituição Federal (por exemplo, o art.30, VIII, e o art. 182). Neste sentido, o Poder Público não pode se furtar a tomar a iniciativa de realizar as funções da cidade.¹³

¹⁰ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*, p. 31-32.

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 16ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 522-523.

¹² SOARES, Lucécia Martins. *Estudo de impacto de vizinhança*, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 302.

¹³ *Elementos do direito urbanístico*, p. 31.

Assim, esta atividade ajusta-se perfeitamente ao significado de função pública, conferido por Celso Antônio Bandeira de Mello, como sendo “[...] a atividade exercida no cumprimento do *dever* de alcançar o interesse público, mediante o uso dos poderes instrumentalmente necessários conferidos pela ordem pública.”¹⁴(grifado no original).

Este conceito amplo de função pública ou função do Estado, destarte, abarca três tipos de funções: legislativa, administrativa ou executiva e jurisdicional. Deste modo, se a Administração Pública municipal, conforme previsto, até então, na Suprema Carta, é que deverá desempenhar esta atividade urbanística, ela estará exercendo, conseqüentemente, uma função administrativa, que para Lúcia Valle Figueiredo:

[...] consiste no dever de o Estado, ou de quem aja em seu nome, dar cumprimento fiel, no caso concreto, aos comandos normativos, de maneira geral ou individual, para a realização dos fins públicos, sob regime prevalecente de direito público, por meio de atos e comportamentos controláveis internamente, bem como externamente pelo Legislativo (com auxílio dos Tribunais de Contas), atos, estes, revisáveis pelo Judiciário.¹⁵

Portanto, essa atividade urbanística por ser uma função administrativa, quando desempenhada, estará subordinada ao princípio da legalidade (inciso II do art. 5º; *caput* do art. 37 e inciso IV do art.84, todos da Constituição Federal de 1988), como esclarecido acima, pois não poderá limitar ou restringir direitos, a não ser, em virtude de lei. Explica Mariana Senna Sant’Anna:

Diante do fato de que a ordenação do espaço urbano é função pública, deverá ser exercida mediante lei, uma vez que a Administração está sujeita ao princípio da legalidade. Por isso, os objetivos do urbanismo – no campo do direito – serão colimados através de legislação.¹⁶

Neste sentido, elucida Celso Antônio Bandeira de Mello, a despeito do princípio da legalidade:

[...] o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que ocupa a cúspide, isto

¹⁴ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 8ª ed, rev. amp. atual. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 29.

¹⁵ *ibidem*, p.34.

¹⁶ SANT’ANNA, Mariana Senna. *Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de garantia da qualidade de vida dos cidadãos urbanos*. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 24.

é, o Presidente da república, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro.¹⁷

Hely Lopes Meirelles, por sua vez, ao tratar sobre os princípios básicos da Administração, define o da legalidade como aquele que:

[...] o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.¹⁸

A Constituição da República de 1988, ainda, trouxe princípios do Direito Urbanístico, tais como: princípio da função social da propriedade urbana (inciso XXIII do arts. 5º, inciso III do art. 170 e § 2º do art. 182); princípio das funções sociais da cidade (*caput* do art. 182); da gestão democrática da cidade (incisos XII e XIII do art. 29); da justa repartição dos ônus e benefícios oriundos da atuação urbanística (inciso III do art. 145), do planejamento urbano (inciso IX do art. 21, §3º do art.25, inciso VIII do art. 30 e art.174); dentre outros. Muitos destes serão abordados, nos próximos capítulos, por terem profunda relação com o estudo de impacto de vizinhança – EIV, foco do trabalho em questão.

A Carta brasileira de 1988, deste modo, deu todas as bases, para que o Direito Urbanístico fosse capaz de se desenvolver a ponto de conseguir deixar de ser parte integrante ou ser uma especialização técnico-funcional¹⁹ do Direito Administrativo. Deveu-se à Magna Carta de 1988 a definitiva posituação, no Brasil, do paradigma do Direito Urbanístico.²⁰

Diante de todo o exposto, pode-se dizer que o Direito Urbanístico é um ramo autônomo do Direito, ou seja, que o mesmo possui autonomia científica? Ressalve-se que autonomia não significa independência, uma vez que, o Direito é uno, como bem leciona José Afonso da Silva:

¹⁷ Ibid., p. 90.

¹⁸ *Direito administrativo brasileiro*, p. 87.

¹⁹ Expressão utilizada por Toshio Mukai, *Direito urbano-ambiental brasileiro*, 2ª ed. rev. atual. amp. São Paulo: Dialética, 2002, p. 22.

²⁰ SUNDFELD, Carlos Ari, op.cit., p. 51.

Inicialmente, convém afirmar a regra básica de que o Direito é uma unidade, ou um conhecimento unificado sobre uma realidade, com método e princípios independentes de outros conhecimentos, que também estudam o mesmo material. Qualquer ramo do Direito integra esse *unicum* que constitui a ordem jurídica – pelo que não se pode falar que determinado ramo da Ciência Jurídica possua autonomia jurídica, mas é lícito falar que possua autonomia didática ou autonomia científica [...].²¹

Esta deve englobar dois aspectos: a autonomia dogmática, quando este oferece princípios e conceitos próprios; e, a autonomia estrutural, quando desenvolvem institutos e figuras jurídicas distintas das já existentes em outros ramos do Direito.²² Tal autonomia científica, destarte, só poderá ser alcançada, ainda segundo José Afonso da Silva, mediante a “[...] existência de normas específicas, razoavelmente desenvolvidas, que regulem condutas ou relações conexas ou vinculadas a um objeto específico, conferindo homogeneidade ao sistema normativo de que se trata.”²³

Alguns autores ainda não conseguem vislumbrar esta autonomia científica do Direito Urbanístico, inserindo-o, muitas vezes, como aspecto do Direito Administrativo²⁴, seja como normas administrativas especiais ou não, mas sempre inerentes ao Poder de Polícia²⁵. Esta confusão não ocorre por acaso, uma vez que, estes dois ramos do Direito possuem nítida afinidade, principalmente, porque seus objetos estão relacionados com atividades que têm natureza jurídica de função pública, mais especificamente, de função administrativa.

Tanto que, as normas embrionárias do Direito Urbanístico, assim como, de outros ramos do Direito, foram, muitas vezes, abordadas dentro do Direito Administrativo até ganharem sistematização e substância suficiente para se tornarem ramos distintos do Direito. Situação, esta, elucidada por Celso Antônio Bandeira de Mello, ao analisar o conceito de Direito Administrativo como “[...] ramo do direito público que disciplina a função administrativa e os órgãos que a exercem.”²⁶

Se, [...], o Direito Administrativo coincide com o conjunto de normas (princípios e regras) que têm o sobredito objeto, ter-se-ia de concluir, logicamente, que a

²¹ *Direito urbanístico brasileiro*, p.42.

²² *Ibid.*, mesma página.

²³ *Ibid.*, p. 43.

²⁴ Como, por exemplo, Toshio Mukai, *op. cit.* p. 24.

²⁵ SILVA, José Afonso da, *op.cit.*, p.40.

²⁶ *Curso de direito administrativo*, p. 37.

“Ciência do Direito Administrativo” consideraria como pertinente à sua esfera temática a integralidade de tudo o que estivesse compreendido na função administrativa. Sem embargo, não é isto que ocorre.

Certas parcelas do campo recoberto pela função administrativa, isto é, certos capítulos do Direito Administrativo são excluídos de sua órbita de estudos e tratados em apartado, *como ramos do Direito* – caso do “Direito Tributário”, do “Direito Financeiro”, do “Direito Previdenciário” [...].²⁷ (grifos do autor).

Logo, apesar de alguns doutrinadores avaliarem que ainda é cedo para crer que o Direito Urbanístico é um ramo que detenha autônomo do Direito, não obstante, já desenvolva normas em torno de um objeto específico²⁸, outros já o consideram com a unidade substancial necessária para tal.

Nesta mesma direção, leciona Daniela Campos Libório Di Sarno:

A evolução do Direito Urbanístico trouxe princípios e institutos próprios que o ordenaram de forma científica perante o Direito, trazendo unidade em seu contexto. Evoluiu para um critério substancial de modo a indicar que o objeto regulado faz parte de um subsistema jurídico de características próprias.²⁹

Segundo ensinamentos de José Afonso da Silva, o Direito Urbanístico pode ser manifestado em dois aspectos: um objetivo (como um conjunto de normas), e o outro como ciência (conhecimento sistematizado das normas jurídicas).³⁰ Dentro deste entendimento, o renomado autor conceitua:

(a) o *direito urbanístico objetivo*, que consiste no *conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade do Poder Público destinada a ordenar os espaços habitáveis* – o que vale dizer: *conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade urbanística*; (b) o *direito urbanístico como ciência*, que busca o *conhecimento sistematizado daquelas normas e princípios reguladores da atividade urbanística*.³¹ (grifados no original).

Deste modo, o Direito Urbanístico objetivo tem objeto próprio, qual seja: as normas jurídicas (princípios e regras) cogentes disciplinadoras da ordenação do uso e ocupação do território municipal (espaço urbano e rural), com vistas ao atendimento das funções sociais elementares de habitação, circulação, trabalho e lazer em comunidades organizadas, para garantir a qualidade de vida dos seus

²⁷ Ibid., p.37-38.

²⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*, p.43.

²⁹ *Elementos do direito urbanístico*, p. 32-33.

³⁰ Ibid., p. 37.

³¹ Ibid., mesma página.

habitantes.³² Já o Direito Urbanístico, como ciência, tem como objeto o conhecimento e a sistematização deste Direito Urbanístico objetivo.³³

Coadunando com este entendimento, Hely Lopes Meirelles leciona que o Direito Urbanístico é o “[...] *ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo.*”³⁴ (grifado no original). Acrescenta ainda que:

[...] o *direito urbanístico* ordena o espaço urbano e as áreas rurais que nele interferem, através de imposições de *ordem pública*, expressas em normas de uso e ocupação do solo urbano ou urbanizável, ou de proteção ambiental, ou enuncia regras estruturais e funcionais da edificação urbana coletivamente considerada.³⁵ (grifado no original).

Daniela Campos Libório Di Sarno define o Direito Urbanístico como “[...] um ramo do Direito Público que tem por objeto normas e atos que visam à harmonização das funções do meio ambiente urbano, na busca pela qualidade de vida da coletividade.”³⁶

Assim sendo, pode-se considerar o Direito Urbanístico apoiado em outra parte da doutrina³⁷, como um ramo autônomo do Direito, primordialmente, a partir da publicação do Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257 de 10-6-2001), que trouxe a unidade substancial que faltava, para considerá-lo como tal, pois agora apresenta objeto, princípios e conceitos próprios, assim como, institutos e figuras jurídicas específicas.

Neste sentido, elucida Mariana Senna Sant’Anna:

A Constituição de 1988 tratou especificamente da competência para legislar sobre direito *urbanístico* e separou um capítulo especial para tratar da *política*

³² Conforme ensinamentos do Prof. Márcio Cammarosano proferidos em sala de aula na Disciplina de Direito Urbanístico e Ambiental I no Mestrado em Direito Urbanístico realizado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP.

³³ SILVA, José Afonso da, op.cit., p. 38.

³⁴ *Direito municipal brasileiro*, p.525.

³⁵ Ibid., p. 526.

³⁶ Ibid., p. 33.

³⁷ Hely Lopes Meirelles, Daniela Campos Libório Di Sarno, Carlos Ari Sundfeld, Nelson Saule Júnior, dentre outros.

urbana. Após a promulgação do Estatuto da Cidade e, ainda como a crescente quantidade de profissionais que têm se dedicado não só ao estudo, mas à implantação dos objetivos do *direito urbanístico*, podemos, finalmente, defender com segurança sua autonomia não só didática, mas também científica.³⁸

Contudo, este ramo autônomo do Direito, encontra-se em fase de amadurecimento, pois ainda faltam serem elaboradas legislações municipais específicas, necessárias para a implementação da maioria dos instrumentos criados, pelo Estatuto da Cidade, e desenvolvidos nos Planos Diretores municipais como, *verbi gratia*, o Estudo de Impacto de Vizinhança, o qual se pretende analisar no decorrer do presente trabalho.

³⁸ *Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de garantia da qualidade de vida dos cidadãos urbanos*, p. 30-31.

CAPÍTULO II – ACEPÇÃO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA.

Antes de ser avaliado, designadamente, o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, é importante que seja estabelecido um conceito jurídico de impacto de vizinhança, haja vista, que o mesmo possui aspectos de intervenção na propriedade, que podem ser abordados, tanto pelo direito privado, como pelo direito público, conforme ensinamentos de Sílvio de Salvo Venosa:

Há, portanto, dois aspectos não estanques, mas que se interpenetram em sede de vizinhança: regras de Direito Privado e de Direito Público. Quaisquer que sejam suas origens, o interesse nunca se afastará do verdadeiro equacionamento da utilização efetiva e eficiente da propriedade individual em um contexto de proteção social ampla, almejado na Constituição.³⁹

Neste sentido, esclarece Hely Lopes Meirelles:

Ao direito de construir opõem-se limites de ordem privada e de ordem pública. Aqueles são dados pelas *restrições de vizinhança*, expresses em normas civis e convenções particulares; estes são estabelecidos pelas *limitações administrativas*, consignadas em normas de ordem pública.⁴⁰ (grifados no original).

Este fenômeno da interpenetração das normas jurídicas de direito privado e de direito público acontece, exatamente, porque não há como se traçar uma linha divisória, com extrema nitidez, entre as disposições por elas abordadas e incidentes sobre o direito de propriedade, e seu exercício, como leciona Caio Mario da Silva Pereira:

Não obstante a unidade fundamental, os princípios jurídicos se agrupam em duas categorias, constituindo a primeira o *direito público* e a segunda o *direito privado*. Não há cogitar, porém, de dois compartimentos herméticos, incomunicáveis, estabelecendo uma separação total e absoluta das normas públicas e das normas privadas. Ao revés, intercomunicam-se com frequência constante, tão assídua que muitas vezes se encontram regras atinentes ao direito público nos complexos legais de direito privado, e, vice-versa, diplomas de natureza privada envolvem inequivocamente preceitos jus públicos.⁴¹ (grifado no original).

³⁹ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil – direitos reais*. 6ª ed. atual. São Paulo: Atlas, 2006. v. V, p. 274.

⁴⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*, 9ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 48.

⁴¹ PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Instituições de direito civil: introdução ao direito civil. Teoria geral de direito civil*, 21ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2006. v. I, p.15.

O impacto de vizinhança, seja em sua feição privada, seja em sua feição pública, decorrerá sempre do exercício de uma das faculdades do direito de propriedade, que nos termos do art. 1.228 do Código Civil de 2002 compreendem a capacidade de usar, gozar e dispor da coisa pelo proprietário, nomeadamente, a de usar e os efeitos dele causado em seus vizinhos, podendo daí brotar os conflitos de vizinhança. Por conseguinte, de maneira à regular esse uso e evitar esses conflitos, surge o direito de vizinhança para tentar garantir o equilíbrio entre o direito individual do proprietário e o direito coletivo da vizinhança.

Os direitos de vizinhança têm sua origem no Direito Romano, no Brasil, é possível serem encontradas normas sobre as relações de vizinhança já nas Ordenações Filipinas na época do Brasil Colônia⁴². Todavia, foi o Código Civil de 1916, inspirado no Código Napoleônico de 1804 e em seus ideais individualistas e liberais oriundos da Revolução Francesa, que destinou seção específica (artigos 554 a 588) para os referidos direitos, na qual se versava sobre os seguintes temas: do uso nocivo da propriedade, das árvores limítrofes, da passagem forçada, das águas, dos limites entre prédios, do direito de construir e do direito de tapagem.

O Código Civil atual (Lei Federal n.º 10.406 de 10-1-2002) manteve, nos arts. 1.277 a 1.313, basicamente, o mesmo teor do Código Civil anterior, fazendo apenas poucas incursões, como se pode notar das modalidades dos direitos de vizinhança por ele disposto, quais sejam: do uso anormal da propriedade, das árvores limítrofes, da passagem forçada, da passagem de cabos e tubulações, das águas, dos limites entre prédios e do direito de tapagem, e do direito de construir.

Da apreciação dos respectivos Códigos, pode-se extrair que os direitos de vizinhança, de acordo a elucidação de Washington de Barros Monteiro:

[...] constituem limitações impostas pela boa convivência social, que se inspira na lealdade e na boa-fé. A propriedade deve ser usada de tal maneira que torne possível a coexistência social. Se assim não se procedesse, se os proprietários pudessem invocar uns contra os outros seu direito absoluto e ilimitado, não poderiam praticar qualquer direito, pois as propriedades se aniquilariam no entre choque de suas várias faculdades.⁴³

⁴² SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*, p. 52-54.

⁴³ MONTEIRO, Washington de Barros. *Direito das coisas*, 37ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003, p.135.

Tratam-se, pois, de restrições mútuas ao exercício do direito de propriedade entre os donos ou possuidores de imóveis próximos, com o intuito de serem evitados conflitos de vizinhança, restrições essas de natureza civil e que, portanto, conforme esclarecimentos de Hely Lopes Meirelles: “[...] só podem ser impostas por lei federal ou estabelecidas por convenção dos interessados, mas, por isso mesmo que são obrigações privadas, podem ser alteradas, transacionadas ou renunciadas pelos vizinhos [...]”.⁴⁴

Os direitos de vizinhança manifestam-se, deste modo, segundo Maria Helena Diniz, como sendo:

a) Restrições ao direito de propriedade quanto à intensidade de seu exercício (CC, arts. 1.277 a 1.281), regulando o seu uso anormal; b) limitações legais ao domínio similares às servidões (CC, arts. 1.282 a 1.296), tratando das questões sobre árvores limítrofes, passagem forçada, passagem de cabos ou tubulações, águas; e c) restrições oriundas das relações de contigüidades entre dois imóveis (CC, arts. 1.297 a 1.313).⁴⁵

Diante do anteriormente exposto, entende-se que todos esses ônus recíprocos, oriundos da lei civil, especificamente, do direito de vizinhança, transpassam o perímetro dos imóveis limítrofes, como bem salienta Hely Lopes Meirelles:

*Vizinhança é relação de proximidade. Para fins de Direito, o conceito de vizinhança abrange, na sistemática do nosso Código Civil, não só os prédios confinantes como os mais afastados, desde que sujeitos às conseqüências do uso nocivo das propriedades que os rodeiam. Se é certo que o direito de cada proprietário termina nas divisas de sua propriedade, não é menos exato que as emissões prejudiciais aos vizinhos podem ir muito além dos prédios confrontantes, para atingir os mais recuados, que nem por isso ficam desprotegidos contra os danos da vizinhança.*⁴⁶ (grifados no original).

Percebe-se então, que dentre as interpretações existentes na doutrina, a anteriormente exposta é a que precisa ser dada à “propriedade vizinha”, prevista no art. 1.277 do CC, acepção essa que não está adstrita apenas aos prédios contíguos⁴⁷, mas de maneira mais ampla, aos imóveis próximos, mais ou menos distantes, que venham a sofrer os efeitos do ato nocivo, qual seja, o mau uso da propriedade, artigo

⁴⁴ *Direito de construir*, p. 49.

⁴⁵ *Curso de direito civil brasileiro – direito das coisas*, 18ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2003, v. 4.p. 231.

⁴⁶ *Direito de construir*, p. 48.

⁴⁷ Posição adotada também por Sílvio de Salvo Venosa, op.cit., p. 275.

o qual se transcreve, *in verbis*:

Art. 1.277. O proprietário ou o possuidor de um prédio tem o direito de fazer cessar as interferências prejudiciais à segurança, ao sossego e à saúde dos que o habitam, provocadas pela utilização de propriedade vizinha.

Parágrafo único. Proíbem-se as interferências considerando-se a natureza da utilização, a localização do prédio, atendidas as normas que distribuem as edificações em zonas, e os limites ordinários de tolerância dos moradores da vizinhança.

Visto o conceito de vizinhança, pode-se extrair do artigo supracitado o significado de impacto de vizinhança como sendo: as interferências prejudiciais à segurança, ao sossego e à saúde que extrapolem os limites ordinários de tolerância dos moradores da mesma. O impacto de vizinhança então, conforme ensinamentos de San Tiago Dantas, ocorrerá sempre “[...] que um ato praticado pelo possuidor de um prédio, ou o estado de coisas por ele mantido, vá exercer os seus efeitos sobre o imóvel vizinho, causando prejuízo ao próprio imóvel ou incômodos ao seu morador.”⁴⁸

Tem-se, portanto, como conceito de impacto de vizinhança de conteúdo privado: os efeitos negativos originados por ato praticado pelo possuidor de um imóvel (não somente o proprietário), ou estado de coisas por ele mantido, que irão atingir prédios próximos ao mesmo (não devendo ser considerados apenas os confinantes), acarretando-lhes danos à segurança, ao sossego e à saúde, ao excederem os limites ordinários de tolerância dos moradores da mesma e, conseqüentemente, gerando conflitos de vizinhança, dentro dessas relações privadas.

Por este motivo, a legislação civil resguarda os direitos individuais do proprietário vizinho à segurança, ao sossego e a saúde, restringindo, assim, a faculdade de uso do imóvel vizinho por seu proprietário ou possuidor. Neste sentido, leciona Hely Lopes Meirelles:

A segurança a que o Código Civil alude e protege (art.1.277) é a material e a pessoal, devida ao prédio e às pessoas que o habitam ou freqüentam.

[...]

⁴⁸ *Conflito de vizinhança e sua composição*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1972, p. 20, *apud* Rogério Rocco, *Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis*, p. 16.

A ofensa à segurança tanto pode se dar por ação como por omissão do vizinho. O essencial é que o ato ou inatividade produza um dano efetivo ou crie uma situação de perigo para o prédio vizinho ou para a integridade de seus habitantes, ou freqüentadores. Nesta categoria entram todos os trabalhos que produzem dano na estrutura do prédio, abalo no solo, infiltrações daninhas, trepidações perigosas, explosões violentas, movimentos de terras, emanações venenosas ou alérgicas, e o que mais possa prejudicar fisicamente o prédio ou seus moradores.⁴⁹

Também, o proprietário ou possuidor de um edifício não pode causar transtornos aos seus vizinhos com ruídos excessivos, ou em horários inapropriados, ou ambos, por estarem prejudicando o sossego dos mesmos.

O sossego que o Código civil visa assegurar nas relações de vizinhança é relativo, e verificável em cada caso pelo critério da *normalidade* do ruído ou de qualquer outra emissão incômoda, entrando sempre em linha de conta a destinação do bairro, o horário em que é produzido, a natureza das emanações molestas e demais circunstâncias ponderáveis em todo conflito de vizinhança.⁵⁰ (grifado no original).

Todavia, diante do fato concreto, deve ser observado se esse incômodo pode ser estimado como tolerável ou não, pois:

Ninguém pode pretender, sob a invocação do direito ao descanso, que tudo em derredor se imobilize e cale. O que a lei confere ao vizinho é o poder de impedir que os outros o incomodem em excesso, com ruídos intoleráveis, que perturbem o sossego natural do lar, do escritório, da escola, do hospital, na medida da quietude exigível para cada um de seus habitantes.⁵¹

Ressalte-se, que a saúde da vizinhança é também assistida pela lei civil, saúde em seu sentido mais amplo, que integra o bem-estar físico e psíquico. Não seria possível a tutela da segurança e do sossego sem a proteção, também, da saúde, tendo em vista que, esses três bens encontram-se interligados, uma vez afetados os dois primeiros, ocorrerá a lesão ao terceiro. Sendo importante salientar, que essa saúde que o Código Civil tem o intuito de resguardar, não é a saúde pública que deve ser desempenhada pelo Poder Público, por meio de medidas sanitárias de ordem pública, mas a saúde individual dos proprietários, possuidores ou freqüentadores, em relação aos seus vizinhos.⁵²

⁴⁹ Ibid., p. 39.

⁵⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de construir*, p. 41.

⁵¹ MEIRELLES, Hely Lopes, op. cit., p. 40.

⁵² Ibid., p. 41-42.

Assim, acontecerá essa forma de impacto de vizinhança, toda vez que forem violadas restrições impostas pela lei civil, para uma convivência harmônica entre proprietários ou possuidores de prédios próximos. Desta maneira, havendo conflito procedente do uso anormal da propriedade, e que interfira, prejudicialmente, à segurança, ao sossego e à saúde dos que habitam em imóveis vizinhos, ou seja, ocorrendo o impacto de vizinhança, do tipo privado, devem ser aplicadas as normas de direito privado que regulam o direito de vizinhança, mais especificamente, os arts. 1.277 a 1.313 do CC de 2002.⁵³

Analisado o conceito de impacto de vizinhança, no contexto do direito privado, passa-se ao estudo deste impacto no âmbito do direito público, mais especificamente, dentro do Direito Urbanístico. Adverte-se que esses dois aspectos não são excludentes e sim complementares, segundo João Lopes Guimarães Júnior:

De um lado, a *legislação urbanística* – especialmente a *lei de uso e ocupação do solo* – procura encontrar uma fórmula de equilíbrio, visando conciliar os direitos dos proprietários de imóveis com um mínimo de qualidade de vida urbana. Mas as normas urbanísticas, numa ou noutra hipótese, podem se mostrar insuficientes para garantir concretamente essa qualidade de vida. É exatamente aí que avulta o papel do *direito de vizinhança*, de matriz privada, incidindo para preservar o proprietário da nocividade do uso do imóvel vizinho, regra de direito privado atuando de forma paralela e complementar às regras de direito público.⁵⁴ (grifado no original).

Explicando as razões das normas de Direito Urbanístico integrarem esfera do Direito Público, elucida Arnoldo Wald, que:

[...] nenhuma dúvida há de restar sobre o fato de que estas normas (de Direito Urbanístico) que visam regular a atuação do Poder Público na ordenação do território ou dos espaços habitáveis inserem-se no âmbito do Direito Público, qualquer que seja o critério que se considere, pois a uma, as relações que se estabelecem têm sempre como titular uma pessoa de direito público, a duas, protegem interesse coletivo, e a três, são inegavelmente compulsórias, ou seja, de ordem pública.⁵⁵ (grifos nossos).

⁵³ MENCIO, Mariana. *Estudo de impacto de vizinhança na expedição da licença urbanística para construção de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente urbano*. In: FONSECA PIRES, Luis Manuel; MENCIO, Mariana (coords.). **Estudos de direito urbanístico – I, licenças urbanísticas e questões polêmicas sobre as exigências da lei de parcelamento do solo**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2006, p.51-52.

⁵⁴ GUIMARÃES, João Lopes Júnior. *Direito urbanístico, direito de vizinhança e defesa do meio ambiente urbano*, **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 23:, 2001, p. 111.

⁵⁵ *Lei de zoneamento urbano – Competência exclusiva do legislativo municipal – Delegação de poderes ao executivo*, RTDP, 1994, p.8-50, *apud* João Lopes Guimarães Júnior, op. cit., mesma página.

O Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257 de 10-1-2001), como explanado no capítulo anterior, é a norma que fornece as diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano elaborada pela União. A mencionada Lei trouxe em seu bojo (inciso VI do art. 4º e arts. 36 a 38) o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança - EIV como um dos instrumentos da política urbana para auxiliar na garantia da ordem urbanística e, desta maneira, trouxe um novo significado ao impacto de vizinhança, muito mais amplo que o estudado até então.

Em consonância com esse entendimento, esclarece Hely Lopes Meirelles:

O Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001 – incluiu, entre seus diversos instrumentos urbanísticos o *Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança* (art.4º, VI), como importante instrumento de desenvolvimento urbano. [...] Na verdade, as restrições que eventualmente forem feitas pela Prefeitura, em decorrência do *Relatório de Impacto de Vizinhança*, não são restrições de natureza civil, mas sim limitações administrativas, mais propriamente de caráter ambiental urbanístico. Queremos dizer com isto que, embora se faça referência à impacto de *vizinhança* – podendo utilizar-se, aqui, o conceito de *proximidade* referido anteriormente – , é preciso não confundir exigências decorrentes do RIVI com as *restrições de vizinhança* impostas pelas leis civis. Aquelas são de ordem pública, estas de natureza privada [...].⁵⁶ (grifos do autor).

A ordem urbanística foi considerada pelo art. 53⁵⁷ do EC como bem de interesse ou direito difuso, porquanto, transindividual, de natureza indivisível e cujos titulares são pessoas indeterminadas⁵⁸, ou seja, bens insuscetíveis de serem apropriados, tendo como titulares todos os habitantes da cidade.

A definição de ordem urbanística é extraída pela doutrina da interpretação do art. 2º do EC, que dispõe sobre as diretrizes gerais da política urbana, que deverão ser implementadas pelos Municípios, quando da ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, por meio do Plano Diretor e das Leis Municipais específicas.⁵⁹

⁵⁶ *Direito de construir*, p. 51.

⁵⁷ Que acrescentou à Lei de Ação Civil Pública (Lei Federal nº. 7.347 de 24-7-1985) o inciso III no art. 1º a proteção à ordem urbanística, revogado pela Medida Provisória nº. 2.180-35, de 24-8-2001, mas que a incorporou no inciso VI da mesma Lei.

⁵⁸ Segundo conceito fornecido pelo Código de Defesa do Consumidor em seu inciso I do parágrafo único do art.81.

⁵⁹ MENCIO, Mariana, op.cit., p. 53.

Coadunando com este entendimento, José Carlos de Freitas leciona que a ordem urbanística:

[...] envolve o direito às cidades sustentáveis; a um planejamento urbanístico (notadamente a elaboração, execução e implementação dos planos diretores e seu controle popular); ao uso, ocupação e parcelamento do solo urbano funcionais e ordenados; à proteção do ambiente natural, artificial e cultural; à ordenação da atividade edilícia (zoneamento urbano e ambiental, licenças urbanísticas); à utilização de instrumentos de intervenção urbanística (desapropriação, tombamento, servidão administrativa, IPTU progressivo e desapropriação sanção, etc.); ao regramento e proteção dos equipamentos comunitários e bens públicos ou sociais (ruas, avenidas, pontes, viadutos, túneis, parques, praças, jardins, lagos, áreas verdes e institucionais, espaços livres, etc.) e ao direito à moradia, notadamente das camadas sociais de baixa renda.⁶⁰

O impacto de vizinhança do tipo público traduz, por conseguinte, os efeitos negativos diretos e indiretos que atingem o meio ambiente urbano, em decorrência de empreendimentos e atividades privados ou públicos, e assim causando desequilíbrio à ordem urbanística, como se pode extrair do exame do art. 36 do EC, *in verbis*:

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

Fundamental então, determinar o que seja meio ambiente urbano, com o intuito de compreender a acepção do impacto de vizinhança supracitado. Para tanto, primeiro deve ser abordado o sentido de meio ambiente.

O conceito jurídico de meio ambiente foi estabelecido no inciso I do art. 3º da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº. 6.938 de 31-8-1981) e não pela Constituição Federal de 1988, sendo por esta recepcionada, o qual se transcreve, *in verbis*:

Art. 3º. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I – meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

⁶⁰ FREITAS, José Carlos de. *Dos interesses metaindividuais urbanísticos. Temas de direito urbanístico*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público de São Paulo, 1999, p. 298-303.

Nota-se que a definição feita da referida Lei é bastante ampla e não muito clara. Foi realizada quando a proteção dada ao meio ambiente correspondia apenas ao seu aspecto natural. Porém, interpretando-a no contexto do ordenamento jurídico atual e, principalmente, após a Constituição da República de 1988 e da Lei de Crimes Ambientais (Lei Federal nº. 9.605 de 12-2-1998) pode-se deduzir, conforme ensinamento de Marcelo Abelha Rodrigues, que:

[...] o meio ambiente corresponde a uma interação de tudo que, situado nesse espaço, é essencial para a vida com qualidade em todas as suas formas. Logo *ipso facto*, a proteção do meio ambiente compreende a tutela de um meio biótico (todos os seres vivos) e outro abiótico (não vivo), porque é dessa interação, entre as diversas formas de cada meio entre os dois meios, que resulta a proteção, abrigo e regência de todas as formas de vida.⁶¹

Entende-se então, como boa parte da doutrina⁶², que o conceito jurídico de meio ambiente, numa perspectiva mais lata, abrange os diversos aspectos do meio ambiente, quais sejam: o natural, o artificial, o cultural e o do trabalho. Esta percepção integrada de meio ambiente é de fundamental importância para que sua proteção, preservação e recuperação, sejam realizadas da melhor maneira possível. Nesse sentido, o renomado autor J.J. Gomes Canotilho elucida que:

Um Estado Constitucional ecológico pressupõe uma concepção integrada ou integrativa do ambiente e, conseqüentemente, um direito integrado e integrativo do ambiente. Embora não seja ainda muito claro o conceito de direito integrado do ambiente (o conceito aparece sobre tudo na avaliação integrada de impacto ambiental) ele aponta para a necessidade de uma proteção global e sistemática que não reduza à defesa isolada dos componentes ambientais naturais (ar, luz, água, solo vivo e subsolo, flora e fauna) ou dos componentes humanos (paisagem, patrimônio natural e construído, poluição).⁶³

Portanto, o meio ambiente é dividido em quatro aspectos: artificial, cultural, natural e do trabalho, de forma meramente didática, ou seja, para sua melhor compreensão e estudo e, por isso, não devem ser entendidos como feições estanques do meio ambiente, mas sim interligadas, posto que é uno. Esses aspectos são explicados

⁶¹ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Instituições de Direito Ambiental*. São Paulo: Max Limonad, 2002. v. 1, p.52.

⁶² Neste sentido: Celso Antônio Pacheco Fiorillo, Édis Milaré, José Afonso da Silva, dentre outros.

⁶³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. In: *Direitos fundamentais sociais: estudo de Direito Constitucional, Internacional e Comparado*. FERREIRA, Helini Sivini; MORATO LEITE, José Rubens. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 499.

por José Afonso da Silva:

I – meio ambiente artificial, constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto);

II – meio ambiente cultural, integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial em regra, como obra do Homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo seu sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou;

III – meio ambiente natural ou físico, constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora; enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam. [...].⁶⁴

Além do meio ambiente do trabalho:

[...] o local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais, sejam remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, independente da condição que ostentem (homens ou mulheres, maiores ou menores de idade, celetistas, servidores públicos, autônomos etc.).⁶⁵

O meio ambiente urbano e o meio ambiente artificial são, para alguns doutrinadores, expressões equivalentes, para outros, distintas. A definição de meio ambiente urbano é, contudo, mais restrita territorialmente que a de artificial, uma vez que, este se pode expandir para além do ambiente urbano.⁶⁶

Neste sentido, explica Daniela Campos Libório Di Sarno, ao analisar o conceito de meio ambiente artificial:

José Afonso da Silva adota a noção do todo, do coletivo para definir o meio ambiente artificial, pois o autor agrega ao conjunto de edificações os equipamentos públicos. Se adotarmos esta noção de meio ambiente artificial, todo seu conteúdo se integrará ao objeto do Direito Urbanístico.

Entretanto, se adotarmos postura mais extensiva, radicalizando a interpretação do meio ambiente artificial para todo o espaço que tenha sofrido intervenção modificadora do ser humano, desagregando desta noção a idéia do conjunto

⁶⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 5ª ed. São Paulo: Maleiros, 2004, p. 21.

⁶⁵ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco Fiorillo, *Curso de direito ambiental brasileiro*. 5ª ed. amp. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 22-23.

⁶⁶ DI SARNO, Daniela Libório. *Elementos do direito urbanístico*, p. 91.

em que se insere, podendo ser pontuada de forma isolada, então nem todo meio ambiente artificial será objeto de tratamento pelo Direito Urbanístico. Desta forma, o meio ambiente artificial pode-se expandir territorialmente além do ambiente urbano.⁶⁷

Todavia, o meio ambiente urbano, que é o objeto de estudo do Direito Urbanístico, é mais abrangente que o meio ambiente artificial, quanto ao seu conteúdo, pois naquele estão inseridos os quatro aspectos do meio ambiente (artificial, cultural, natural e do trabalho), anteriormente definidos. Coadunam com este entendimento, parte da doutrina, como Daniela Campos Libório Di Sarno⁶⁸ e Mariana Senna Sant'Anna⁶⁹.

Portanto, o meio urbano se contrapõe ao meio rural e não ao meio ambiente natural, posto que, urbano⁷⁰ significa: relativo à cidade; e cidade⁷¹, que quer dizer: complexo demográfico, formado social e economicamente, por uma importante concentração populacional, não agrícola, ou seja, dedicada a atividades de caráter comercial, industrial, financeiro e cultural. José Afonso da Silva esclarece que:

O centro urbano no Brasil só adquire categoria de cidade quando seu território se transforma em Município. *Cidade*, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede de governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um *núcleo urbano, sede do governo municipal*.⁷² (grifados no original).

Destarte, no Brasil, como visto acima, o conceito de Cidade é igual ao meio ambiente urbano onde está inserida a sede do governo municipal, ou seja, a Prefeitura, por isso, que a Lei Federal nº. 10.257/2001, em seu parágrafo único, do art. 1º se autodenominou Estatuto da Cidade, pois o mesmo estabelece normas de ordem pública e de interesse social que regulam, em prol do bem coletivo, do equilíbrio ambiental, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, o uso da propriedade urbana.⁷³

⁶⁷ *Elementos do direito urbanístico*, p. 91.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 90.

⁶⁹ *Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de garantia da qualidade de vida dos cidadãos urbanos*, p. 38.

⁷⁰ Dicionário Priberam Informática – Língua Portuguesa On-Line. Disponível em: <<http://www.priberam.pt/dlpo/dlpo.aspx>>. Acesso em 07 de fev. 2008.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² *Direito urbanístico brasileiro*, p. 26.

⁷³ Disposto no art. 1º, parágrafo único, do Estatuto da Cidade.

A diferenciação da propriedade em urbana ou rural é feita no ordenamento jurídico brasileiro, a depender do ramo do direito que se esteja tratando, ou pelo critério da destinação do solo, ou teoria da vocação, segundo os quais, o imóvel será qualificado como urbano, quando destinado à moradia, ao comércio ou à indústria, como rural ou rústico, quando à agricultura ou pecuária; ou pelo critério da situação ou localização do imóvel, assim, considerado como urbano o situado dentro do perímetro urbano, se fora deste, rural.⁷⁴

O Direito Tributário, portanto, adotou o critério da localização do imóvel no art. 32 do Código Tributário Nacional – CTN (Lei Federal nº. 5172 de 25-10-1966), já o critério adotado pelo Direito Agrário foi o da vocação previsto inicialmente no art. 4º do Estatuto da Terra (Lei Federal nº. 4.504 de 30-11-1964) e posteriormente na Lei Federal 8.629 de 25-2-1993, que regulamentou os arts. 184 a 186 da Constituição da República de 1988.

Importante para o presente trabalho, por conseguinte, é o critério adotado pelo Direito Urbanístico para definir o solo como urbano ou rural. Logo, tanto o solo como a zona (sentidos equivalentes) podem ser qualificados para fins urbanísticos como: urbano (a) também chamado, de expansão urbana, urbanizável e o de interesse urbanístico especial. Cabendo ao Município, por meio de lei municipal, delimitar o perímetro da zona urbana, ou perímetro urbano, e quando o faz vocaciona o solo para fins urbanísticos.⁷⁵

Com o advento da Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade em 2001, esta demarcação do perímetro urbano tem sido feita pelo Plano Diretor do Município, que é a lei municipal que estabelecerá as diretrizes gerais municipais para sua política de desenvolvimento e expansão urbana (§1º do art. 182 da CF), incidente em todo território municipal (§2º do art. 40 do EC), devendo se ater, porém, somente aos aspectos urbanísticos⁷⁶.

⁷⁴ SILVA, José Afonso da, op. cit., p. 171.

⁷⁵ Ibidem, p. 175-176.

⁷⁶ Conforme Jacinto Arruda Câmara, *Plano Diretor* In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). Estatuto da cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001). 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 325.

Contudo, os Municípios que não estão obrigados à elaboração do Plano Diretor e que não o fizerem, poderão fixar o perímetro urbano em outra lei municipal de uso e ocupação do solo. Adverte-se também, que a depender do tamanho, importância e complexidade de atividades desenvolvidas no Município, esta divisão em zonas pode ser feita com denominação distinta da mencionada anteriormente.

O Município do Salvador, por exemplo, em seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (Lei Municipal nº. 7.400 de 2008) dividiu o território municipal em duas macrozonas: de ocupação urbana e de proteção ambiental (§2º do art. 131), estes subdivididos em macroáreas (arts. 132 e 153), que por sua vez estão divididas em zonas. Já o Município de Natal, no art. 7º de seu Plano Diretor (Lei Complementar Municipal n.º 082 de 21-6-2007), considerou todo o seu território como sendo zona urbana e no art. 8º repartiu essa zona urbana correspondente em três zonas, a de Adensamento Básico; a Adensável e a de Proteção Ambiental.

Assim sendo, o Município para definir seu perímetro urbano, deve levar em consideração as atividades urbanas, industriais, rurais, turísticas, de extração mineral, de proteção ambiental, dentre outras desenvolvidas em seu território e, uma vez o fazendo, a propriedade será urbana ou rural, quando localizada dentro ou fora deste perímetro, ou zona, ou macrozona, ou macroárea urbana. O meio urbano, portanto, será o assim qualificado no Plano Diretor do Município ou em suas leis de uso e ocupação do solo.

Esta qualificação do solo urbano é tão importante para o Direito Urbanístico porque a grande maioria dos instrumentos, previstos no Estatuto da Cidade, para serem aplicados na política de desenvolvimento urbano, só poderão ser utilizados neste tipo de solo, como é o caso do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV previsto no art. 36 do referido Estatuto, *in verbis*:

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

Deste modo, o meio ambiente urbano reflete diversas relações do ser humano

com o meio por ele transformado, dando-lhes utilidade ante suas necessidades⁷⁷, como bem ensina Antonio Cláudio M.L. Moreira:

Considerando porem o campo de estudo específico dos urbanistas - o uso e a ocupação do solo urbanizado e construído, podemos entender estas relações, como relações da população e das atividades humanas, organizadas pelo processo social, de acesso (apropriação) e fruição (uso e ocupação) do espaço urbanizado e construído.

Assim, entendemos como relações constitutivas do ambiente urbano: os fluxos de energia, matéria e informações, providos pelas redes de infra-estrutura urbana; assim como a apropriação e fruição (uso e ocupação) do espaço construído e dos recursos naturais - solo, ar, água, silêncio, clima, e demais seres vivos que convivem com a população humana.⁷⁸

Importante ressaltar, que o Estatuto da Cidade não define expressamente o que seja impacto de vizinhança. Todavia, o critério por ele adotado, não foi o da localização dos empreendimentos ou atividades, não são eles que devem estar inseridos no meio ambiente urbano, e sim os impactos deles oriundos, esses que devem alcançar o meio ambiente urbano, causando desequilíbrio à ordem urbanística, e à sadia qualidade de vida dos habitantes residentes na área ou proximidades dos respectivos empreendimentos ou atividades. Interpretação baseada nos arts, 2º, 36 e 37 todos do EC.

Nos artigos 36 e 37, anteriormente citados, o Estatuto da Cidade determina que os Municípios deverão, por meio de lei municipal específica, definir quais são os empreendimentos ou atividades que realizarão o EIV, como condição para obtenção das licenças, ou autorizações urbanísticas a cargo do Município e estabeleceu, ainda, qual o conteúdo mínimo a ser abordado pelo mesmo.

Assim, o referido Estatuto auxiliou na delimitação da acepção do impacto de vizinhança urbanístico⁷⁹ como sendo os efeitos negativos, diretos ou indiretos, gerados por empreendimentos ou atividades, e sofridos no meio ambiente urbano, excedendo seus limites de absorção e, deste modo, causando um desequilíbrio à qualidade de

⁷⁷ DI SARNO, Daniela Campos Libório, op.cit., mesma página.

⁷⁸ *Parâmetros para elaboração do relatório de impacto de vizinhança*. Disponível em: <<http://www.usp.br>>. Acesso em 15 nov. 2007.

⁷⁹ Expressão utilizada por Mariana Mencio, *Estudo de impacto de vizinhança na expedição da licença urbanística para construção de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente urbano*, p. 54 e aqui adotada.

vida da população habitante na área ou proximidades dos mesmos, e à ordem urbanística, em especial ao adensamento populacional, aos 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.

Ante todo o exposto, constata-se que, quanto aos interesses envolvidos, o impacto de vizinhança urbanístico tem maior magnitude que o impacto de vizinhança do tipo privado, pois aquele incorpora o conteúdo deste (interferência prejudicial à segurança, ao sossego e à saúde dos que habitam em imóveis vizinhos), indo um pouco mais além, ao incluir o desequilíbrio à ordem urbanística.

Destarte, o impacto urbanístico ultrapassa a esfera do interesse individual, abarcando interesse difuso, direito de todos os habitantes da cidade que poderá ser defendido, portanto, por meio de ações coletivas, como a ação civil pública (Lei Federal n.º 7.347 de 24-7-1985), que tutela a responsabilidade de danos morais e patrimoniais causados, dentre outros, à ordem urbanística (inciso VI do art. 1º).

Contudo, o impacto de vizinhança privado (defendido por meio de ação individual), quanto ao critério territorial, é mais amplo que o impacto de vizinhança urbanístico, vez que aquele pode ocorrer tanto no meio urbano quanto no meio rural, e este somente no meio urbano.

Ressalte-se, ainda, que a aplicação das normas de direito privado e de direito público, respectivamente, não se excluem, se complementam, mas se os interesses tutelados por elas não coincidirem, prevalecem, obviamente, os interesses mais amplos, ou seja, os da coletividade, que são tutelados pelo direito público, notadamente, o Direito Urbanístico, conforme locução expressa no art. 1.278⁸⁰ do CC, que dispõe uma exceção ao direito do proprietário ou possuidor de interromper a interferência prejudicial.⁸¹

⁸⁰ Art. 1.278. O direito a que se refere o artigo antecedente não prevalece quando as interferências forem justificadas por interesse público, caso em que o proprietário ou o possuidor, causador delas, pagará ao vizinho indenização cabal.

⁸¹ MALUF, Carlos Alberto Dabus. Comentários aos Arts. 1.225 a 1.360. In: Ricardo Fiuza (coord.). *Novo código civil comentado*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 1.134.

Abordada a acepção do impacto de vizinhança, principalmente o urbanístico, que é o compreendido pelo Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV previsto no Estatuto da Cidade, objeto do presente trabalho, estende-se ao exame dos fundamentos jurídicos do mesmo, no capítulo seguinte.

CAPÍTULO III – FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA – EIV.

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade – Lei Federal nº. 10.257/01 – que, dentre outras providências, dispõe sobre as diretrizes gerais do planejamento urbano, são dois marcos fundamentais para a configuração atual da propriedade imobiliária urbana, tendo em vista que, os dois diplomas legais contribuíram para o processo de inserção desta, no âmbito do Direito Público, mais especificamente, no Direito Urbanístico.

Isto decorre, principalmente, do importante papel imposto pela Magna Carta ao Plano Diretor municipal, como instrumento básico de execução da política de desenvolvimento e expansão urbana (*caput* do art. 182 da CF/88), o qual tem competência constitucional para determinar quando a propriedade urbana, de acordo com as exigências fundamentais de ordenação da cidade, por ele expressas, cumpre ou não com a sua função social (§§ 1º e 2º do art. 182 da CF/88).

Neste sentido, leciona Floriano de Azevedo Marques Neto:

O direito urbanístico, entendido como o campo do Direito voltado a disciplinar o uso e a ocupação do solo urbano, envolve por definição, condicionamentos e restrições ao direito de propriedade. Implica, necessariamente, a superação da idéia de propriedade como um direito absoluto titularizado pelo indivíduo. Desde as suas origens no Direito Romano o direito de propriedade encontrava alguma relativização no cotejo com o direito de vizinhança; limitação, esta, que se punha em face do direito subjetivo dos demais particulares (os lindeiros). Com o desenvolvimento das cidades, às restrições e aos condicionamentos ao direito de propriedade ditados pelos direitos subjetivos dos confrontantes agregam-se outros, decorrentes do plexo de direitos da coletividade, dos demais indivíduos, que não os confrontantes, habitantes da urbe ou não (se colocarmos a hodierna dimensão das condicionantes ambientais).⁸²

Destarte, o direito de propriedade “[...] relação entre um indivíduo (sujeito ativo) e um *sujeito passivo universal* integrado por todas as pessoas, o qual tem o dever de

⁸² MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Outorga onerosa do direito de construir*. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). *Estatuto da cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p.224.

respeitar esse direito, abstraindo-se de violá-lo [...]”⁸³ (grifados no original), não possui mais o caráter absoluto ilimitado e de natureza privada, na concepção da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, inspirado nos ideais liberais da primeira fase da Revolução Francesa.⁸⁴

O Superior Tribunal Federal também tem entendimento neste sentido:

O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República. O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade. (ADI 2.213-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 4-4-02, DJ de 23-4-04)

Esse conceito vem sendo superado ao longo do tempo, principalmente, com a mudança do Estado Liberal para o Estado Social, e deste para o Estado Democrático de Direito, no qual se constitui a República Federativa do Brasil (art. 1º da CF/88), nos ensinamentos de Liana Portilho Mattos:

A propriedade no Estado Democrático de Direito teve que se adequar aos princípios gerais que sustentam um Estado Democrático, vale dizer, a legalidade, a igualdade, a soberania popular, a justiça social, dentre outros. Não há, pois, dentro de um Estado de Direito, espaço para o direito de propriedade absoluto e subjetivista.⁸⁵

Esta nova feição da propriedade não surgiu abruptamente, faz parte de um processo lento e gradativo que começou com a aplicação da teoria do abuso de direito, passando pelo sistema de limitações negativas, e depois também de imposições positivas, sendo incorporados deveres e ônus, até chegar-se à compreensão atual de propriedade e sua função social.⁸⁶

No Brasil, o princípio da função social da propriedade aparece, pela primeira

⁸³ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*, p. 72.

⁸⁴ *Ibid.*, mesma página.

⁸⁵ MATTOS, Liana Portilho. *Limitações urbanísticas à propriedade*. Estatuto da cidade comentado: Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 61.

⁸⁶ *Ibid.*, mesma página.

vez, em um texto constitucional, na Carta da República de 1934 no §17 do art. 113, já a Constituição de 1937, silenciou a seu respeito, assegurando, apenas, o direito de propriedade e tratou também da desapropriação por necessidade ou utilidade pública. A Carta Suprema de 1946 no art. 147, voltou a tratar sobre o mencionado princípio, condicionando o uso da propriedade ao bem-estar social.⁸⁷

Sob a influência das Encíclicas *Mater et Magistra* do Papa João XXIII de 1961 e *Populorum Progressio* do Papa Paulo VI, a Constituição de 1967 estatuiu de forma expressa a “função social da propriedade” como princípio da ordem econômica no inciso III do art. 157, mantido pela Emenda nº. 1 de 1969, no inciso III do art. 160.⁸⁸

Foi, todavia, na Constituição Federal de 1988, que o princípio da função social da propriedade recebeu ampla conformação e positivação em suas diversas normas. Nos incisos XXII e XXIII do artigo 5º, garantiu o direito fundamental⁸⁹ de todos à propriedade, contudo, impondo-o ao cumprimento da função social, sendo que, o referido inciso XXIII traz a norma geral, de eficácia plena e aplicabilidade imediata e que atinge todos os tipos de propriedade, quais sejam: pública ou privada⁹⁰, urbana ou rural.

José Afonso da Silva, ao analisar a aplicabilidade das normas constitucionais, esclarece que:

[...] uma norma só é aplicável na medida em que é eficaz. Por conseguinte, eficácia e aplicabilidade das normas constitucionais constituem fenômenos conexos, aspectos talvez do mesmo fenômeno, encarados por prismas diferentes: aquela como potencialidade; esta como realizabilidade.⁹¹

⁸⁷ ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. *Função social da propriedade pública*. Coleção Temas de Direito Administrativo 14. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 77.

⁸⁸ Ibid., mesma página.

⁸⁹ Que, conforme ensinamentos de Paulo Bonavides, pode ser considerado como” [...] estes que em nosso ordenamento jurídico receberam a mais sólida proteção constitucional vazada na cláusula de rigidez extrema do §4º do art. 60, que retira o alcance do legislador constituinte de segundo grau o poder de deliberar a cerca de emenda porventura tendente a abolir aqueles direitos e garantias.” *In Curso de direito constitucional*, São Paulo: Malheiros, 2006, p.

⁹⁰ Ibid., passim.

⁹¹ Silva, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Malheiros, 2007, p.60.

Em seguida, o mesmo autor, classifica as normas constitucionais, quanto á sua eficácia, como sendo: plena, contida e limitada. As primeiras, dentre as quais fazem parte as normas constitucionais em questão (incisos XXII e XXIII do art. 5º), têm como característica, desde a entrada em vigor, a capacidade de produção de todos os seus efeitos essenciais, ou a probabilidade de vir a produzi-los⁹².

Já a aplicabilidade imediata das mesmas, decorre do próprio texto constitucional no §1º do art. 5º, ao determinar que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

No inciso III do art. 170, incorporou o princípio da função social da propriedade como um dos princípios gerais da ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tendo por fim assegurar a existência digna de todos, de acordo com os ditames da justiça social.

Mais adiante, distinguiu como essa função social deverá ser cumprida: no meio ambiente urbano será estabelecida, principalmente, pelo Plano Diretor municipal, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, que dará as ordenações fundamentais para o uso e ocupação de seu território (§§ 1º e 2º do art. 182), prevendo também sanções para o seu descumprimento como: o parcelamento ou edificação compulsórios; o IPTU progressivo; podendo chegar à perda da propriedade, mediante pagamento de indenização, com títulos da dívida pública, com a desapropriação-sanção (§ 4º do art. 182).

Importante salientar, porém, que este princípio da função social da propriedade, como anteriormente explanado, tem eficácia plena e aplicação imediata, destarte, o princípio da função social da propriedade urbana não se restringe ao estabelecido no Plano Diretor, posto que, o mesmo não é obrigatório para todos os Municípios brasileiros, mas somente aos que tenham mais de 20.000 (vinte mil) habitantes⁹³ e aos assim exigidos pelo art. 41 do EC.

⁹² SILVA, José Afonso da, op.cit., p. 82-83.

⁹³ HUMBERT, Georges Louis Hage. *Função socioambiental da propriedade urbana. Dissertação do Mestrado em Direito do Estado*. PUC-SP, 2008, p. 102.

Assim, afirma Georges Louis Hage Humbert:

Embora haja esta aparente vinculação constitucional entre o cumprimento da função social da propriedade urbana e o plano diretor, esta norma-princípio vai além: a propriedade urbana deve sempre ser considerada e utilizada quanto aos interesses do proprietário e da coletividade, basilados pela atuação da Administração Pública, ainda que não haja plano diretor, operado através de normas, procedimentos, instrumentos de planejamento urbanísticos, visando sempre o bem estar social e a qualidade de vida nas cidades, alcançada quando efetivado, em sua plenitude, o direito de todos os cidadãos ao lazer, circulação, trabalho e moradia.⁹⁴

Todavia, a não elaboração do Plano Diretor pelos Municípios, acarretará graves conseqüências ao planejamento urbanístico dos espaços habitáveis, precipuamente, porque a grande maioria dos instrumentos de política urbana, previstos no Estatuto da Cidade, depende da elaboração do mesmo, para sua utilização. Outros, porém podem servir para delimitar o conteúdo deste princípio, como a lei de zoneamento do solo, desapropriação, tombamento, usucapião especial para fins de moradia, dentre outros.

Já no meio ambiente rural, a Suprema Carta de 1988 forneceu os requisitos para a realização deste princípio no art.186, que devem ser cumpridos, simultaneamente, e conforme critérios e graus de exigência, estabelecidos em lei (Lei Federal 8.629 de 25-2-1993), de competência privativa da União (inciso I do art. 22), quais sejam: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. No art. 134, determinou a sanção por sua não observância (desapropriação-sanção por interesse social para fins de reforma agrária com pagamento da indenização em títulos da dívida agrária).

Em seguida, no art. 243, a Carta Magna de 1988 criou uma maneira de expropriação sem direito a qualquer indenização aos proprietários que utilizem suas glebas, em qualquer região do país, para cultura ilegal de plantas psicotrópicas. Sendo esta, a sanção constitucional mais extrema quanto ao não atendimento do princípio da função social da propriedade.

⁹⁴ Ibid., p. 103.

⁹⁵ *Direito urbanístico brasileiro*, p. 73.

Ante o anteriormente exposto, percebe-se que, no contexto atual, como bem salienta José Afonso da Silva, “[...] o regime jurídico da propriedade tem seu fundamento na Constituição”⁹⁵:

Significa isso que o direito civil não disciplina a propriedade, mas tão somente as *relações civis a ela pertinentes*. Assim, só valem no âmbito das relações civis as disposições do Código Civil que estabelecem as faculdades de *usar, gozar e dispor de bens* (art. 1.228), a *plenitude* da propriedade (art. 1.231), o caráter exclusivo e ilimitado da propriedade (art. 1.231) etc.⁹⁶ (grifado no original).

Destaca-se, também, que essas relações civis alusivas à propriedade devem estar em consonância com o princípio da função social, segundo o próprio §1º do art. 1.228 do CC, *in verbis*:

Art. 1.228. [...]:

§1º. O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Ressalta-se, ainda, que a função social de propriedade não deve ser confundida com o poder de polícia, que, para Celso Antônio Bandeira de Mello, pode ser considerado em sentido amplo (atos do Poder legislativo e do Poder Executivo), como sendo: “A atividade estatal de condicionar a liberdade e a propriedade ajustando-as aos interesses coletivos.”⁹⁷

Alguns autores, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “[...] continuam apegados à concepção originária do poder de polícia, como atividade **negativa**, ou seja, atividade que impõe ao particular limitações ao exercício dos direitos individuais, consistentes em obrigações de **não fazer**.”⁹⁸ (grifados no original). Mais adiante, discorda dessa aceção concluindo que: “Pela nova concepção, teria havido uma ampliação do poder de polícia, de modo a abranger as formas de intervenção que impõem obrigações de **deixar de fazer** e de **fazer**.”⁹⁹ (grifados no original).

⁹⁶ Ibid., p. 74.

⁹⁷ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 20ª ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 772.

⁹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 121.

⁹⁹ Ibid., mesma página. Entendimento também acatado por Celso Antônio Bandeira de Mello, op.cit., p. 780-781.

Muito menos, deve-se igualar o tão mencionado princípio ao conceito de limitação administrativa, posto que, esta atua no exercício do direito de propriedade, condicionando-o ao bem-estar social, e tendo seu fundamento no poder de polícia do Estado¹⁰⁰, que, conseqüentemente, possui seu fundamento atual no princípio da função social da propriedade, sendo, por isso, dele distinto. Coaduna deste entendimento, José dos Santos Carvalho Filho quando explica que:

O fundamento básico das limitações administrativas não difere em última análise do que já escora as demais formas interventivas. A propriedade deve atender a sua função social, dando prevalência ao interesse público sobre os interesses particulares. É de invocar-se novamente os arts. 5º, XXIII e 170, III, da CF.

Em relação, porém, às limitações administrativas, é de toda oportunidade invocar outro fundamento, normalmente apontado pelos estudiosos: o exercício do poder de polícia. De fato, o poder de polícia encerra exatamente a prática de atos administrativos que restringem e condicionam a liberdade e a propriedade, com vistas ao interesse coletivo.¹⁰¹

Perante o exposto, entende-se que o princípio da função social da propriedade, dentro da ótica constitucional de 1988, é considerado como um elemento do regime jurídico da propriedade, integrando a própria estrutura e conteúdo desse direito¹⁰², como bem elucida José Afonso da Silva, ao dizer que este é:

[...] um princípio de transformação da propriedade capitalista, sem socializá-la; um princípio que condiciona a propriedade como um todo, não apenas seu exercício, possibilitando ao legislador entender com os modos de aquisição em geral ou com certos tipos de propriedade, com seu uso, gozo e disposição.¹⁰³

Por isso, fundamental ressaltar, que a propriedade não é igual ao princípio da função social, apesar deste integrar seu conteúdo como um dos elementos inerentes ao direito de propriedade.

Contudo, esse elemento não é essencial para a existência deste direito, pois

¹⁰⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, op.cit., p. 128.

¹⁰¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003, p. 647.

¹⁰² COLLADO, Pedro Escribano. *La Propiedad Privada Urbana*, Madri: Montecorvo, 1973, pp. 122 e ss. *Apud* José Afonso da Silva, op.cit., mesma página.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 76.

mesmo o proprietário de imóvel que não cumpre com a sua função social, tem seu direito, minimamente, garantido, vez que pode vir a perdê-la, mas vai ser mediante pagamento de indenização em títulos da dívida pública, para a propriedade urbana, ou em títulos da dívida agrária, para a propriedade rural. A única exceção existente é a já mencionada expropriação sem indenização, prevista no art. 243 da CF/88, por cultivo ilegal de plantas psicotrópicas.

Neste sentido, esclarece Celso Antônio Bandeira de Mello:

Estamos em crer, que ao lume do direito positivo constitucional, a propriedade ainda está claramente configurada como um direito que deve cumprir uma função social e não sendo pura e simplesmente função social, isto é, bem protegido tão só na medida em que a realiza.

Deveras, a entender-se que o protegido é a propriedade função-social, ter-se-ia, conseqüentemente, que concluir ausente a proteção jurídica a ou às propriedades que não estivessem cumprindo com a função social. Estas, pois, deveriam ser suscetíveis de serem perdidas, sem qualquer indenização, toda e cada vez que fosse demonstrável seu desajuste à função social que deveriam preencher.

[...] *Ergo*, existe proteção também para a propriedade que contrarie a função social, conquanto tal projeção seja menos completa, pois, neste caso, a indenização não de apura segundo um 'justo' perquirível ao lume do valor efetivo do imóvel, mas segundo os critérios em que a lei estabelecer [...].¹⁰⁴

Este princípio, portanto, pode ser concebido como um conjunto de deveres-poderes impostos ao titular do direito de propriedade, que deverá compatibilizar seus interesses individuais e econômicos com outros interesses coletivos.

Este princípio, por estar previsto na Suprema Carta de 1988 em diversos artigos, como visto anteriormente, configura-se como norteador de toda interpretação, aplicação, legislação e atividade que tenha como base o direito de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro. Uma vez que, princípio pode ser conceituado como:

[...] mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico.¹⁰⁵

¹⁰⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Novos Aspectos da Função Social da Propriedade no Direito Público*. **Revista de Direito Público**, 84, p.41.

¹⁰⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, p. 902-903.

O princípio da função social da propriedade urbana será determinado, sobretudo, pelo Plano Diretor municipal, respeitadas as diretrizes gerais fornecidas pelo Estatuto da Cidade, em seu art. 2º. Neste sentido, esclarece Adilson Abreu Dallari:

[...] que é muito significativo, do ponto de vista jurídico, que o Estatuto da Cidade, dispondo sobre normas gerais de Direito Urbanístico, tenha sido editado pela União na competência que lhe dá o artigo 24, inciso I, da Constituição Federal, para editar normas gerais de Direito Urbanístico. A inferência imediata que se deve retirar disso é que o Estatuto da Cidade não é lei federal, no sentido de ser aplicável apenas ao aparelho administrativo da União: o Estatuto da Cidade é uma lei nacional, que estabelece normas gerais de observância obrigatória por todos os jurisdicionados do estado brasileiro.

Não há qualquer possibilidade, portanto, de que o Município atue em descompasso com as normas gerais contidas no Estatuto da Cidade. A legislação municipal de uso e ocupação do solo, muito especialmente a lei do Plano Diretor, deve orientar-se pelas diretrizes estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257/01 [...].¹⁰⁶

Compete também, ao referido Plano, por ser o instrumento básico para o planejamento da política urbana, estabelecer o princípio urbanístico das funções sociais da cidade, estando aquele princípio diretamente atrelado a este, para a consecução da garantia da qualidade de vida dos habitantes da cidade (*caput* do art. 2º do EC).

Coadunando com este entendimento, afirma Carlos Ari Sunfeld:

A cidade, como espaço onde a vida moderna se desenrola, tem suas funções sociais, fornecer às pessoas moradia, trabalho, saúde, educação, cultura, lazer, transporte etc. Mas, como o espaço da cidade é parcelado, sendo objeto de apropriação, tanto privada (terrenos e edificações), como estatal (ruas, praças, equipamentos etc.), suas funções têm de ser cumpridas pelas partes, isto é, pelas propriedades urbanas. A política urbana tem, portanto, a missão de viabilizar o pleno desenvolvimento das funções sociais do todo (a cidade) e das partes (cada propriedade em particular).¹⁰⁷

As funções sociais da cidade de habitar, trabalhar, recrear e circular, que são tidas como elementos fundamentais no estudo do urbanismo e do Direito Urbanístico moderno, foram indicadas no item 77 da Carta de Atenas, documento elaborado durante o IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, na cidade de Atenas, em 1933. Elas foram definidas conforme sua utilização (finalidade) e

¹⁰⁶ Solo criado: constitucionalidade da outorga onerosa de potencial construtivo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Direito urbanístico e ambiental*, p. 33.

¹⁰⁷ Estatuto da cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). *Estatuto da cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001)*, p.54.

sua articulação com as outras funções, devendo ser realizadas de forma eficiente, e em razão das prioridades existentes em cada localidade, buscando trazer harmonia para a vida das pessoas¹⁰⁸.

Estas idéias foram difundidas em diversos países, e as funções sociais da cidade acabaram se consagrando como um princípio norteador do planejamento urbano. Assim, influenciou também, o ordenamento jurídico brasileiro, tanto que, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 6º estabelece dentre outros direitos sociais: o trabalho, a moradia (este inserido pela Emenda Constitucional nº. 26 de 14-2-2000) e o lazer.

O direito à habitação é considerado como um dos Direitos Humanos (Artigo XXV da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que é um dos documentos básicos da Organização das Nações Unidas – ONU)¹⁰⁹ e é por isso também, que o inciso IV do art. 7º da CF/88 prevê, na tentativa de viabilizar esses direitos, que o salário mínimo deve atender, entre outras necessidades, à de moradia e o lazer.

Ainda falando das normas jurídicas constitucionais disciplinadoras das funções sociais, o § 3º de seu art. 217 determina, ao Estado, o dever de fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada cidadão, incluindo a obrigação de incentivar o lazer como forma de promoção social.

Todos esses direitos sociais do cidadão, constitucionalmente previstos nos artigos anteriormente mencionados, ganharam configuração no Direito Urbanístico como sendo o direito à cidade sustentável, estabelecido pelo Estatuto da Cidade, em seu inciso I do art. 2º, como diretriz geral para o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, o qual se faz a citação, *in verbis*:

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

¹⁰⁸ Le Corbusier, *Planejamento urbano*. São Paulo: Perspectiva, 1971, p. 42 e 62, *apud* Daniela Campos Libório Di Sarno, *Elementos do direito urbanístico*, p.13-15.

¹⁰⁹ Disponível em: <<http://www.onu-brasil.org.br>>. Acesso em: 20 de mar. 2008.

I - garantia do direito às cidades sustentáveis, entendido como 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.

O princípio das funções sociais da cidade, portanto, previsto na Carta de Atenas, de 1933, como visto supra, foi incorporado ao ordenamento jurídico pátrio, inicialmente, no *caput* do art. 182 da Constituição de 1988 e, posteriormente, em 2001 no *caput* do art. 2º do Estatuto da Cidade supra referido, *in verbis*, transcreve-se o artigo constitucional:

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

Ao tratar sobre o aludido princípio, Daniela Campos Libório Di Sarno interpreta o supracitado artigo dizendo:

Entendemos esta expressão, consagrada no Texto Constitucional, no art. 182, como a síntese suprema do Direito Urbanístico. Ela resume a finalidade última das atividades urbanísticas, quer sejam públicas, quer sejam privadas. Traduz, em sua essência, a vocação do coletivo sobre o particular, dá respaldo e sustenta o princípio da função social da propriedade; por isso que, mais que a propriedade, a cidade deve existir e servir a seus habitantes.¹¹⁰ (grifos nossos).

O princípio das funções sociais da cidade atua em sentido mais amplo, na tentativa de desenvolver em toda a cidade suas diversas funções sociais de trabalho, lazer, moradia, circulação, etc. Já o princípio da função social da propriedade urbana age de maneira mais específica, relacionando aquele às propriedades individuais e por isso estando ambos diretamente atrelados. Os dois são princípios basilares do Direito Urbanístico, pois essenciais para a realização da política urbana, a ser executada pelo Poder Público municipal calcada nas normas gerais do Estatuto da Cidade e, principalmente, por meio do Plano Diretor.

A Administração Pública municipal que tem a competência material exclusiva para executar tal política, interferirá, atuando dentro do seu Poder de Polícia, diretamente no direito de propriedade do particular, impondo obrigações de fazer, de não fazer, de

¹¹⁰ Ibid., p. 47.

deixar fazer e de dar, para conformar os interesses particulares aos coletivos.

O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV, apesar de ser um ônus imposto aos proprietários de imóveis urbanos que queiram construir ou ampliar empreendimentos que causem impactos negativos ao meio ambiente urbano, não chega a se configurar uma interferência na faculdade de fruição do bem, especificamente no “direito de construir”, como alguns podem concluir. ´

A elaboração do EIV é um requisito procedimental, um Estudo notadamente técnico, elaborado por equipe multidisciplinar, que deve ser cumprido para aqueles que pretendem obter a licença urbanística ou a respectiva autorização urbanística, de responsabilidade do Poder Público municipal. A interferência na faculdade de fruição, especialmente, no “direito de construir” vem depois, com a imposição das condicionantes para tanto.

Vale notar, que o “direito de construir” também sofreu alterações em sua concepção, haja vista as mudanças ocorridas no direito de propriedade, advindas das normas urbanísticas da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade de 2001. A partir de então, por causa de diversos instrumentos designados pelo mencionado Estatuto, como a outorga onerosa do direito de construir, criou-se uma polêmica em torno da separação ou não do direito de propriedade e do direito de construir, gerando três posições distintas na doutrina.¹¹¹

De um lado, uma doutrina mais cerca do Direito Civil, acolhida por Hely Lopes Meirelles, e que segundo a qual, a plenitude do direito de construir seria inerente ao direito de propriedade, sendo aquele, parte integrante das faculdades de uso, gozo e disposição (*caput* do art. 1.228 do CC) do titular do bem imóvel.

Do outro lado, têm-se aqueles doutrinadores mais extremos, como Eros Grau, que sustentam haver uma separação entre direito de propriedade e direito de construir, pois que este não integraria o domínio da coisa, pertencendo à coletividade e, portanto, somente o Poder Público poderia outorgá-lo ao proprietário do imóvel, respeitadas as normas urbanísticas.

¹¹¹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Outorga onerosa do direito de construir*, p. 225.

E, entre as duas anteriores, uma doutrina intermediária, defendida por Celso Antônio Bandeira de Mello, que, sem embargo, acolher que o direito de propriedade envolve as faculdades de usar, gozar e dispor, defende que seu exercício seria feito dentro dos limites estabelecidos pela legislação urbanística.¹¹²

Entende-se, por conseguinte, que esta última corrente está em total conformidade com o princípio da função social da propriedade tão discutido. Todavia, o denominado “direito de construir”, em sentido abstrato é, na verdade, uma simples faculdade do proprietário do imóvel, e que está prevista no art. 1.299 do CC, devendo o mesmo ser interpretado conjuntamente com o §1º do art. 1.228 do CC¹¹³. Esclarece José Afonso da Silva:

[...] sobre tais normas incidem as normas constitucionais que estabelecem o regime fundamental do direito de propriedade – especialmente o princípio da função social –, que impõem novos critérios de compreensão desses dispositivos da lei civil. [...] a faculdade de construir não é propriamente inerente ao direito de propriedade do terreno; só o será, mesmo em nosso sistema, em relação aos terrenos com destino urbanístico preordenado à edificação, valendo dizer que o direito de construir nasce com a ordenação urbanística qualificadora de determinado terreno como edificável. [...]. Com essas limitações é que temos que aceitar, em face do direito positivo brasileiro, a tese de que a faculdade de construir é inerente ao direito de propriedade do terreno, no âmbito urbanístico.¹¹⁴ (grifos nossos).

Esta faculdade de construir será transformada em direito subjetivo de construir do proprietário do imóvel, após a definição pelo Plano Diretor municipal (lei municipal que tem competência constitucional para ordenar o uso e ocupação do solo urbano e delimitar o princípio da função social da propriedade urbana e da cidade), do coeficiente básico de aproveitamento do solo, que é o índice urbanístico, que aplicado à área do terreno determinará sua respectiva área edificável, ou seja, seu direito de construir, respeitados o zoneamento e os demais índices urbanísticos como: a taxa de ocupação do solo, os recuos, etc., conforme disposição dos §§1º e 2º do art. 28 do EC citados abaixo, *in verbis*:

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

¹¹² Ibid., p. 225-227.

¹¹³ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*, p. 83.

¹¹⁴ Ibid., p. 86.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

Tanto a faculdade de construir torna-se direito subjetivo de construir do proprietário do imóvel, após o estabelecimento do supra mencionado coeficiente básico de aproveitamento pelo Plano Diretor, que o referido Estatuto da Cidade prevê o instrumento da transferência do direito de construir no *caput* do seu art. 35, o qual se transcreve, *in verbis*:

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: [...]. (grifos nossos).

Coadunando desta mesma posição, concluem Yara Darcy Police Monteiro e Egle Monteiro Silveira:

[...] a transferência do direito de construir, constitui instrumento jurídico de natureza urbanística, destinado a compensar o proprietário do imóvel afetado ao cumprimento de uma função de interesse público ou social, dele desincorporado o direito de construir, segundo o coeficiente de aproveitamento previsto no plano diretor, para ser exercitado em outro local ou alienado a terceiros.¹¹⁵

O Superior Tribunal Federal já se manifestou no mesmo sentido ao entender que “o direito de edificar é relativo, dado que condicionado à função social da propriedade (...).” (RE 178.836, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 8-6-99, *DJ* de 20-8-99).

Destarte, o Estatuto da Cidade quando trás em seus arts. 4º, inciso VI e 36 a 38, o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV como um dos instrumentos da política urbana a ser exigido dos empreendimentos ou atividades, pelo órgão municipal competente, para obtenção das licenças ou autorizações de construção, ampliação

¹¹⁵ MONTEIRO, Yara Darcy Police e SILVEIRA, Egle Monteiro. *Transferência do direito de construir*. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). **Estatuto da cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 297.

ou funcionamento, que causem impacto de vizinhança urbanístico, assim determinado em Lei municipal específica; o está fazendo com fundamento no princípio da função social da propriedade, que está baseado no princípio das funções sociais da cidade, ante o elucidado até então.

Porquanto, para o desenvolvimento dos supra referidos princípios, os Municípios, ao elaborarem seus respectivos Planos Diretores, e suas Leis municipais específicas, deverão seguir as diretrizes gerais fornecidas pelo Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, em busca da garantia da ordem urbanística e do direito à cidade sustentável. A exigência do EIV, por conseguinte, está conectada, diretamente, a todas as diretrizes previstas no Estatuto da Cidade, primordialmente, nos incisos IV, V, VI e VIII do mencionado artigo, perpassados abaixo, *in verbis*:

Art. 2º. [...]

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;

[...]

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade

ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

Deste modo, segundo ensinamentos de Mariana Mencio, pode-se concluir que:

[...] o Estudo de Impacto de Vizinhança apresenta como fundamento o princípio da função social da propriedade que, ao ser aplicado, possibilita que o titular da propriedade urbana utilize sua propriedade urbana em benefício da coletividade, atendendo ao bem estar dos habitantes, o que inclui o dever de proteger o meio ambiente urbano. Deste modo, o empreendedor que desejar construir empreendimentos de grande impacto urbano, em nome do princípio da função social da propriedade, deverá realizar um estudo de forma a adequar a construção aos parâmetros da ordem urbana sustentável.¹¹⁶

Esclarecido o fundamento jurídico para a possibilidade da vindicação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV, pelo Poder Público municipal, nos casos previstos na Lei municipal específica para as atividades impactantes ao meio ambiente urbano, passa-se a averiguá-lo, pormenorizadamente, no próximo capítulo.

¹¹⁶ *A influência do estudo de impacto de vizinhança na expedição da licença urbanística para construção de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente urbano*, p. 59.

CAPÍTULO IV – ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA – EIV E SEU RESPECTIVO RELATÓRIO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA – RIV.

O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhaça – EIV, como instrumento de democratização da gestão urbana¹¹⁷, foi uma inovação introduzida no ordenamento jurídico brasileiro, em 2001, pelo Estatuto da Cidade, em seus arts. 4º, VI; 33, V e 36 a 38. Esta Lei Federal nº. 10.257/2001, que dispõe sobre as normas gerais da política de desenvolvimento urbano, que vai ser executada, exclusivamente, pelo Poder Público municipal (*caput* do art. 182 da CF/88), como fora visto até então.

Para tanto, os Municípios com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes (§1º do art. 182 da CF/88) e outros estabelecidos no art. 41, do EC, estão obrigados à elaboração do Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, instrumento básico, para tal política de desenvolvimento e expansão urbana, que definirá os critérios segundo os quais, a propriedade urbana irá atender sua função social, devendo determinar, também, as funções sociais da cidade para a garantia da qualidade de vida dos seus habitantes, respeitadas as diretrizes gerais do art. 2º do EC.

Mesmo os Municípios não forçados à preparação do Plano Diretor o deveriam fazer, tendo em vista, o planejamento do crescimento e do desenvolvimento da cidade, de forma a evitar a desordem na ocupação, e no uso do solo urbano, historicamente desempenhada no Brasil, e que causa, até hoje, muitos prejuízos para a qualidade de vida da população, por falta de saneamento básico para todos, da existência de loteamentos ilegais e clandestinos do solo urbano, escassez de áreas de lazer e de áreas verdes, trânsito etc. Distorções estas, que poderiam ter sido evitadas, com uma boa política de planejamento urbanístico.

¹¹⁷ Câmara dos Deputados, *Estatuto da Cidade: Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos*, p. 192.

Além disso, porque a utilização da grande maioria dos instrumentos, previstos no Estatuto da Cidade, depende da existência de Plano Diretor, quais sejam: parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo; desapropriação-sanção com pagamento em títulos da dívida pública; o direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir; as operações urbanas consorciadas e a transferência do direito de construir; conforme art. 42 do EC.

Os artigos já citados do Estatuto de Cidade, que tratam do EIV não exigiram a preparação do Plano Diretor, pelo Município, para sua implementação. Esta foi feita, posteriormente, pelo inciso II do art. 3º da Resolução nº. 34 de 1-7-2005 do Conselho das Cidades – ConCidades no uso de suas atribuições, constituídas pelo Decreto nº. 5.790 25-5-2006 ¹¹⁸, especificamente, no inciso IV do art. 3º, dentre as quais, compete emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano; transcreve-se, *in verbis*, o supracitado inciso da Resolução:

Art. 3º. Definidas as funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos do artigo 2º, o Plano Diretor deverá:

[...]

II - determinar critérios para a aplicação do instrumento estudo de impacto de vizinhança;

Portanto, antes do Município criar a Lei específica que irá decidir, quais os empreendimentos e atividades que causem impacto de vizinhança urbanístico e que necessitarão realizar o EIV para obtenção da licença ou autorização urbanística de construção, ampliação ou funcionamento; ele deverá no seu respectivo Plano Diretor, estabelecer os requisitos para a utilização do EIV.

Muitos Municípios brasileiros se adequaram a esta recomendação e orientação, fornecida pelo ConCidades, quando elaboraram seus Planos Diretores, ou o

¹¹⁸ O ConCidades substituiu o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano que foi criado pelo art. 10 da Medida Provisória nº. 2.220 de 4-9-2001 com a edição do Decreto 5.031 de 2-4-2004 e que foi posteriormente revogado pelo atual Decreto nº. 5.790 25-5-2006.

reformularam¹¹⁹, tendo em vista, o atendimento das diretrizes gerais fixadas pelo Estatuto da Cidade.

Neste sentido, o Plano Diretor do Município do Salvador (Lei Municipal n.º 7.400/2008) trouxe as condições para aplicação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, em seus artigos 271 a 273; o Plano Diretor do Município de Natal (Lei Complementar n.º 082 de 21-6-2007) o fez nos artigos 34 a 43, ao tratar dos Empreendimentos e Atividades de Impacto; já o Plano Diretor do Município de São Paulo (Lei Municipal n.º 13.430 de 13-9-2002), traz esta previsão em seus artigos 256 e 257, ao abordar sobre os Relatórios de Impacto Ambiental e de Vizinhança.

A criação do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança surgiu da necessidade de ser controlada, de maneira mais eficiente, a utilização do imóvel urbano, uma vez que, o uso ou ocupação de determinado lote urbano, causa impactos sobre o seu entorno e desequilibra a ordem urbanística da cidade, interferindo, portanto, na qualidade de vida dos seus habitantes.

O referido controle era exercido, antes do advento do Estatuto da Cidade, quase que exclusivamente, pelo instituto do Zoneamento Urbano, pois a maioria dos Municípios brasileiros não tinha lei que previsse o Estudo de Prévio de Impacto de Vizinhança, dentre outras exceções: o Município de Porto Alegre que em 1979 no seu Plano Diretor já tinha criado o instrumento do Estudo de Viabilidade Urbanística – EVU; o Município de São Paulo que conta com a regulamentação deste instrumento, desde 1994, quando foi instituído o Decreto n.º. 34.713, que dispõe sobre o Relatório de Impacto de Vizinhança – RIVI; o de Natal que em sua Lei Complementar n.º 07 de 05-8-1994, ao estabelecer seu Plano Diretor, tratou sobre o Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV.

O zoneamento, portanto, teve e tem importante papel na prevenção de impactos negativos no meio urbano, auxiliando no planejamento municipal. Por isso, o Estatuto

¹¹⁹ Isto porque, muitos Municípios já possuíam Plano Diretor antes mesmo da existência da Lei Federal 10.257/2001, como foi o caso do Município do de Porto Alegre (Lei Complementar Municipal n.º 43 de 21-07-1979), anterior à própria Constituição Federal de 1988, do Município do Rio de Janeiro (Lei Complementar Municipal n.º 16 de 04-6-1992), do Município de Natal (Lei Complementar Municipal n.º 07 de 05-8-1994), dentre outros.

da Cidade determina nas alíneas c) e b) do inciso III do art. 4º, como instrumentos integrantes deste planejamento urbanístico, o zoneamento ambiental e a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, respectivamente.

O zoneamento é entendido, para José Afonso da Silva, como: “[...] um *procedimento urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal. Ou: destinado a fixar as diversas áreas para o exercício das funções urbanas elementares.*”¹²⁰ (grifados no original).

Para Hely Lopes Meirelles:

O *zoneamento urbano* consiste na repartição da cidade e das áreas urbanizáveis segundo sua precípua destinação de uso e ocupação do solo.

[...].

Nessa repartição de uso e ocupação do solo, o zoneamento urbano estabelece normalmente as áreas residenciais, comerciais e industriais; delimita locais de utilização específica, tais como feiras, mercados, estacionamentos de veículos e outras ocupações especiais permanentes ou transitórias; dispõe sobre as construções e usos admissíveis; ordena a circulação, o trânsito e o tráfego no perímetro urbano; disciplina as atividades coletivas ou individuais que de qualquer modo afetem a vida da cidade.¹²¹ (grifado no original).

Mariana Senna Sant’Anna, por sua vez, conclui que:

[...] mediante o zoneamento urbano, o solo municipal é mapeado de forma a classificar os tipos de uso que devem ser exercidos em cada área especificamente delimitada. Essa medida serve para adequar o solo ao interesse de todos, restringindo a atuação dos proprietários quanto aos seus interesses individuais.¹²²

O instrumento supracitado age, por conseguinte, por meio do estabelecimento de zonas homogêneas ou heterogêneas de uso do imóvel, na tentativa de garantir a proteção da população dos seus usos incômodos, admitidos em seu interior, apenas determinados tipos de uso.¹²³

¹²⁰ *Direito urbanístico brasileiro*, p. 241.

¹²¹ *Direito municipal brasileiro*, p. 564.

¹²² *Estudo de impacto de vizinhança - instrumento de garantia da qualidade de vida dos cidadãos urbanos*, p. 127.

¹²³ CYMBALISTA, Renato. *Estudo de Impacto de Vizinhança*, Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em 13 de set. 2007.

De tal modo, que sua alteração pelo Município deve ser realizada com bastante cautela, para não originar problemas econômicos e sociais para os habitantes da cidade, além de instabilidade jurídica.

Neste sentido, afirma Hely Lopes Meirelles:

O zoneamento, embora seja um eficiente instrumento urbanístico de ordenação da cidade, há que ser utilizado com prudência e respeito aos direitos adquiridos, pois é sabido que a simples mudança de destinação de um bairro ou de uma rua produz profundas alterações econômicas e sociais, valorizando ou desvalorizando substancialmente as propriedades atingidas e as suas adjacências, consoante os novos ônus ou vantagens que acarrete para o local. Por isso, as normas edilícias devem evitar o quanto possível essas súbitas e freqüentes modificações de uso, que afetam instantaneamente a propriedade e as atividades particulares, gerando instabilidade no mercado imobiliário urbano e intranqüilidade na população cidadina.¹²⁴

Percebe-se, assim, que o zoneamento do solo urbano, apesar de importante instrumento de planejamento urbanístico, não é hábil, para sozinho, resolver todas as dificuldades oriundas do convívio da vizinhança, explana Renato Cymbalista:

O Zoneamento por si só não é capaz de mediar todos os conflitos de vizinhança, apesar de, em inúmeras cidades, ter sido capaz de garantir a proteção da qualidade de vida de alguns bairros – principalmente aqueles ocupados por residências unifamiliares em lotes grandes. Estes últimos podem comportar grandes empreendimentos que, mesmo atendendo os requisitos da Lei, provocam profundos impactos nas vizinhanças: sobrecarga no sistema viário, saturação da infra-estrutura – drenagem, esgoto, energia elétrica, telefonia –, sombreamento e poluição sonora, entre outros.¹²⁵

Logo, o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança vai poder auxiliar a municipalidade, complementando a atuação do zoneamento, no planejamento do uso e ocupação do solo urbano, de maneira a evitar os impactos negativos à ordem urbanística gerados na vizinhança. Destarte, o Município ao elaborar a lei específica que tratará do EIV, deverá adequá-la ao zoneamento urbanístico, atualmente previsto, genericamente, nos Planos Diretores e, especificamente, na lei de uso e ocupação do solo da cidade e vice-versa.

Desta maneira, o EIV foi criado com o objetivo de democratizar e planejar a

¹²⁴ Op. cit., p. 564-565.

¹²⁵ Ibid., mesmo site.

gestão dos empreendimentos ou atividades, que poderão causar prejuízos à sustentabilidade da cidade, nas proximidades da sua instalação, devendo, por isso, a decisão de admiti-los ou não, e de que forma, deverá ser discutida pelo Poder Público municipal com a população que vai ser atingida em sua qualidade de vida.

Nos ensinamentos de Vanêsa Buzelato Prestes:

O EIV está entre os instrumentos de gestão que dependem da regulamentação municipal e que permitem a avaliação dos impactos causados por empreendimentos e atividades urbanas. Trata-se de um instrumento contemporâneo, que atende às exigências da vida moderna e está integrado ao direito urbano-ambiental, que tem sua matriz no cumprimento da função social da propriedade. A partir da análise dos impactos é possível avaliar a pertinência da implantação do empreendimento ou atividade no local indicado, ou seja, avaliar se o proposto está adequado ao local, estabelecendo uma relação da cidade com o empreendimento e do empreendimento com a cidade, considerando o meio no qual está inserido.¹²⁶

O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, deste modo, é requisito necessário para a expedição das licenças ou autorizações urbanísticas de empreendimentos ou atividade de grande impacto pelo órgão municipal competente, conforme se extrai da locução do art. 36 do EC citado abaixo, *in verbis*:

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

Diante desta afirmação, indaga-se: qual seria a natureza jurídica do EIV? Para ser respondida esta questão, precisa-se fazer uma pequena recapitulação sobre o direito de propriedade, vez que, o EIV, segundo o artigo supra, será exigido pela municipalidade aos titulares da propriedade imobiliária urbana, onde os empreendimentos ou atividades impactantes serão instalados e o sendo, também, por eles executados.

Leciona Orlando Gomes que: “A *propriedade* é um *direito complexo*, se bem que unitário, consistindo num feixe de direitos consubstanciados nas faculdades de

¹²⁶ PRESTES, Vanêsa Buzelato. *Plano diretor e estudo de impacto de vizinhança (EIV)*. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 37, 2005, p. 81.

usar, gozar, dispor e reivindicar a coisa que lhe serve de objeto.”¹²⁷ (grifados no original), faculdades essas previstas no art. 1.228 do CC, e, mais adiante, continua:

O direito de propriedade sofre limitações decorrentes da lei, dos princípios gerais de direito e da própria vontade do proprietário.

Conforme seja a fonte de tais limitações, o proprietário é sacrificado em toda a extensão do seu domínio, em algumas de suas faculdades, contra a sua vontade ou voluntariamente, no interesse da coletividade, no próprio ou de terceiro.¹²⁸

Destarte, essa limitação, em sentido amplo, sofrida pelo proprietário, no caso do EIV, tem fundamento no princípio constitucional da função social da propriedade, como visto no capítulo anterior, especificamente, a urbana, limitação essa de Direito Público.

É com base neste princípio que o Poder Público municipal exercita seu Poder de Polícia como sendo a “[...] faculdade que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividade e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do Próprio Estado.”¹²⁹

Já as limitações administrativas *lato sensu*, de acordo com os esclarecimentos de Hely Lopes Meireles são:

[...] preceitos de ordem pública. Derivam, comumente, do poder de polícia inerente e indissociável da Administração e se exteriorizam em imposições unilaterais e imperativas, sob a tríplice modalidade *positiva* (fazer), *negativa* (não fazer) ou *permissiva* (deixar fazer).¹³⁰

Alguns doutrinadores entendem que a imposição pelo Poder Público municipal de elaboração do EIV ao titular de terreno urbano que queira realizar atividades ou empreendimentos que causem impacto urbanístico é uma limitação administrativa, como José dos Santos Carvalho Filho ao lecionar que:

Muitas limitações administrativas têm sua origem em leis e atos de natureza urbanística. A própria Constituição destina capítulo específico à política urbana

¹²⁷ GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 97.

¹²⁸ *Ibid.*, p. 119.

¹²⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, p. 129.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 607.

(arts. 182 e 183) e contempla institutos apropriados à sua execução. A Lei nº. 10.257, de 10/7/2001 – o Estatuto da Cidade – instituiu diversos instrumentos que se configuram como limitações administrativas.

[...]

Merece destaque, ainda, a limitação referente ao **estudo de impacto de vizinhança (EIV)**, previsto no art.36 do mesmo Estatuto. [...]. Cuida-se aqui de limitação que impõe obrigação de suportar (*pati*) a determinados proprietários.¹³¹

Outros, como Rogério Rocco, tratam o EIV como um instituto de natureza jurídica híbrida:

[...] que incide como limitação administrativa, ao mesmo tempo que se caracteriza como direito subjetivo ao exercício da cidadania para a gestão da sustentabilidade das cidades – como devidamente assegurado pelo princípio constitucional da função social da propriedade.¹³²

Para Mariana Senna Sant’Anna”, baseada no inciso VI do art. 4º do Estatuto da Cidade, “[...] o Estudo de Impacto de Vizinhança é um dos instrumentos de de política urbana. Essa é sua natureza jurídica.”¹³³

Em verdade, o fato do EIV ser um dever (obrigação de fazer e não de suportar, como defende José dos Santos Carvalho Filho em citação anterior) estabelecido por Lei municipal específica para os proprietários dos imóveis onde serão realizados os empreendimentos ou atividades causadores de impacto de vizinhança, provoca, como efeito, um direito para outrem ou de caráter individual (impacto de vizinhança privado) ou de caráter coletivo (impacto de vizinhança urbanístico).

Isto, portanto, não concederia natureza híbrida a tal instituto, seria uma dedução lógica da própria existência da limitação administrativa, neste sentido, elucida Hely Lopes Meirelles que:

Assentada está, assim, a tese de que as limitações administrativas ao direito de construir – e, conseqüentemente, aos demais direitos – geram direitos subjetivos aos particulares interessados na sua observância, habilitando-os a impedir obras ou atividades vedadas por lei [...].¹³⁴

¹³¹ *Manual de direito administrativo*, p. 646.

¹³² ROCCO, Rogério Geraldo. *Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 40.

¹³³ *Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis*, p. 157.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 612.

Diante das classificações existentes na doutrina, para os limites impostos ao exercício do direito de propriedade, adotar-se-á, neste trabalho, a desenvolvida por José Afonso da Silva, na qual, a limitação administrativa à propriedade é o gênero, que abarca a limitação urbanística que tem por objeto a ordenação do uso e ocupação do solo, da qual as restrições urbanísticas, as servidões urbanísticas e a desapropriação urbanística são espécies, sendo que cada uma limita um caráter da propriedade, as restrições urbanísticas; o absoluto, as servidões urbanísticas; o exclusivo e a desapropriação urbanística; o perpétuo.¹³⁵

Adverte-se, ainda, que Hely Lopes Meirelles também distingue as restrições das limitações, no entanto, o faz com parâmetro diferente do supracitado autor, qual seja, o da função do bem tutelado:

Ao direito de construir opõem-se limites de ordem privada e de ordem pública. Aqueles são dados pelas *restrições de vizinhança*, expressas em normas civis e convenções particulares; estes são estabelecidos pelas *limitações administrativas*, consignadas em normas de ordem pública.¹³⁶ (grifados no original).

Todavia, coincide com José Afonso da Silva, no conceito de limitações urbanísticas, pois as consideram como “[...] todas as imposições do Poder Público destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar ao homem as melhores condições de vida da comunidade”¹³⁷ e, assim, as avalia, também, como espécie das limitações administrativas.

As restrições urbanísticas, deste modo, para José Afonso da Silva, por limitarem o caráter absoluto da propriedade, incidem em qualquer das suas faculdades de fruição (uso, gozo e disposição), que versam sobre o poder que tem o titular do imóvel de extrair todas as vantagens oriundas da sua propriedade, por meio do uso e ocupação¹³⁸, podendo “[...] transformá-la, edificá-la, beneficiá-la, enfim, com todas as obras que lhe favoreçam a utilização ou lhe aumentem o valor econômico.”¹³⁹

¹³⁵ *Direito urbanístico brasileiro*, p. 399.

¹³⁶ *Direito de construir*, p. 47.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 107

¹³⁸ *Ibid.*, p. 401-402.

¹³⁹ Hely Lopes Meirelles, *op.cit.*, p. 28.

Contudo, a exigência de ordem pública de elaboração o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV, imposta aos empreendedores para obtenção das licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal, não se configura como uma restrição urbanística ao direito de construir, no sentido acima exposto, pois não é uma limitação a faculdade de fruição da propriedade, mas sim um requisito procedimental que deve ser atendido pelo interessado, para a obtenção das referidas licenças ou autorizações urbanísticas.

É com fundamento neste estudo técnico, o EIV, que o órgão do Município competente para tal emitirá ou não a licença ou autorização, atribuindo condicionantes para o exercício de tal atividade ou empreendimento, em sua grande maioria, medidas compensatórias para os impactos negativos causados pelos mesmos, essas sim impõem limites, são restrições urbanísticas, mas não o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança. Este tem natureza jurídica de requisito procedimental, essencial para a obtenção das licenças e/ou autorizações urbanísticas assim definidas na lei municipal específica.

Ainda em consonância com o disposto no art. 36 do EC, percebe-se que o Município, por meio da Lei específica e não por Decretos ou Portarias ou por qualquer outro ato proveniente do Executivo local, tem competência para fixar os critérios que adotará para avaliar os empreendimentos ou atividades e, a partir de então, estabelecer quais estarão sujeitos à elaboração do EIV. De acordo com Vanêscia Buzelato Prestes:

Avaliar uma atividade não implica tão-somente saber se é do gênero alimentício, é de entretenimento ou se é comercial, residencial ou industrial. A avaliação da atividade deve estar vinculada ao impacto que gerará ao entorno e à própria cidade.¹⁴⁰ (grifos nossos).

Nesta mesma acepção, explica Lucélia Martins Soares quais são os aspectos que devem ser analisados pelo Município, para a compreensão do impacto de vizinhança provocado:

Embora a Lei 10.257/2001 não confira as características dos empreendimentos em questão, é possível extrair do texto legal que a lei municipal só poderá utilizar por critério diferenciador o resultado da relação existente entre o porte da obra, a região em que será executada e o fim a

¹⁴⁰ Plano Diretor e estudo de impacto de vizinhança (EIV), p. 89.

que se destina. Não há um critério fixo para todos os Municípios. Se o Estudo de impacto de Vizinhança visa exatamente a prever os distúrbios que a obra causará no meio ao qual será inserida, nada mais óbvio que o critério a ser estabelecido pelos Municípios reflita essa relação.

Com efeito, a dimensão da construção em combinação com sua finalidade formam o binômio capaz de mensurar ou, pelo menos, indicar um possível impacto no local da obra e seu entorno [...].¹⁴¹ (grifos nossos).

Nota-se com isso, que o Município precisa levar em consideração o tipo de atividade desenvolvida pelo empreendimento mais a sua dimensão, para que se possa ter uma noção do impacto que será ocasionado à ordem urbanística e à qualidade de vida de sua vizinhança, no sentido, como já visto, de proximidade e não de prédios lindeiros; apenas devendo essa análise variar de acordo com as características e a infra-estrutura urbana do Município.

O Poder Público municipal, quando da elaboração da lei municipal específica, deve determinar, também, os prazos e procedimentos para a instrumentalização do EIV. Destaca-se, entretanto, que esses prazos não podem ser excessivamente longos, pois assim terão o efeito não interessado do desestímulo de investimentos nesse Município. Por isso, que este tem que ser cauteloso, vez que, o maior desafio será chegar a um equilíbrio entre os ônus e benefícios que o empreendimento ou atividade irão levar não só aos vizinhos destes, como igualmente, ao conjunto da cidade.¹⁴²

Além disso, o EIV não poderá ser exigido de todo empreendimento ou atividade a serem realizados na cidade, como condição para a obtenção das licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Município, pois desta forma inviabilizaria o desenvolvimento da atividade econômica em seu território, o que não é o objetivo do instituto, muito pelo contrário, ele visa compatibilizar os interesses particulares e econômicos do empreendedor, com os interesses coletivos da população da cidade.

Por conseguinte, o EIV deverá ser cobrado de empreendimentos ou atividades

¹⁴¹ *Estudo de impacto de vizinhança*, p. 308-309.

¹⁴² *Estudo de impacto de vizinhança*. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em 13 de set. 2007.

que causem grande impacto à ordem urbanística e não um impacto pequeno suportado apenas pelos imóveis lindeiros, gerando uma sobrecarga, principalmente, mas não unicamente, nos aspectos relacionados no art. 37¹⁴³ do EC,

Em consonância com esse entendimento afirma Rogério Rocco que:

[...] o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança não deve estar necessariamente vinculado a todo e qualquer tipo de licenciamento urbanístico, sendo exigido apenas para aqueles que possam causar significativa degradação à ordem urbanística, assim como deve apresentar critérios diferenciados de acordo com a realidade local.¹⁴⁴ (grifos nossos).

Neste sentido, o Plano Diretor de Natal (LC n.º 082/2007) definiu e classificou o impacto ao meio ambiente urbano, em seu art. 35 e, depois, em seu art. 37, determinou quais os tipos de impacto que dependerão da realização do EIV, artigos os quais se transcreve *in verbis*:

Art. 35 - Os empreendimentos e atividades de impacto ao meio ambiente urbano se classificam como:

I - empreendimentos e atividades de fraco impacto (EAFI);

II - empreendimentos e atividades de moderado impacto (EAMI);

III - empreendimentos e atividades de forte impacto (EAFO).

§1º - Para efeito de enquadramento em uma das classes de que tratam este artigo, os empreendimentos e atividades de impacto ao meio ambiente urbano serão avaliados conforme parâmetros estabelecidos no Quadro 4 do Anexo I;

§2º - As habitações unifamiliares que não estejam situadas em áreas especiais, nem sujeitas à legislação especial, se eximem do enquadramento de que trata o parágrafo anterior.

§3º - Na hipótese de haver empreendimentos e atividades que não se enquadrem em uma das classes previstas neste artigo caberá ao órgão municipal de planejamento urbano e meio ambiente a análise do requerimento de licenciamento urbanístico e ambiental e, no caso de empreendimentos de forte impacto, a apreciação e manifestação do CONPLAM.

¹⁴³ Adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; paisagem urbana e patrimônio natural e cultural; dentre outros a serem especificados na lei municipal.

¹⁴⁴ *Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis*, p. 56.

[...]

Art. 37 - Para análise do pedido de licenciamento, os empreendimentos e atividades de moderado e de forte impacto deverão apresentar Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, conforme Termo de Referência expedido pelo órgão municipal de planejamento urbano e meio ambiente mediante requerimento apresentado pelo interessado.

Deste modo, Vanêsa Buzelato Prestes sugere algumas atividades e empreendimentos que deveriam estar sujeitos ao EIV:

Entendemos que as atividades urbanas que causam a) poluição visual, b) poluição sonora, c) as estações de rádio base para celulares, bem como empreendimentos urbanos de c.1) loteamentos com um número de hectares compatível com o impacto gerado à cidade respectiva, c.2) condomínios, contendo um número de economias que geram impacto, dependendo da cidade e c.3) hipermercados e *shopping centers* [...].¹⁴⁵ (grifados no original).

O Município de Porto Velho editou a Lei Complementar nº 138/2001, que instituiu o Código Municipal de Meio Ambiente, a respectiva lei trata, dentre outros assuntos, do EIV e em seu art. 60, definiu os empreendimentos que necessitarão de sua preparação:

Art. 60. A autorização ambiental fica condicionada a apresentação do Relatório de Impacto de Vizinhança – RIVI, nos seguintes casos:

I – empreendimentos para fins residenciais, com área construída computável maior ou igual a 40.000 m² (quarenta mil metros quadrados);

II – empreendimentos, públicos ou privados, destinados a outro uso, com área superior a 20.000 m² (vinte mil metros quadrados);

III – empreendimentos classificados como “Pólo Gerador de Tráfego” de acordo com o Código de Obras e Edificações ou de Posturas do Município.

Parágrafo único. A critério da SEMA, o RIVI poderá ser exigido de outros empreendimentos não constantes deste artigo, visto que toda iniciativa, pública ou privada, que interfira significativamente com o meio em que será inserida, deverá ser submetida à apreciação ambiental desse órgão.

Ressalte-se, que o EIV será cobrado tanto de atividades ou empreendimentos privados, como públicos, como visto acima, podendo ser incluídos neste os Hospitais, os Fóruns, Estádios de Futebol, dentre outros. E mais, que o EIV não abarca apenas as licenças ou autorizações de construção e funcionamento de novos estabelecimentos,

¹⁴⁵ Ibid., p. 91.

ou de eventos sazonais, mas também, aqueles que já estão em funcionamento e querem ampliá-lo, conforme art. 36 do EC.

É preciso destacar que o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança também integra o conteúdo mínimo da lei municipal específica que for aprovar as operações urbanas consorciadas, segundo locução do inciso V do art. 33¹⁴⁶ do EC, por conseguinte, o EIV servirá, assim, como condição para a realização do mencionado instrumento da política urbana.

O art. 37 do EC estabelece o teor mínimo que deve ser abordado pelo EIV, isto que dizer que, o Município poderá ampliar ou detalhar esse conteúdo quando da elaboração da lei municipal específica, mas nunca restringi-lo, artigo o qual se transcreve, *in verbis*:

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

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

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

Em verdade, a ampliação do rol supra referido não só pode, como deve ser efetivada, incluindo outros aspectos também relevantes para a manutenção da

¹⁴⁶ Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

[...]

V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

qualidade de vida da população urbana, conforme alerta Renato Cymbalista:

A aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança implica em muitos riscos e deve ser feita de forma cuidadosa. Normalmente as exigências resumem-se a complementações no sistema viário ou na semaforização, investimentos que, em última instância, beneficiam e valorizam – ou até mesmo viabilizam – os próprios empreendimentos. Assim, deve-se levar em conta impactos que ultrapassem aqueles sobre o sistema viário: ambientais (impermeabilização excessiva do terreno, aumento de temperatura), paisagísticos (impacto sobre paisagens de morros, dunas, vales, vista para frentes de água), econômicos (impactos sobre o comércio e serviços locais, ou sobre a produção de pequenos agricultores) e sociais (perda de empregos ou renda, sobrecarga de equipamentos públicos). A lei que regulamenta o Estudo de Impacto de Vizinhança deve contemplar todas essas dimensões, ultrapassando o simples ressarcimento à cidade da sobrecarga sofrida com o investimento.¹⁴⁷ (grifos nossos).

Alguns Municípios agiram de acordo com esse entendimento, e ampliaram o rol previsto no art. 37, do Estatuto da Cidade, em seus Planos Diretores, tais como:

- Natal (§1º do art. 37 da LC n.º 82/2007):

Art. 37. [...]

§1º - O EIV deverá ser executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade, quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

I - o adensamento populacional;

II - equipamentos urbanos e comunitários;

III - o uso e a ocupação do solo;

IV – a valorização imobiliária;

V - a geração de tráfego e a demanda por transporte público;

VI - a ventilação e a iluminação;

VII - a paisagem urbana e o patrimônio natural e cultural.

VIII – a drenagem urbana.

IX – o esgotamento sanitário.

¹⁴⁷ Ibid., mesmo site.

- Salvador (§1º do art. 271 da Lei n.º 7.400/2008):

Art. 271. [...].

§ 1º O EIV será executado de modo a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

I - adensamento populacional;

II - demanda de equipamentos urbanos e comunitários;

III - alterações no uso e ocupação do solo;

IV - valorização imobiliária;

V - geração de tráfego e demanda de transporte público;

VI - interferências na ventilação e iluminação natural;

VII - alterações na paisagem e obstrução de marcos visuais significativos para a imagem da cidade;

VIII - geração de ruídos e emissão de resíduos sólidos e de efluentes líquidos e gasosos;

IX - conservação do ambiente natural e construído;

X - ampliação ou redução do risco ambiental urbano.

Importante observar que o critério que deve ser utilizado para a requisição do EIV é o da localização dos impactos oriundos dos empreendimentos ou atividades privados ou públicos, e não o da localização geográfica dos mesmos; são seus efeitos que devem atingir o meio ambiente urbano, não importando se o estabelecimento está situado ou não no meio urbano.¹⁴⁸ Coadunando com este posicionamento, instrui Lucécia Martins Soares:

Nota-se que o Estudo visa é a diminuir o impacto perturbador do equilíbrio daquelas regiões “sacudidas” com o novo empreendimento. Se o impacto puder ser sentido em função de obras realizadas fora do perímetro urbano, nada mais prudente que a realização do respectivo Estudo de Impacto de Vizinhança para que o Poder Público evite a ocorrência de distúrbios da mesma forma que tenta amenizá-los naqueles empreendimentos realizados dentro do próprio perímetro urbano. Parece que o critério a ser considerado é o da localização do impacto (aí, sim, dentro do perímetro urbano), e não necessariamente o da localização do empreendimento.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Neste sentido também: Mariana Mencio e Vanêscia Buzelato Prestes.

¹⁴⁹ *Estudo de impacto de vizinhança*, p. 312.

O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, como o próprio nome diz, é um formidável instrumento de prevenção de danos à sustentabilidade do meio urbano, pois o seu principal objetivo é antever, da maneira mais clara possível, qual será a repercussão que a construção, ampliação ou funcionamento de determinado empreendimento/atividade terá no meio em que será realizado e, assim, atuará como auxiliar do Poder Público municipal, no planejamento urbano, pois este poderá adotar medidas para amenizar esses danos, e manter a qualidade de vida de seus habitantes¹⁵⁰.

Porquanto, das conclusões assinaladas no EIV sobre os efeitos positivos e negativos dos empreendimentos/atividades avaliados, poderão ser apontadas formas de mitigação dos mesmos, no meio ambiente urbano a serem estabelecidas pelo órgão municipal competente, como condição para obtenção da licença ou autorização pretendida, no caso de recomendada a sua aprovação, o qual poderá, também, estabelecer medidas compensatórias para o próprio meio, onde serão instalados. Já no caso contrário, as considerações finais do EIV poderão sugerir a não aprovação daqueles, podendo ainda, exigir transformações nos projetos apresentados.

Em consonância com este posicionamento, o Município de São Paulo, em seu Plano Diretor (Lei n.º 13.430/2002), estabeleceu no art. 258:

Art. 258 – O Executivo, com base na análise dos estudos ambientais apresentados, poderá exigir do empreendedor, a execução, às suas expensas, das medidas atenuadoras e compensatórias relativas aos impactos decorrentes da implantação da atividade.

Essas formas de mitigação, medidas compensatórias ou modificações nos projetos, poderão ser de diversas maneiras, se relacionado à sobrecarga que tais estabelecimentos provocarão no meio, como:

[...] no caso de adensamento populacional, poderão ser exigidos áreas verdes, escolas, creches ou algum outro equipamento comunitário; no caso de impacto sobre o mercado de trabalho, poderão ser exigidos postos de trabalho dentro do empreendimento, ou iniciativas de recolocação profissional para os afetados; no caso de empreendimento que sobrecarregue a infra-estrutura viária poderão ser exigidos investimentos em semaforização e investimentos em transportes coletivos, entre outros.

¹⁵⁰ Ibid., mesma página.

[...] alterações no projeto do empreendimento, como diminuição de área construída, reserva de áreas verdes ou de uso comunitário no interior do empreendimento, alterações que garantam para o território do empreendimento parte da sobrecarga viária, aumento no número de vagas de estacionamento, medidas de isolamento acústico, recuos ou alterações na fachada, normatização de área de publicidade do empreendimento, etc.¹⁵¹

Outras duas questões também deverão ser levantadas a respeito da implementação do EIV, pelos Municípios, a primeira é: a quem compete a preparação do EIV? Já a segunda é: qual deve ser a forma da publicidade dos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, por qualquer interessado, no órgão competente do Poder Público municipal? Estes questionamentos são formulados porque nem o art. 36 do EC, nem o parágrafo único do art. 37 do mesmo, as respondem expressamente.

No primeiro caso, coaduna-se com os esclarecimentos ministrados por Vanêscia Buzelato Prestes, para a qual:

[...] a legislação municipal, quando regulamentar o EIV, pode prever que compete ao empreendedor a elaboração do estudo, porque ele somente será um elemento para a análise municipal. Na hipótese de empreendimento público também cabe ao empreendedor, por intermédio de seus órgãos, apresentar o estudo. Em ambas as hipóteses, diferentemente do EIA, que tem legislação própria, que alberga empreendimentos e atividades de maior complexidade e invariavelmente necessita de áreas do conhecimento em que nem sempre o Município dispõe de técnicos, a equipe responsável pelo estudo não tem obrigatoriedade de ser multidisciplinar e pode ter vínculo com o empregador.¹⁵²

Portanto, os custos da elaboração do EIV compete ao empreendedor público ou privado, que pretende realizar a atividade, porém, quanto à equipe responsável por sua elaboração, discorda-se, com a devida vênia, da supracitada autora, pois, mesmo que o EIV seja um estudo menos complexo que o Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA, aquele também deve ser produzido por equipe técnica multidisciplinar, que pode ter vínculo empregatício ou não com empreendedor, conforme estabelece a legislação ambiental, qual seja o §2º do art. 17º do Decreto nº. 99.274/90, *in verbis*:

¹⁵¹ CYMBALISTA, Renato. *Estudo de impacto de vizinhança*, Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em 13 de set. 2007.

¹⁵² *Plano Diretor e estudo de impacto de vizinhança (EIV)*, p. 90.

Art. 17. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem assim os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente integrante do Sisnama, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

[...].

§2º. O estudo de impacto ambiental será realizado por técnicos habilitados e constituirá o Relatório de Impacto Ambiental Rima, correndo as despesas à conta do proponente do projeto.

Por conseguinte, a norma supra referida deve inspirar o legislador municipal quando da criação de sua lei específica sobre o EIV, pois o EIA já vem sendo aplicado há muito tempo e, também, porque ambos se assemelham em serem estudos técnicos preventivos de impacto; o primeiro urbanístico e o segundo ambiental.

Neste sentido, o Plano Diretor de Salvador determina em seu no *caput* do art. 272 e em seu §2º o seguinte:

Art. 272. O Estudo de Impacto de Vizinhança, EIV, será realizado por equipe multidisciplinar indicada pelo órgão municipal responsável pelo planejamento urbano e ambiental, não dependente direta ou indiretamente do proponente do empreendimento ou da atividade objeto do estudo, salvo seu representante, e que será responsável tecnicamente pelos resultados apresentados.

[...]

§ 2º Correrão por conta do proponente todas as despesas e custos referentes à realização do EIV, tais como:

- I - coleta e aquisição de dados e informações;
- II - trabalhos e inspeções de campo;
- III - análises de tráfego e outras que sejam requeridas;
- IV - estudos técnicos e científicos;
- V - acompanhamento e monitoração dos impactos;
- VI - elaboração do REIV.

Responde-se a segunda indagação por aplicação analógica (conforme disposto no art. 4º do Decreto-Lei nº. 4.667 de 4-9-1942, Lei de Introdução ao Código Civil, que

apesar do nome, não é utilizada somente para interpretação e aplicação de normas de natureza privada, mas também das públicas)¹⁵³ das normas que regulam o Estudo Prévio de Impacto Ambiental - EIA e seu respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA, previsto na Resolução nº. 1 do CONAMA¹⁵⁴ de 23-1-1986, e posteriormente no art. 17 do Decreto Federal nº. 99.274 de 6-6-1990, ou seja, os documentos que integram o EIV deverão ser publicados pelo Poder Público municipal por meio do Relatório de impacto de Vizinhança – RIV.

De acordo com este entendimento, alguns Municípios quando elaboraram seu Plano Diretor, ao definirem os critérios que devem ser observados pela legislação específica que tratará do EIV, já incluíram a necessidade do RIV, como por exemplo, o Município de Salvador que o fez no *caput* do art. 271 do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU (Lei Municipal nº. 7.400/2008), *in verbis*:

Art. 271. O Estudo de Impacto de Vizinhança, EIV, e o respectivo Relatório do Estudo de Impacto de Vizinhança, REIV, são documentos técnicos a serem exigidos pelo Executivo Municipal nos casos previstos em lei específica para a concessão de licenças e autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos ou atividades que possam afetar a qualidade de vida da população residente na sua área de influência. (grifos nossos).

Também, o Município de São Paulo em seu art. 257 do Plano Diretor (Lei n.º 13.430/2002):

¹⁵³ Art. 4º. Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

¹⁵⁴ Conselho Nacional do Meio Ambiente, órgão que integra o Ministério do Meio Ambiente e que foi criado pelo inciso II do art. 6º da Lei Federal nº. 6.938 de 31-8-1981 como órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e regulamenta suas atribuições no Decreto Federal nº. 99.274 de 6-6-1990.

V - A caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas, bem como com a hipótese de sua não realização;

VI - A descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderam ser evitados, e o grau de alteração esperado;

VII - O programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos;

VIII - Recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral).

Parágrafo único - O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada a sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação.

Art. 257 – Quando o impacto ambiental previsto corresponder, basicamente, a alterações das características urbanas do entorno, os empreendimentos ou atividades especificados em lei municipal estarão dispensados da obtenção da Licença Ambiental referida no artigo anterior, mas estarão sujeitas à avaliação do Estudo de Impacto de Vizinhança e seu respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança (EIV/RIV) por parte do órgão ambiental municipal competente previamente à emissão das licenças ou alvarás de construção, reforma ou funcionamento, conforme dispõem a Lei Orgânica do Município e o Estatuto da Cidade. (grifos nossos)

Logo, o RIV refletirá as conclusões do EIV e deverá ter forma objetiva e em linguagem acessível, ilustrado, quando necessário, por mapas, quadro, cartas, gráficos, tudo para que seja fácil a sua compreensão pela população interessada, para que possam entender as vantagens e desvantagens do respectivo empreendimento/atividade a ser desenvolvido (art. 9º)¹⁵⁵ da Resolução nº. 1/86 do CONAMA). Sendo feito em formato diferente, tornaria - se inócua o parágrafo único do art. 37 do EC, que visa garantir, efetivamente, a publicidade do conteúdo do estudo, para cumprimento do princípio da gestão democrática da cidade, tema que será abordado mais adiante.

Neste sentido, o Plano Diretor do Município do Salvador estabelece no §3º do seu art.272 que:

¹⁵⁵ Art. 9º. O relatório de impacto ambiental - RIMA refletirá as conclusões do estudo de impacto ambiental e conterá, no mínimo:

I - Os objetivos e justificativas do projeto, sua relação e compatibilidade com as políticas setoriais, planos e programas governamentais;

II - A descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais, especificando para cada um deles, nas fases de construção e operação a área de influência, as matérias primas, e mão-de-obra, as fontes de energia, os processos e técnica operacionais, os prováveis efluentes, emissões, resíduos de energia, os empregos diretos e indiretos a serem gerados;

III - A síntese dos resultados dos estudos de diagnósticos ambiental da área de influência do projeto;

IV - A descrição dos prováveis impactos ambientais da implantação e operação da atividade, considerando o projeto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios adotados para sua identificação, quantificação e interpretação;

V - A caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparando as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas, bem como com a hipótese de sua não realização;

VI - A descrição do efeito esperado das medidas mitigadoras previstas em relação aos impactos negativos, mencionando aqueles que não puderam ser evitados, e o grau de alteração esperado;

VII - O programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos;

VIII - Recomendação quanto à alternativa mais favorável (conclusões e comentários de ordem geral).

Parágrafo único - O RIMA deve ser apresentado de forma objetiva e adequada a sua compreensão. As informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as conseqüências ambientais de sua implementação.

Art. 272. [...].

[...]

§ 3º O REIV deverá apresentar a conclusão do EIV de forma resumida e em linguagem acessível, devendo ser ilustrado por recursos visuais que auxiliem na demonstração das vantagens e desvantagens da implantação do empreendimento e/ou atividade.

Deste modo, o EIV se diferencia do RIV, sendo que o primeiro é o estudo técnico do impacto que poderá ser causado o empreendimento/atividade em si, o segundo é a sua tradução para um linguajar simples e compreensível por todos, tendo em vista, sua publicação pelo órgão municipal competente, permitindo, assim, o acesso à informação para a consecução de um dos objetivos do EIV/RIV, que é fazer o diálogo entre a Administração Pública municipal e os cidadãos interessados, na tentativa de que se mantenha a ordem urbanística e a sadia qualidade de vida de todos, como bem elucida Rogério Rocco:

Neste caminho, o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV tem natureza eminentemente técnica, produzido com base em diagnóstico da área potencialmente afetada pelas atividades propostas, assim como com a análise dos efeitos diretos e indiretos, positivos e negativos, das obras e do funcionamento propriamente considerado na vizinhança e no ordenamento urbanístico. Deve incluir, também, alternativas de localização e o conjunto de medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos gerados.

Já o Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV, deve ser documento elaborado com um resumo das análises do estudo, escrito em linguagem popular e de forma que seja compreensível e acessível a qualquer cidadão, independentemente de formação técnica ou profissional. É o documento que servirá de consulta à população e de fundamento para a requisição de agendamento de audiência pública.¹⁵⁶

Ante o exposto, constata-se a importância do RIV como interlocutor do EIV, para que o planejamento urbano seja feito pelo Poder Público municipal e a população da cidade, dando concretização à gestão democrática da mesma; percebendo-se, também, a profunda relação existente entre o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV/RIV e o Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA/RIMA, visto que aquele criado em 2001, com a edição do Estatuto da Cidade, teve sua origem inspirada neste, que surgiu com a Lei nº. 6.938 de 31-8-1981, conhecida como Lei de Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, porém com foco no meio urbano. É o que se verá no capítulo subsequente.

¹⁵⁶ *Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis*, p. 41.

CAPÍTULO V – O ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA – EIV/RIV E SUA RELAÇÃO COM O ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL – EIA/RIMA.

O Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, teve sua origem na primeira versão do Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, datado do final da década de setenta, e elaborado pelo então Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CDNU, cujo texto original jamais foi aprovado.¹⁵⁷

Posteriormente, sob a influência da onda conscientizadora emanada pela Conferência das Nações Unidas, para o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, e sediada em Estocolmo, na Suécia, muitos países começaram a elaborar normas de proteção ambiental, dentre os quais o Brasil, com a Lei Federal nº. 6.938 de 31-8-1981, a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA.

A supracitada Lei foi um marco fundamental para o Direito Ambiental brasileiro, posto que, incorporou ao ordenamento jurídico pátrio, diversos institutos, princípios e instrumentos inovadores para a tutela do meio ambiente, dentre os quais, a avaliação de impacto ambiental e o licenciamento, e revisão de atividades efetiva e potencialmente poluidoras do meio ambiente.¹⁵⁸

Em seguida, foram editadas: a Resolução nº. 1 do CONAMA de 23-1-1986, que dispôs sobre os critérios básicos e as diretrizes gerais do Relatório de Impacto Ambiental; o Decreto Federal nº. 99.274 de 6-6-1990 que regulamentou a PNMA, e a Resolução nº. 237 de 19-12-1997, também do CONAMA, que tratou do licenciamento ambiental.

Neste intere, foi promulgada a Constituição da República de 1988, que em seu Capítulo VI, dentro do Título VIII – Da Ordem Social, versou exclusivamente sobre o meio ambiente recepcionando, assim, a PNMA em seu art. 225, que no inciso IV, exigiu

¹⁵⁷ Rocco, Rogério Geraldo. *Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis*, p. 26.

¹⁵⁸ Art. 9º da PNMA.

o Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA como requisito essencial para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental.

Em razão de diversos movimentos em defesa da reforma urbana que ganharam projeção nacional, na década de 1980, quando Brasil começa a sentir os efeitos gerados pela falta de planejamento no uso e ocupação do solo urbano, com a favelização de terrenos, em decorrência do êxodo rural e da falta de políticas públicas, dentre outros problemas sociais; houve a inserção do capítulo da política urbana na referida Carta Magna de 1988, mais especificamente, nos arts. 182 e 183.¹⁵⁹

A partir de então, muitos Municípios brasileiros não esperaram pela consecução da norma federal geral da política de desenvolvimento urbano, o atual Estatuto da Cidade, que só foi publicado em 2001, e passaram a aplicar no meio ambiente urbano, instrumentos inspirados no EIA com fundamento no art. 17 do Decreto Federal 99.274/90 e no art. 2º da Resolução nº. 1/86 do CONAMA¹⁶⁰.

Este movimento é consequência direta da definição de impacto ambiental, conferida pelo no art. 1º da supracitada Resolução, que a fez da maneira mais ampla possível, permitindo, portanto, a inserção do meio ambiente urbano dentro deste conceito, pois, como já visto em capítulo anterior, o conceito de meio ambiente abarca os aspectos: artificial, natural, cultural e do trabalho, artigo o qual se transcreve, *in verbis*:

Artigo 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam:

I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

II - as atividades sociais e econômicas;

III - a biota;

IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V - a qualidade dos recursos ambientais.

¹⁵⁹ ROCCO, Rogério Geraldo, op. cit., p. 30.

¹⁶⁰ TOBA, Marcos Vinícios. *Dos Instrumentos da política urbana*. In: MEDAUAR, Odete; DIAS MENDES DE ALMEIDA, Fernando. **Estatuto da cidade, Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários**. 2ª ed. rev. atual. amp. São Paulo: RT, p. 225-236, 2004.

Entretanto, dentro desta acepção de impacto ambiental, estabelecida pela Resolução 01/86 do CONAMA, pode-se entender que o mesmo poderá ser causado por qualquer tipo de atividade humana, vez que nossa própria existência já é impactante ao meio ambiente, por isso, adverte Antônio Cláudio M. L. Moreira:

Assim, o que caracteriza o impacto ambiental, não é qualquer alteração nas propriedades do ambiente, mas as alterações que provoquem o desequilíbrio das relações constitutivas do ambiente, tais como as alterações que excedam a capacidade de absorção do ambiente considerado.¹⁶¹

Entende-se, com isso, que não basta, na avaliação dos estudos ambientais, a identificação da ocorrência ou não de impactos, mas é premente a ponderação de sua magnitude, pois é ela quem dirá se o impacto é muito ou pouco significativo, ou se pode ser desprezado pela sua pouca importância.

Com base nestas normas jurídicas, foi criado pelo Município de São Paulo, o Relatório de Impacto de Vizinhança – RIVI no art. 159 da Lei Orgânica de 1990, posteriormente, disciplinado pelo Decreto Municipal nº. 34.713 de 30-11-1994, alterado pelo Decreto Municipal nº. 36.613 de 6-12-1996.

Esta iniciativa foi acompanhada por alguns Municípios do país como, por exemplo, o de Natal, cujo Plano Diretor, aprovado pela Lei Complementar nº. 07 de 5-8-1994, tratou do Relatório de impacto de Vizinhança – RIV, que teve seu procedimento regulamentado pela Lei Municipal nº. 4.619/95; e, o de Porto Alegre, que estabeleceu o Estudo de Viabilidade Urbanística – EVU na Lei Complementar nº. 434 de 1999, que instituiu seu Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental.

Com fundamento nestes instrumentos, empreendimentos de grande porte como: condomínios, grandes loteamentos, *shopping centers*, centros comerciais, hipermercados, passaram a ter que realizar os respectivos estudos de impacto no meio urbano, para sua implementação, segundo exemplos apresentados por Renato Cymbalista¹⁶²:

¹⁶¹ *Mega-projetos & ambiente urbano: Uma metodologia para elaboração de relatórios de impacto de vizinhança*. Disponível em: <<http://www.usp.br>>. Acesso em 15 nov. 2007.

¹⁶² *Estudo de impacto de vizinhança*. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em 13 de set. 2007.

1) Shopping Center Aricanduva em São Paulo-SP:

A Prefeitura Municipal valeu-se do instrumento dos Pólos Geradores de Tráfego – PGT, ao considerar a produção de imenso impacto a ser gerado pelo empreendimento, na circulação de veículos da região. Na negociação com os empreendedores, obteve uma série de contrapartidas dos mesmos, como a instalação de semáforos, a construção de uma ponte e a duplicação de uma avenida. Além de conseguir que se deixasse 30% (trinta por cento) do terreno permeável e sem pavimentação.

2) Shopping Center Higienópolis em São Paulo-SP:

O dito empreendimento foi construído em vizinhança de alta renda, cujos habitantes eram bastante organizados, em função da defesa da qualidade de vida do bairro, tendo em vista, o argumento da preservação de dois casarões situados no terreno do *shopping center*, e que o mesmo geraria impacto na circulação, obteve do empreendedor uma série de contrapartidas relacionadas: à qualidade paisagística, tais como: restrições de anúncios publicitários, manutenção de áreas verdes próximas ao empreendimento, restauração dos referidos casarões, recuo em relação às ruas; às características do próprio empreendimento: diminuição do número de garagens e do seu tamanho; aos sistemas circulatórios: garantia de prioridade aos pedestres, criação de linhas de microônibus de apoio ao público.

3) Empreendimentos comerciais com área superior a 2.000 m² (dois mil metros quadrados) em Porto Alegre-RS:

A rede de hipermercados *Carrefour*, compreendida dentro deste tipo de empreendimento, que pretendia instalar uma grande unidade no bairro de Passo D'Areia, teve a obrigação de realizar um Estudo de Viabilidade Urbanística – EVU, sob sua responsabilidade, e entregá-lo à Secretaria Municipal de Planejamento. Tendo em vista tal estudo, o Município obteve contrapartidas em diversas áreas, calculadas em cerca de R\$ 43.000.000,00 (quarenta e três milhões de reais), como por exemplo: criação de uma nova avenida; estabelecimento de uma cota dos produtos a serem vendidos na loja, beneficiando a produção agrícola local; no aumento no número de lojas no interior do hipermercado para os comerciantes locais; recursos para requalificação daqueles cujos negócios seriam afetados pelo empreendimento e reserva

de parte dos empregos na loja para pessoas acima de 30 anos; construção de uma creche; responsabilização do mesmo pelo transporte dos materiais recicláveis, dentre outras medidas.

4) Rodoviária de Campo Grande-MS:

O projeto de implantação de uma nova rodoviária em Campo Grande, cujo custo de investimento demonstrava ser muito oneroso para a Prefeitura, não foi aprovado em audiência pública, com alicerce na apreciação do Guia de Diretrizes Urbanísticas – GDU, mesmo a Prefeitura já tendo concedido o uso da área, para uma empresa concessionária realizar a obra, o respectivo projeto foi vetado.

Todos estes exemplos, anteriormente mencionados, utilizaram os instrumentos precursores do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV e seu respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV, que nos moldes atuais é estabelecido nos artigos 36 e 38 do Estatuto da Cidade de 2001.

Diante de todo o exposto sobre o surgimento do EIV/RIV no ordenamento jurídico brasileiro, e sua inspiração no EIA/RIMA, nota-se uma profunda relação entre o Direito Ambiental e o Direito Urbanístico, apesar dos mesmos terem objetos de estudo, princípios e instrumentos de atuação específicos.

Em consonância com essa visão, esclarece João Roberto Salazar Jr., que:

Contudo, é certo que cada qual possui institutos próprios, sendo de Direito Urbanístico, por exemplo, o planejamento urbanístico, o parcelamento do solo urbano, o zoneamento de uso do solo, a ocupação do solo, o reparcelamento, e, de Direito Ambiental, o zoneamento ambiental e o estudo prévio de impacto ambiental.¹⁶³

O Direito Urbanístico, diante do exposto no capítulo I deste trabalho, pode ser conceituado como plexo de normas de direito público disciplinadoras da ordenação do uso e ocupação do território municipal (espaço urbano e rural), com vistas ao atendimento das funções sociais elementares de habitação, circulação, trabalho e

¹⁶³ SALAZAR, João Roberto Jr.. O Direito urbanístico e a tutela do meio ambiente urbano. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Direito urbanístico e ambiental*, p. 168.

lazer em comunidades organizadas, para garantir a qualidade de vida dos seus habitantes.

Observa-se, destarte, que o objeto imediato de tutela do Direito Urbanístico é a ordenação dos espaços habitáveis, e seu objeto mediato a garantia do bem-estar de seus habitantes, ou seja, da qualidade de vida dos mesmos. Interpretação, esta, que pode ser extraída do *caput* do art.182 da Constituição Federal, conjugado com o inciso VIII do art. 30 da mesma.

Já o Direito Ambiental, para Edis Milaré, pode ser considerado como:

[...] complexo de princípios e normas coercitivas reguladoras das atividades humanas que, direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando a sustentabilidade para as presentes e futuras gerações.¹⁶⁴

Sobre os objetos de tutela do Direito Ambiental, elucida José Afonso da Silva:

O *objeto de tutela jurídica* não é tanto o meio ambiente considerado nos seus elementos constitutivos. O que o direito visa proteger é a *qualidade do meio ambiente* em função da *qualidade de vida*. Pode-se dizer que há dois objetos de tutela, no caso: um *imediato*, que é a qualidade do meio ambiente, e outro *mediato*, que é a saúde, o bem-estar e a segurança da população, que se vem sintetizado na expressão *qualidade de vida da população*.¹⁶⁵

Esta inteligência é retirada do *caput* da art. 225 da Carta Suprema, transcrito *in verbis*:

Art. 225. Todos têm 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 preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (grifos nossos).

Desta maneira, conclui João Roberto Salazar Jr., que:

[...] a despeito da absoluta distinção do objeto imediato da tutela jurídica das normas de Direito Urbanístico e de Direito Ambiental, verifica-se perfeita comunhão quanto à finalidade mediata de ambas as disciplinas, consistente na melhoria da qualidade de vida do ser humano.

¹⁶⁴ MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente doutrina – jurisprudência – glossário*. 3ª ed. São Paulo: RT, 2004, p. 134.

¹⁶⁵ DA SILVA, José Afonso. *Direito ambiental constitucional*. 5ª ed. São Paulo: Maleiros, 2004, p.54.

Daí é possível extrair uma conseqüência vital para o prosseguimento de presente estudo: mesmo que as normas de Direito Urbanístico não apresentem como finalidade imediata a proteção do meio ambiente, atribuição exclusiva das normas ambientais, o fato de tutelarem obliquamente a qualidade de vida as tornam obrigatoriamente comprometidas com a proteção e preservação do meio ambiente.¹⁶⁶

Constata-se, portanto, que o Poder Público municipal ao desenvolver a sua política urbana tem a obrigação de promover a proteção do meio ambiente, até porque, como já fora esclarecido no capítulo II do estudo em questão, no meio ambiente urbano, objeto do Direito Urbanístico, estão inseridos os quatro aspectos do meio ambiente: artificial, natural, cultural e do trabalho.

Necessidade, esta, expressa no próprio parágrafo único do art. 1º do Estatuto da Cidade, disposto *in verbis*:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, 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.

Verifica-se, também, este entendimento ante a previsão no art. 4º do Estatuto da Cidade, de diversos instrumentos da política urbana que possuem relação direta com a proteção ambiental, quais sejam: zoneamento ambiental, instituição de unidades de conservação, estudo prévio de impacto ambiental (EIA), dentre outros.

Assim, Paulo de Bessa Antunes afirma que esta relação entre o Direito Ambiental e os demais ramos, decorre da sua transversalidade “[...] isto é, as normas ambientais tendem a se incrustar em cada uma das demais normas jurídicas, obrigando que se leve em conta a proteção ambiental em cada um dos demais ramos do Direito.”¹⁶⁷ Esta característica da transversalidade do Direito Ambiental é entendida, também, por Edis Milaré como multidisciplinaridade do Direito do Ambiente.¹⁶⁸

Diante do que fora elucidado até então, percebe-se que esta coincidência de

¹⁶⁶ Op. cit., mesma página.

¹⁶⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 137.

¹⁶⁸ *Direito do ambiente*, p. 155.

objetos mediatos de tutela dos aludidos ramos do Direito refletiu na criação de um instrumento de Direito Urbanístico, o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV e seu respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV, o qual foi inspirado em um instrumento de Direito Ambiental, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental - EIA e seu Relatório de Impacto Ambiental – RIMA.

Por conseguinte, o EIA/RIMA e o EIV/RIV, têm objetivos semelhantes, quais sejam: a prevenção dos efeitos negativos possivelmente gerados por empreendimentos e atividades de impacto, que extrapolam a possibilidade de absorção dos mesmos, pelo meio, através da adoção de medidas compensatórias, formas mitigadoras ou alteração do projeto, até mesmo podendo chegar a sua não permissão; para tanto, deve haver a participação da população interessada na tomada das decisões que permitirão ou não a instalação dos respectivos empreendimentos, por intermédio das audiências públicas, para a consecução da gestão democrática das cidades.

Pelos motivos apontados, alguns doutrinadores defendem a desnecessidade da existência dos dois para a preservação do meio ambiente urbano, neste sentido, explica Adilson Abreu Dallari:

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

Assim, o agora previsto Estudo de Impacto de Vizinhança, que é disciplinado com maior detalhamento nos arts. 36-38 do Estatuto da Cidade, é um Estudo de Impacto Ambiental especificamente voltado para o ambiente urbano.¹⁶⁹

Porquanto, o EIV/RIV e o EIA/RIMA tenham alguns pontos análogos, outros podem diferenciá-los, vez o inciso VI do art. 4º do EC trouxe os dois como instrumentos distintos para serem utilizados pelos Municípios no desenvolvimento de suas políticas

¹⁶⁹ *Instrumentos da política urbana*, p. 84-85.

urbanas, ademais o art. 38 do Estatuto da Cidade, dispôs também que: “A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.”

Em sentido contrário, pode-se interpretar então, que o EIA/RIMA teria capacidade de suprir o EIV/RIV em alguns momentos. Em consonância com este entendimento, Lucécia Martins Soares:

Para evitar quaisquer dúvidas acerca do objetivo do EIV e sua compatibilidade com o EIA, o art. 38 da Lei 10.257/2001 assim dispôs [...]. No entanto, vale ressaltar que em alguns casos é possível que um Estudo seja plenamente suficiente para embasar o outro.¹⁷⁰

Assim, por causa da locução do art. 38 do EC, este embasamento só poderá ser fornecido pelo EIA/RIMA. Para tanto, o Município desempenhará papel fundamental, haja vista que, será esse que elaborará a lei específica que estabelecerá os empreendimentos que necessitarão da elaboração do EIV/RIV, que determinará, igualmente, suas exigências, procedimento, prazos, ou seja, que definirá a instrumentalização do mesmo, e que, também, possui competência legislativa concorrente para suplementar a legislação federal e estadual em matéria ambiental (inciso II do art. 30 da CF/88). O instrumento mais adequado que os Municípios teriam, por conseguinte, para conseguir compatibilizá-los é o Plano Diretor, como muitos já fizeram.

Destarte, se existe no ordenamento jurídico brasileiro dois instrumentos previstos para a prevenção de impactos, cabe então diferenciá-los e adequar a aplicação de ambos, para que os mesmos não sejam desvirtuados e consigam atingir um de seus objetivos essenciais: a preservação da sadia qualidade de vida de todos, habitantes ou não da cidade.

Dentre as características divergentes, a primeira é quanto ao tipo de norma a ser aplicada, pois pertencem a ramos distintos e autônomos do direito, o EIA/RIMA instrumento de gestão e prevenção do Direito Ambiental, e o EIV/RIV instrumento também de gestão e prevenção, todavia, integrante do Direito Urbanístico; daí decorre

¹⁷⁰ *Estudo de impacto de vizinhança*, p. 308.

que, segundo Mariana Mencio:

[...] é possível defender que os artigos do Estatuto da Cidade que regulam o EIV, [...], trazem uma metodologia, um conteúdo, hipóteses de exigibilidade, tipos de licenças, prazos de validade, formas de execução específicos (SIC) para o EIV, que deverão ser definidas pela Lei Municipal, respeitando o conteúdo mínimo que subsidiará a análise do Estudo previsto no art. 37 da Lei Federal. [...]

De fato, a forma como o empreendedor deverá requisitar informações para elaborar o EIV, a forma de realização da participação popular, consulta aos documentos, metodologia de trabalho, etapas de procedimento administrativo, outros pontos que deverão nortear análise do Estudo de Impacto serão previstos por cada Município, por não ser matéria de Lei Federal, diferentemente do que acontece com o EIA, regulado em alguns aspectos por legislação Federal (Lei 6.938/81 artigos 9º, VI e 10 c/c Decreto 99.274/1990) e diretrizes expostas pelas Resoluções CONAMA 01/86 e 237/1997.¹⁷¹

O EIA/RIMA seguirá as normas de Direito Ambiental, também cogentes e que visam o cumprimento de um interesse público, qual seja a proteção do meio ambiente para garantia da sadia qualidade de vida da população, para tanto, possui competência legislativa e material específicas.

Competência legislativa em matéria de Direito Ambiental, no que diz respeito à criação de normas sobre o EIA/RIMA, é concorrente de acordo com o estabelecido nos incisos VI e VII do art. 24 da Constituição da República de 1988. O que significa dizer que caberá à União a edição de normas gerais, aos Estados e Distrito Federal suplementá-las, sem esquecer também da competência dos Municípios inserida por meio do inciso II do art. 30, também da CF de 1988, encarregados de suplementar a legislação estadual e federal no que couber.

Com relação à competência administrativa, em matéria de Direito Ambiental, ela é comum entre os quatro entes federados (art. 23 incisos III, IV, VI, VII e XI, todos da CF). Porém, no tocante à vindicação do EIA/RIMA, os órgãos competentes para exigí-lo são aqueles integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e determinados pela Resolução n.º 237/97 do CONAMA (arts. 4º a 6º).

¹⁷¹ *A Influência do estudo de impacto de vizinhança na expedição da licença urbanística para construção de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente urbano*, p. 66-67.

Ao atribuir a competência dos órgãos que deverão reclamar o EIA/RIMA, como condição para a obtenção do licenciamento ambiental, a supracitada Resolução levou em consideração a abrangência do significativo impacto ambiental: se de âmbito nacional ou regional o órgão executor federal (art. 4º da Resolução n.º 237/97), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, que também tem competência supletiva; quando de âmbito estadual ou distrital (art. 5º da mesma), o órgão licenciador será do Estado, na Bahia, o Centro de Recursos Ambientais – CRA; e ,quando de âmbito local, o órgão do Município (art. 6º), em Salvador, a Superintendência do Meio Ambiente – SMA.

Ressalte-se, que mesmo sendo realizado o licenciamento em um nível de competência (art. 7º da Resolução n.º 237/97 do CONAMA), os demais órgãos interessados deverão sempre ser ouvidos.

Já a competência legislativa do EIV/RIV, por ser instrumento de Direito Urbanístico, é notadamente do Município, respeitadas as diretrizes gerais fornecidas pelos arts. 36 a 38 do EC, a ser desempenhada por meio do Plano Diretor e da lei municipal específica, os Estados, portanto, não podem legislar sobre o mesmo. A competência material, por conseguinte, é exclusiva dos Municípios (art. 36 do EC), que detém a atribuição para expedição das licenças e autorizações urbanísticas.

Portanto, o EIA/RIMA está atrelado ao licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente ou efetivamente causadores de significativo impacto ambiental, podendo ser o órgão licenciador federal, estadual, distrital ou municipal. Em contrapartida, o EIV/RIV está conectado ao licenciamento urbanístico para empreendimentos de grande impacto no meio urbano assim definidos na lei municipal específica e exclusivamente realizado pelo órgão municipal.

Outra desigualdade diz respeito ao local dos impactos que deverão ser avaliados, o EIV/RIV somente poderá ser exigido para empreendimentos/atividades que causem grande impacto à ordem urbanística e a qualidade de vida da população do meio urbano (art. 36 do EC). Atingindo, primordialmente, os aspectos de cunho urbanístico elencados nos incisos art. 37 do EC (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) e os que forem criados pela Lei municipal específica.

Contudo, o EIA/RIMA vai ser necessário para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativo impacto ao meio ambiente, em sentido amplo, de acordo com o conceito previsto no art. 1º da Resolução nº. 01/86 do CONAMA. Seja o impacto significativo do empreendimento/atividade no meio urbano ou rural, levado em consideração a sua amplitude, se nacional ou regional, se estadual ou se também local, como fora esclarecido antes.

Logo, o EIV/RIV é mais específico que o EIA/RIMA, tendo esta previsão constitucional no inciso IV do §1º do art. 225. Conforme Luciana Soares:

O EIA/RIMA destina-se a identificar os recursos ambientais e suas interações tal como existem, por meio do diagnóstico ambiental da área de influência, considerando os meios físico, biológico e socioeconômico. Avalia também a melhor alternativa tecnológica, a melhor localização, as medidas mitigadoras e compensatórias, além dos propor programas de monitoramento dos impactos nas fases de implantação e operação, a fim de ter atestada sua viabilidade ambiental pelo órgão competente.¹⁷²

A supracitada Resolução do CONAMA, em seu art. 2º, determina, em um rol não taxativo, as atividades que presumidamente deverão realizar o EIA/RIMA, para a obtenção da licença ambiental, conferida pelo órgão competente. Com razão, afirma Édis Milaré:

Nada obstante o intento do legislador em clarear os limites de incidência do EIA, a dívida remanesce, na exata medida em que o art. 2º da Resolução 001/86 apresentou um elenco meramente exemplificativo das obras e atividades que, presumidas de maior potencial ofensivo, estariam a demandar a realização de prévio estudo de impacto ambiental. Vale dizer, esse elenco “não é *numerus clausus*”. É o que se depreende da expressão “tais como”, que precede a enunciação do referido art. 2º.¹⁷³ (grifados no original).

Quanto ao caráter da presunção da gravidade do impacto, esclarece, ainda, o mesmo autor:

A presunção relativa (*júris tantum*), como se sabe, tem o condão de inverter o ônus da prova, de sorte que o Administrador, à vista de um caso listado,

¹⁷² *Estudo de impacto de vizinhança: sua pertinência e a delimitação de sua abrangência em face de outros estudos ambientais*, p.18. Disponível em <http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/trabalhos-cientificos/Estudo_de_Impacto.pdf>.

determinará a elaboração do EIA. O empreendedor, querendo, poderá produzir prova no sentido de que a obra ou atividade pretendida não provocará impacto ambiental significativo. Portanto, em vez de o agente público ter que provar a *significância* do impacto, o empreendedor quem deve provar a sua *insignificância*.¹⁷⁴ (grifados no original).

Ante todo o exposto, decorrem algumas situações: a) quando o empreendimento/atividade estiver localizado fora da zona urbana e seus impactos não incidam sobre ela; b) empreendimento/atividade situado na zona urbana com impactos que recaiam sobre ela; c) quando o empreendimento/atividade estiver localizado fora da zona urbana, mas seus efeitos também sejam sentidos por esta.

No caso da letra a), dúvida não há quanto ao instrumento que será utilizado, vez que não existe impacto no meio urbano, ou seja, será exigido então o EIA/RIMA se de significativo impacto ambiental para o licenciamento ambiental, se de âmbito nacional ou regional, o IBAMA, se estadual, no caso da Bahia, o CRA e se local, no caso de Salvador a SMA e não será exigido o EIV/RIV para a obtenção da licença ou autorização urbanística.

No caso da letra b), tem-se uma conjuntura mais complexa, pois dependendo da configuração do impacto caberia, teoricamente a vindicação dos dois, isso vai depender da legislação municipal específica. Destarte, tendo o Município papel crucial neste episódio, quando houver significativo impacto ambiental de esfera local (EIA/RIMA para licenciamento ambiental, podendo ser feito pelo Município, se houver o órgão executor integrante do SISNAMA e também órgão consultor municipal de meio ambiente), e EIV/RIV para o licenciamento urbanístico. Porquanto, recairá sobre domínio municipal a competência para os dois licenciamentos: ambiental e urbanístico.

Portanto, entende-se que o Município, ao realizar a tão mencionada legislação do EIV/RIV, deveria fazê-la de forma a não exigir tal instrumento para as mesmas situações estabelecidas para a elaboração do EIA/RIMA no meio urbano e de impacto local pelo inciso XV do art. 2º da Resolução nº. 01/86 do CONAMA, quais sejam: “projetos urbanísticos acima de 100 há ou em áreas consideradas de relevante interesse

¹⁷³ *Direito do Ambiente*, p. 445.

¹⁷⁴ MILARÉ, Edis. Op. cit., p. 448.

ambiental a critério da SEMA¹⁷⁵ e dos órgãos municipais e estaduais competentes” e também os que existirem nas legislações ambientais estaduais e municipais pertinentes.

Como esclarece Luciana Soares:

Diferentemente do EIA-RIMA, que é exigido para empreendimentos urbanísticos com mais de 100 ha, o EIV se destina aos projetos habitacionais, institucionais ou comerciais para os quais não há a obrigatoriedade de EIA-RIMA (quando cabe EIA-RIMA, é usual dispensar-se o EIV), porém causam impacto significativo no meio urbano.¹⁷⁶

Lembrando, que se somente for definida a exigência do EIA/RIMA no meio urbano e de impacto local, ele deverá internalizar, além dos seus, os aspectos mínimos contidos no art. 6º da supracitada Resolução, ainda os do EIV/RIV.

Adota-se este posicionamento, tendo em vista, que o princípio da eficiência é um dos princípios que gere a Administração Pública e que está previsto, constitucionalmente, no *caput* do seu art. 37, adicionado pela Emenda Constitucional n.º 19 de 04-6-1998.

Para Hely Lopes Meirelles:

[...] o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.¹⁷⁷

Além, deste, o princípio da celeridade também foi acrescido pela Emenda Constitucional n.º 45 de 30-12-2004, no inciso LXXVIII ao art. 5º da Constituição Federal, com o seguinte conteúdo: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Direito fundamental, este, do administrado e, portanto, dever da Administração.

De mesma opinião Vanêsa Buzelato Prestes, ao ensinar que:

¹⁷⁵ Lembrando que a SEMA foi extinta pela Lei Federal n.º. 7.735 de 22-2-1989 que criou o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, como autarquia federal.

¹⁷⁶ *Ibidem*, p.14.

¹⁷⁷ *Direito administrativo brasileiro*, p.90.

O EIV é mais um instrumento de gestão previsto para avaliação de impactos urbanos. Entendemos que é similar ao EIA, porém, como estabelece a própria lei, não o substitui (art. 38, Estatuto da Cidade), sendo que, é nossa opinião, nas hipóteses que cabe EIA não há que se falar em EIV. Ou é um ou é outro. [...] Entendemos fundamental alertar para este aspecto, porque como instrumentos de gestão que são, exigidos pelo mesmo ente federativo nas hipóteses em que os Municípios são licenciadores ambientais, não há nenhum sentido em solicitar um e outro somente porque são de competência de secretarias distintas da mesma administração. As grandes críticas às legislações urbanística e ambiental são a ineficácia e morosidade do processo decisório. A introdução deste instrumento de gestão deve visar a melhoria do processo de gestão e não sua burocratização. Por isso, é fundamental, apesar dos âmbitos distintos, a compatibilização das licenças urbanística e ambiental e dos instrumentos que antecedem a esta, a fim de não continuar insistindo em práticas de gestão que já demonstraram ser ineficazes e não contribuem para a melhoria da qualidade de vida dos centros urbanos, objetivo precípua da norma objeto do debate.¹⁷⁸ (grifos nossos).

E, mais adiante, concordando com a posição, acima referida, alerta a mesma autora: “Observe-se, no entanto, que empreendimentos para os quais é exigido EIA/RIMA e que, por serem eminentemente urbanos, devem abordar os mesmos tópicos do EIV, necessitam do anteprojeto para análise dos impactos urbanos.”¹⁷⁹

Alguns Municípios brasileiros já realizaram esta compatibilidade, entre o EIA/RIMA e EIV/RIV, e seus respectivos licenciamentos ambientais e urbanísticos, em seus Planos Diretores.

O Município de Natal, no art. 39 de seu Plano Diretor, estabeleceu que, *in verbis*:

Art. 39 – Nos casos de empreendimentos e atividades de moderado e forte impacto (EAMI e EAFO) de que trata o artigo 35, o estudo ambiental pertinente e o EIV podem ser apresentados em um só documento, atendendo aos requisitos para cada estudo e mediante orientação e exigências do órgão municipal de planejamento urbano e meio ambiente contidas no Termo de Referência.

Também o fez o Município de São Paulo, no § 1º e *caput* do art. 257 do seu Plano Diretor:

Art. 257 – Quando o impacto ambiental previsto corresponder, basicamente, a alterações das características urbanas do entorno, os empreendimentos ou atividades especificados em lei municipal estarão dispensados da obtenção

¹⁷⁸ *Plano Diretor e estudo de impacto de vizinhança (EIV)*, p. 83-84.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 19.

da Licença Ambiental referida no artigo anterior, mas estarão sujeitas à avaliação do Estudo de Impacto de Vizinhança e seu respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança (EIV/RIV) por parte do órgão ambiental municipal competente, previamente à emissão das licenças ou alvarás de construção, reforma ou funcionamento, conforme dispõem a Lei Orgânica do Município e o Estatuto da Cidade.

§ 1º – Lei definirá os empreendimentos e atividades, públicos ou privados, referidos no “caput” deste artigo, bem como os parâmetros e os procedimentos a serem adotados para sua avaliação, conforme disposto no artigo 159 da Lei Orgânica do Município.

Já no caso da ocorrência da letra c) aplica-se a solução, anteriormente sugerida, na letra b).

Ante o exposto, nota-se que quando o impacto do estabelecimento/atividade for de âmbito local, ou seja, atingir somente um Município, e se este possuir infra-estrutura organizacional adequada, a ele competirá o licenciamento ambiental que, de acordo com o art. 7º da Resolução 237/97 do CONAMA, serão licenciados em um único nível de competência, e o urbanístico. Mais evidenciada ainda, a necessidade da exigência de um só dos institutos ou EIA/RIMA ou EIV/RIV.

Salienta-se que se isso for feito, pois o Município tem competência legislativa para tanto, devem ser abordados no EIA/RIMA, os aspectos de ambos, podendo ser feito em um só documento, tendo em vista, os princípios da eficiência e celeridade da Administração Pública. Por isso, tão importante os já mencionados papéis do Plano Diretor e da lei municipal específica que vir a tratar do EIV/RIV.

Feitas essas considerações sobre as diferenças e semelhanças entre o EIV/RIV e o EIA/RIMA, nota-se a importância do Estudo de Impacto de Vizinhança como instrumento da política urbana, voltado para o planejamento do desenvolvimento das funções sociais da cidade, e da propriedade e da gestão democrática das cidades, aspectos esses, que serão abordados no próximo capítulo, ao relacioná-los com a influência exercida do EIV/RIV sobre a expedição da licença ou autorização de construção, ampliação e funcionamento.

CAPÍTULO VI – O ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA – EIV/RIV E SUAS INFLUÊNCIAS SOBRE A EXPEDIÇÃO DA LICENÇA OU AUTORIZAÇÃO DE CONSTRUÇÃO, AMPLIAÇÃO E FUNCIONAMENTO.

O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV e seu respectivo relatório o RIV, como visto até então, tem o objetivo de analisar os impactos positivos e negativos causados por empreendimentos ou atividades, públicos ou privados, que afetem a qualidade de vida da população urbana, residente na área e suas proximidades, especificamente, quanto, no mínimo, aos seguintes aspectos urbanísticos: adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; paisagem urbana e patrimônio natural e cultural, dentre outros.

Quando o Poder Público municipal exige a elaboração do EIV/RIV, para empreendimentos ou atividades de grande impacto urbanístico em sua vizinhança, ele o faz, com o intuito de analisar quais as medidas que serão cobradas desse empreendedor, para que tais impactos negativos, sejam reduzidos ao máximo possível ou compensados e que os impactos positivos sejam valorizados, podendo até, concluir pela não permissão da execução do empreendimento ou atividade que entenda prejudicial ao bem-estar e qualidade de vida da população em seu entorno.

Ao atuar de maneira a evitar e corrigir distorções oriundas do crescimento urbano, a municipalidade está agindo com planejamento, ordenando o uso e ocupação do solo urbano, como é de sua competência, para o desenvolvimento das funções sociais da cidade, como trabalho, moradia, lazer, circulação, saneamento ambiental, dentre outras (inciso I do art. 2º do EC), finalidade precípua da atividade urbanística a ser executada pela Administração Pública municipal (arts. 182 e 30, I, da CF).

Por conseguinte, podemos compreender que o EIV/RIV é também um instrumento de planejamento urbano. O planejamento urbanístico é uma das funções essenciais do urbanismo, sendo que é o meio adequado para a estruturação do mesmo, sem o qual, todos os seus objetivos jamais poderiam ser concretizados.

Neste sentido, afirma Lucélia Martins Soares:

O Estatuto da Cidade, na verdade, cobre vácuos do ordenamento jurídico e oferece meios para que a Administração Pública comece a realizar o planejamento urbano. Sem planejar não há como se falar em crescimento urbano equilibrado. O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, sem dúvida alguma, é um instrumento importante para esse fim.¹⁸⁰

A falta de planejamento urbano, que reinou até então no Brasil, foi um dos fatores contribuintes para a má qualidade de vida dos habitantes, nos centros urbanos do país, sem esquecer, claro dos problemas sociais e econômicos que o agravaram. Explica, Mariana Senna Sant'Anna, as conseqüências desta falta de planejamento urbano, no bem-estar da população:

A alta concentração de pessoas em locais limitados faz com que o consumo de recursos naturais seja feito de maneira descontrolada. Ainda, a ocupação de áreas periféricas das cidades ocorre, muitas vezes, sobre áreas de proteção ambiental, como mananciais. [...].

Pelo fato de a maioria das ofertas de trabalho estarem (sic) nos centros urbanos, o transporte é insuficiente para a quantidade de pessoas que circula da periferia em direção à área central das cidades nas jornadas diárias de trabalho. Sem contar com o grande fluxo de pessoas que transportada pelas cidades faz com que o trânsito se torne, dia a dia, mais caótico. [...].

Além desses aspectos, as ofertas de lazer relacionadas a um ambiente natural e saudável são insuficientes, ou quase inexistentes em algumas áreas. Os valores sociais distorcidos fizeram com que shoppings sejam considerados como espaços de lazer.¹⁸¹

Constata-se, destarte, que a realidade urbana existente no Brasil é insatisfatória e não atende as funções sociais elementares, desta forma, viola a garantia do direito à sadia qualidade de vida de seus habitantes, constitucionalmente estabelecido. O planejamento urbanístico é, em suas diversas feições, portanto, o meio adequado para transformar essa realidade caótica e evitar a ocorrência de novas deformações.

Esclarece José Afonso da Silva citando Joseff Wolff, que:

¹⁸⁰ Estudo de impacto de vizinhança. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*, p. 303.

¹⁸¹ Planejamento urbano e qualidade de vida – da Constituição Federal ao plano diretor. In: DALLARI, Adilson de Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Direito urbanístico e ambiental*, p. 154-155.

[...] o *plano urbanístico* não constitui simples conjuntos de relatórios, mapas e plantas técnicas, configurando um acontecer unicamente técnico. Compenetrando-se da realidade a ser transformada e das operações de transformação que consubstanciam o processo de planejamento, sob pena de ser mera abstração sem sentido, o plano urbanístico adquire, ele próprio, por contaminação necessariamente dialética, as características de um *procedimento jurídico dinâmico*, ao mesmo tempo *normativo* e *ativo*, no sentido de que os anteprojetos elaborados por técnicos especialistas adquirem a categoria de *diretrizes* para a política de solo e sua edificação, ao mesmo tempo em que, em seus desdobramentos, se manifesta como conjunto de atos e fundamentos para a produção de atos de atuação urbanística concreta.¹⁸²

O planejamento urbanístico, destarte, possui seus fundamentos na Constituição Federal de 1988 e deve ser desenvolvido pelos quatro entes da Federação, de maneira articulada e dinâmica. O planejamento deve ser determinante para o setor público e indicativo para o privado, e estabelecido mediante lei que definirá as diretrizes e base do planejamento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento (§1º e *caput* do art. 174 da CF).

Competirá a União a elaboração e execução dos planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (inciso IX do art. 21 da CF); aos Estados planos estaduais de ordenação do território e planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (§3º do art. 25 da CF), e aos Municípios o planejamento adequado do ordenamento territorial, mediante controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (inciso VIII do art. 30 da CF), sendo o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, o instrumento básico, mas não o único, da política de desenvolvimento e de expansão urbana (§ 1º e *caput* do art. 182 da CF).

Percebe-se, então, que esse processo de planejamento urbano é articulado, com base em uma hierarquia, conforme esclarece Mariana Senna Sant'Anna:

Essa hierarquia é decrescente, da União para o Município. Mas, nos termos da Constituição, este último é o detentor da competência para legislar sobre

¹⁸² WOLFF, Joseff. El planeamiento urbanístico del territorio y las normas que garantizan su efectividad, conforme la Ley Federal de Ordenación Urbanística. In: *La Ley Federal Alemana de Ordenación Urbanística y los Municipios*. Trad. De Joaquín Hernández Orozco. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1973; *apud* José Afonso da Silva, *Direito Urbanístico brasileiro*, p. 95-96.

assuntos de interesse local e o plano diretor é o instrumento básico na política de desenvolvimento e expansão urbana. Assim o plano diretor deve prever as questões mais locais e específicas, mas com base nas diretrizes previstas nos planos da União e dos Estados.

As normas gerais da política urbana estão previstas no Estatuto da Cidade. Os planos diretores municipais deverão ser elaborados com base nestas normas, mas de acordo com suas características e interesses locais.¹⁸³

O Estatuto da Cidade, portanto, coordenou essa hierarquia do planejamento urbano, nos incisos I, II e III do art. 4º; neste último, trouxe diversos instrumentos para auxiliar o Município em seu planejamento: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social.

O Plano Diretor tem importante papel na política urbana municipal, e para desempenhá-lo com fins a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, deve respeitar as diretrizes gerais do art. 2º do EC, para tanto, poderá valer-se de diversos instrumentos, dentre os quais, o EIV/RIV para ajudá-lo nesta difícil, tendo em vista a realidade das cidades brasileiras, mas fundamental atuação. O EIV/RIV está, assim, diretamente relacionado com as diretrizes gerais, previstas nos incisos IV, VI e XIII do art. 2º do EC.¹⁸⁴

¹⁸³ *Estudo de impacto de vizinhança - instrumento de garantia da qualidade de vida dos cidadãos urbanos*, p. 162.

¹⁸⁴ IV– planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

Todavia esse planejamento urbano não deverá ser efetivado, somente pelo Poder Público, mas, obrigatoriamente, terá que contar com a participação direta da população nas tomadas das decisões e aplicando, deste modo, o princípio da gestão democrática das cidades.

Este princípio de Direito Urbanístico tem seu fundamento maior no parágrafo único e *caput* do art. 1º da Magna Carta, ao determinar que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, tendo em vista que, o poder emana do povo, que o exercerá indiretamente, por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição de 1988, instituiu, por conseguinte, uma Democracia Representativa e Participativa.

A Carta Suprema de 1988, ainda, para efetivar tal previsão, conferiu o direito de informação ao cidadão e, em sentido contrário, o dever do Poder Público em mantê-lo informado (inciso XXXIII do art. 5º e o inciso II do §3º do art. 37).¹⁸⁵

Deste princípio maior, decorre a gestão democrática da cidade, com atuação mais específica, tendo seu fundamento constitucional nos incisos VII e XII da CF/88, que foi regulado pelo Estatuto da Cidade, em diversos artigos (incisos II e XIII do art. 2º; 4º; §4º do art. 40; inciso II do art. 42; arts. 43; 44 e 45) e, ainda, detalhado nas Resoluções n.º 25 de 18-3-2005 e n.º 34 de 01-7-2005 do ConCidades.¹⁸⁶

O princípio do planejamento urbanístico deve atuar, conjuntamente, com o princípio da gestão democrática da cidade, para tanto, o Estatuto da Cidade, como explicado acima, estabeleceu essa relação em diversas situações, inclusive ao tratar do EIV/RIV no parágrafo único do art. 37, ao dispor que “dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.”

Todavia, somente garantir a publicidade do EIV, feita pelo RIV, não dará plena

¹⁸⁵ DI SARNO, Daniela Campos Libório. Audiência pública na gestão democrática da política urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Direito urbanístico e ambiental*, p. 49-50.

¹⁸⁶ MENCIO, Mariana. *Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades*, p. 99-100.

eficácia a esse princípio que, necessariamente, deverá ser interpretado, conjuntamente, com as diretrizes gerais dos incisos VII e XIII do art. 2º, quais sejam:

Art. 2º. [...]:

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;

[...]

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

Verifica-se, destarte, que não basta a simples publicação das informações contidas no EIV, por meio do RIV, as audiências públicas com a população devem ser também desenvolvidas. Assim, os Planos Diretores, ao fornecerem as diretrizes locais para a utilização do EIV/RIV, tem a obrigação de determinar a necessidade de realização de audiências públicas, como requisito obrigatório para a obtenção da licença ou autorização urbanística, devendo ser reguladas, na lei municipal específica que tratar do EIV/RIV.

Percebe-se, portanto que o EIV/RIV é um instrumento de planejamento e de gestão democrática das cidades. Neste sentido, Mariana Senna Sant’Anna:

Assim, o EIV é um instrumento de planejamento local, subordinado ao Plano Diretor; o qual estabelece grande parte da atuação planejada do município. O EIV, por sua vez, promove o processo de planejamento de uma área específica, de um bairro, de uma vizinhança. Essa vizinhança deve participar ativamente no planejamento local, mediante a discussão em audiências públicas sobre os efeitos da implantação do empreendimento na sua vida.¹⁸⁷

Coadunando com este entendimento, afirma Mariana Mencio, que:

Desse modo, é possível concluir que o Estudo de Impacto de Vizinhança, nos termos do Estatuto da Cidade, não pode ser mais considerado um documento exclusivamente técnico, que leva o Administrador Público a atuar com base na discricionariedade técnica-administrativa. Ao lado dos aspectos técnicos, a elaboração e interpretação dos dados do Estudo devem ser baseadas em uma decisão coletiva, compartilhada entre a

¹⁸⁷ Op. cit., p. 167.

Administração Pública e sociedade, resultando em um pacto social no qual os vários interesses envolvidos sejam ponderados de maneira a ordenar o território de forma sustentável, assegurando basicamente, à população espaços adequados ao lazer, transporte, habitação e trabalho.¹⁸⁸

Ressalte-se, que a exigência da audiência pública não deve ser um mero requisito formal, a ser cumprido pela Administração Pública municipal, ela deve atender o sentido material da sua exigência, que é auxiliar o Município, no seu planejamento urbanístico, e que deve ser realizado para garantir o bem-estar de seus habitantes, e quem melhor pode contribuir para tanto que os próprios habitantes do entorno do empreendimento impactante?

Ante o exposto, indaga-se: qual a influência do EIV/RIV, e suas audiências públicas, na tomada de decisão da Administração Pública municipal, na hora de conferir ou não a licença, ou autorização de construção, ampliação e funcionamento?

A realização do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV, de seu respectivo relatório o RIV e das audiências públicas, como visto até então, são condições necessárias para a obtenção da licença ou autorização de construção, ampliação ou funcionamento por parte daqueles empreendedores, cujas atividades são consideradas como sendo de grande impacto de vizinhança urbanístico, pela lei municipal específica que tratar sobre o EIV/RIV (arts. 36 e 37 do EC).

Crucial, então, entender o conceito de licença e de autorização, diferenciando-os, para que se tenha capacidade de sopesar as influências geradas pelo EIV/RIV na eleição de qual a deliberação que deve ser dada, por parte do órgão municipal competente, para a expedição ou não da licença ou da autorização requeridas.

Assim, dentro da doutrina do ato administrativo desenvolvida por Hely Lopes Meirelles:

Licença é o ato administrativo vinculado e definitivo pelo qual o Poder Público, verificando que o interessado atendeu à todas exigências leais, faculta-lhe o

¹⁸⁸ A influência do estudo de impacto de vizinhança na expedição da licença urbanística para construção de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente urbano. In: FONSECA PIRES, Luis Manuel; MENCIO, Mariana (coords.). *Estudos de direito urbanístico – I, licenças urbanísticas e questões polêmicas sobre as exigências da lei de parcelamento do solo*, p. 79.

desempenho de atividades ou a realização de fatos materiais antes vedados ao particular, como, p. ex., o exercício de uma profissão, a construção de um edifício em terreno próprio. A licença resulta de um direito subjetivo do interessado, razão pela qual a Administração não pode negá-la quando o requerente satisfaz todos os requisitos legais para sua obtenção, e, uma vez expedida, traz a presunção de definitividade.¹⁸⁹ (grifados no original).

Ante o exposto, pode-se concluir que a licença é ato administrativo: unilateral, vinculado, declaratório de direito preexistente e definitivo. Distintamente, define Maria Sylvia Zanella Di Pietro que a autorização administrativa:

[...] em sentido amplo, como o **ato administrativo unilateral, discricionário e precário pelo qual a Administração faculta ao particular o uso privativo de bem público, ou o desempenho de atividade material, ou a prática de ato que, sem esse consentimento, seriam legalmente proibidos.**¹⁹⁰ (grifados no original).

Por conseguinte, a autorização tem características opostas à da licença, pois, como visto acima, é ato administrativo: discricionário, constitutivo de direito e precário, ademais de terem em comum, a unilateralidade e o alvará como forma de manifestação.

Para o Direito Urbanístico e, especificamente, para a norma estabelecida pelo Estatuto da Cidade, em seu art. 36, que prevê a exigência do EIV/RIV, como requisito para que algumas atividades, determinadas na lei municipal específica, como causadoras de grande impacto urbanístico para a obtenção de licença ou de autorização para construção, ampliação ou funcionamento, estas servirão como instrumentos de controle urbanístico prévio, necessárias para a aprovação de seus respectivos planos ou projetos, conforme ensinamentos de José Afonso da Silva ao sustentar que:

*São instrumentos de controle urbanístico todos aqueles atos e medidas destinados a verificar a observância das normas e planos urbanísticos pelos seus destinatários, privados especialmente. Esse controle, que é sempre do Poder Público, pode ser de iniciativa deste ou de interessados particulares.*¹⁹¹

¹⁸⁹ Direito administrativo brasileiro, p. 185-186.

¹⁹⁰ *Direito administrativo*, p. 219.

¹⁹¹ *Direito urbanístico brasileiro*, p. 434.

O mesmo autor, mais adiante, diferencia e conceitua como este controle prévio pode ser exercido:

O controle prévio ou preventivo da atividade edilícia – incluindo, aí, o preparo do solo para a edificação – realiza-se pela aprovação de projeto de construção ou de plano de loteamento, por autorizações para prática de atividades urbanísticas pelos particulares e pelas licenças para o exercício de direitos.¹⁹² (grifados no original).

Verifica-se, destarte, que as licenças urbanísticas são espécies de licenças administrativas e que as autorizações urbanísticas são espécies de autorização urbanística, sendo que destinadas, especialmente, para o controle dos espaços habitáveis.

Neste sentido, entende José Marcelo Ferreira Costa:

[...] que a prescrição estatal firmada sob o regime da licença urbanística consubstancia-se no provimento decorrente do poder de polícia administrativa, exercido à luz da competência vinculada, destinado a constituir uma relação jurídica de caráter ampliativo de direito entre o Poder Público e o interessado, a propósito dos espaços urbanos ou a ele equiparáveis (solo urbanizável).¹⁹³ (grifados no original)

Para Luis Manuel Fonseca Pires:

Há, portanto, duas finalidades que orientam o instituto da licença urbanística. A primeira é a conformação do exercício do direito de propriedade por meio do controle prévio procedido pela Administração [...], isto é, a verificação do projeto com as normas em vigor, o que faz por definir o concreto limite da propriedade. A segunda é a compatibilidade do projeto com o ordenamento da cidade e o respectivo cumprimento de sua função social.¹⁹⁴

Logo, sendo a licença e a autorização, atos administrativos com características distintas, já firmadas na doutrina pátria, como visto anteriormente. Deve-se decidir quais os empreendimentos ou atividades de grande impacto à sustentabilidade do meio urbano que dependerão da licença, e os que precisarão da autorização. Muito bem elucidado, por Mariana Mencio, respectivamente:

¹⁹² Ibid., p. 437.

¹⁹³ COSTA, Marcelo Ferreira. *Licenças urbanísticas*. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 80.

¹⁹⁴ PIRES, Luis Manuel Fonseca. *Regime jurídica das licenças*. São Paulo: Quartier latin, 2006, p. 89.

No primeiro caso, a cidade receberá um empreendimento que será perene e estável, enquanto que no segundo caso, teremos uma atividade transitória. Licença urbanística compreende licença para edificação de empreendimentos, instalação de luminosos, shoppings centers, supermercados, edifícios empresariais. Enquanto autorização pode ser expedida, por exemplo, para realização de feiras e festas temáticas que, embora transitórias, têm capacidade de gerar impactos de trânsito, acúmulo de população, sobrecarga de instalação urbana, durante o período correspondente a sua duração.¹⁹⁵

Até então, constata-se, que a doutrina pátria ao conceituar as licenças, sejam elas as administrativas, sejam elas as urbanísticas, as caracterizam como sendo exercício de competência vinculada por parte da Administração Pública. Todavia, diante da análise do EIV/RIV, e das manifestações proferidas pelos participantes das audiências, que deve ser feita pelo órgão municipal competente, para a expedição da licença de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos que causem grande impacto urbanístico, essa competência vinculada é mantida? Entende-se que não.

Neste sentido, esclarece Mariana Mencio que:

Na realidade, embora exista um componente técnico na análise do Estudo, remanesce a discricionariedade administrativa na análise e interpretação do Estudo de Impacto de Vizinhança, fazendo com que o Administrador Público atue conforme o princípio da razoabilidade e proporcionalidade ao sopesar os efeitos negativos e positivos do empreendimento urbano.¹⁹⁶

A decisão da Administração Pública para concessão ou não da licença ou autorização, portanto, não estará obrigada a acatar o resultado do EIV/RIV, posto que este não trará uma posição linear, tendo em vista que, o mesmo deverá apontar os efeitos positivos e negativos do empreendimento, e quem tem competência para sopesar isso é o órgão do Poder Público. Lembrando que, este posicionamento, obrigatoriamente, terá que estar fundamentado, até para possibilitar futuro controle judicial de legalidade, quando necessário. Com mesmo entendimento, pauta-se a avaliação das manifestações da população, em audiência pública, realizada para tal fim.

¹⁹⁵ A Influência do estudo de impacto de vizinhança na expedição da licença urbanística para Construção de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente urbano, p. 68-69.

¹⁹⁶ Ibid., p. 84.

Esclarece Vanêscia Buzelato Prestes:

Como instrumento de gestão que é, na linha do EIA, o EIV não substitui a decisão do Administrador. É um instrumento para a tomada de decisão e é mitigador desta. Em outras palavras, o administrador precisa considerar os elementos elencados no EIV, porém não precisa aderir a este, desde que justifique e motive. O mesmo ocorre com o resultado da audiência pública. A Administração Pública não está vinculada às decisões da audiência pública, até porque podem ser contraditórias. Precisa analisar e avaliar o colocado nestas audiências, motivando a sua decisão, dizendo os porquês e enfrentando as questões colocadas pela participação popular.¹⁹⁷

Ante todo o exposto, verifica-se que a Administração Pública municipal, ao decidir sobre a expedição ou não da licença ou autorização de construir, ampliar ou funcionar de empreendimentos ou atividades causadores de grande impacto de vizinhança urbanístico, estará atuando com competência discricionária, servindo o EIV/RIV e os resultados das audiências públicas, neste caso, como parâmetros para serem observados, na tomada da resolução, devendo ambos servir de base para sua motivação.

¹⁹⁷ Plano diretor e estudo de impacto de vizinhança (EIV). *Revista de Direito Ambiental*, p. 84.

CONCLUSÕES

Diante da investigação ora realizada, sem o intuito, porém, de oferecer respostas peremptórias, ou as únicas possíveis, podemos chegar aos seguintes arremates:

1 – O Direito Urbanístico é ramo autônomo do Direito Público, e tem como objeto de tutela as normas de ordenação do uso e ocupação do território municipal, com vistas ao atendimento das funções sociais elementares de habitação, circulação, trabalho e lazer, em comunidades organizadas, para garantir a qualidade de vida dos seus habitantes;

2 – Acepção do impacto de vizinhança urbanístico como sendo os efeitos negativos diretos ou indiretos, gerados por empreendimentos ou atividades, e sofridos no meio ambiente urbano excedendo seus limites de absorção e, deste modo, causando um desequilíbrio à qualidade de vida da população habitante na área ou proximidades dos mesmos, e à ordem urbanística, em especial, ao adensamento populacional, aos 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;

3 – O critério adotado pelo Estatuto da Cidade para a exigência do EIV/RIV não foi o da localização dos empreendimentos ou atividades, não são eles que devem estar inseridos no meio ambiente urbano e sim os impactos deles oriundos, esses que devem alcançar o meio ambiente urbano causando desequilíbrio à ordem urbanística e à sadia qualidade de vida dos habitantes residentes na área ou proximidades dos mesmos;

4 - O princípio das funções sociais da cidade atua, em sentido mais amplo, na tentativa de desenvolver em toda a cidade suas diversas funções sociais de trabalho, lazer, moradia, circulação, etc. Já o princípio da função social da propriedade urbana age de maneira mais específica, relacionando aquele às propriedades individuais, e por isso estando ambos diretamente atrelados. Os dois são princípios basilares do Direito Urbanístico, pois, essenciais para a realização da política urbana, a ser executada pelo Poder Público municipal, calcada nas normas gerais do Estatuto da Cidade e, principalmente, por meio do Plano Diretor.

5 - O Estatuto da Cidade quando trás em seus arts. 4º, inciso VI e 36 a 38, o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV como um dos instrumentos da política urbana a ser exigido dos empreendimentos ou atividades, pelo órgão municipal competente, para obtenção das licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento que causem impacto de vizinhança urbanístico, assim determinado, em Lei municipal específica; o está fazendo com fundamento no princípio da função social da propriedade, que está baseado no princípio das funções sociais da cidade;

6 - O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança vai poder auxiliar a municipalidade, complementando a atuação do zoneamento no planejamento do uso e ocupação do solo urbano, de maneira a evitar os impactos negativos à ordem urbanística gerado na vizinhança. Destarte, o Município ao elaborar a lei específica que tratará do EIV, deverá adequá-la ao zoneamento urbanístico, atualmente previsto, genericamente, nos Planos Diretores e, especificamente, na lei de uso e ocupação do solo da cidade e vice-versa;

7 - A exigência de ordem pública de elaboração do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV, imposta aos empreendedores, para obtenção das licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento, a cargo do Poder Público municipal, não se configura como uma restrição urbanística ao direito de construir, no sentido acima exposto, pois não é uma limitação a faculdade de

fruição da propriedade, mas sim, um requisito procedimental que deve ser atendido pelo interessado, para a obtenção das referidas licenças ou autorizações urbanísticas;

8 - O Poder Público municipal, quando da elaboração da lei municipal específica, deve determinar, também, os prazos e procedimentos para a instrumentalização do EIV. Destaca-se, entretanto, que esses prazos não podem ser excessivamente longos, pois assim terão o efeito não interessado do desestímulo de investimentos nesse Município;

9 - O EIV não poderá ser exigido de todo empreendimento ou atividade a serem realizados na cidade, como condição para a obtenção das licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento, a cargo do Município, pois desta forma inviabilizaria o desenvolvimento da atividade econômica em seu território;

10 - O art. 37 do EC estabelece o teor mínimo que deve ser abordado pelo EIV, isto que dizer que, o Município poderá ampliar ou detalhar esse conteúdo, quando da elaboração da lei municipal específica, mas nunca restringi-lo, são eles: 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;

11 - Os custos da elaboração do EIV competem ao empreendedor público, ou privado, que pretende realizar a atividade, porém, quanto à equipe responsável por sua elaboração, discorda-se, com a devida vênia, da supracitada autora, pois, mesmo que o EIV seja um estudo menos complexo que o Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA, aquele também deve ser produzido por equipe técnica multidisciplinar, que pode ter vínculo empregatício ou não com empreendedor,

conforme estabelece a legislação ambiental, qual seja o §2º do art. 17º do Decreto nº. 99.274/90;

12 - O RIV, apesar de não previsto expressamente no Estatuto da Cidade, deverá ser elaborado para o cumprimento da exigência da publicidade do mesmo, refletirá as conclusões do EIV, e deverá ter forma objetiva, em linguagem acessível, ilustrado, quando necessário, por mapas, quadro, cartas, gráficos, tudo para que seja fácil a sua compreensão, pela população interessada, para que possam entender as vantagens e desvantagens do respectivo empreendimento/atividade a ser desenvolvido (art. 9º da Resolução nº. 1/86 do CONAMA).

13 – Há absoluta distinção entre o objeto imediato da tutela jurídica das normas de Direito Urbanístico e de Direito Ambiental, verificando-se perfeita comunhão quanto à finalidade mediata de ambas as disciplinas, consistente na melhoria da qualidade de vida do ser humano.

14 - Competência legislativa em matéria de Direito Ambiental, no que diz respeito à criação de normas sobre o EIA/RIMA, é concorrente de acordo com o estabelecido nos incisos VI e VII do art. 24 da Constituição da República de 1988. O que significa dizer que, caberá à União a edição de normas gerais, aos Estados e Distrito Federal suplementá-las, sem esquecer também da competência dos Municípios, inserida por meio do inciso II do art. 30, também da CF de 1988, encarregados de suplementar a legislação estadual e federal no que couber;

15 – A competência administrativa em matéria de Direito Ambiental é comum entre os quatro entes federados (art. 23 incisos III, IV, VI, VII e XI, todos da CF). Porém, no tocante à vindicação do EIA/RIMA, os órgãos competentes para exigí-lo são aqueles integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e determinados pela Resolução nº. 237/97 do CONAMA (arts. 4º a 6º), considerando a abrangência do significativo impacto ambiental: se de âmbito nacional ou regional o órgão executor federal (art. 4º da Resolução nº. 237/97), o Instituto Brasileiro do

Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, que também tem competência supletiva; quando de âmbito estadual ou distrital (art. 5º da mesma), o órgão licenciador será do Estado e, quando de âmbito local, o órgão do Município;

15 - A competência legislativa do EIV/RIV, por ser instrumento de Direito Urbanístico, é notadamente do Município, respeitadas as diretrizes gerais fornecidas pelos arts. 36 a 38 do EC, a ser desempenhada por meio do Plano Diretor e da lei municipal específica, os Estados, portanto, não podem legislar sobre o mesmo. A competência material, por conseguinte, é exclusiva dos Municípios (art. 36 do EC), que detém a atribuição para expedição das licenças e autorizações urbanísticas;

16 - O EIA/RIMA está atrelado ao licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente ou efetivamente causadores de significativo impacto ambiental, podendo ser o órgão licenciador federal, estadual, distrital ou municipal. Em contrapartida, o EIV/RIV está conectado ao licenciamento urbanístico para empreendimentos de grande impacto no meio urbano, assim definidos, na lei municipal específica, e exclusivamente, realizado pelo órgão municipal;

17 - Quando o empreendimento/atividade estiver localizado fora da zona urbana, e seus impactos não incidam sobre ela; será exigido então o EIA/RIMA se de significativo impacto ambiental para o licenciamento ambiental, se de âmbito nacional ou regional, o IBAMA, se estadual, o órgão estadual e, se local, o órgão municipal e não será exigido o EIV/RIV para a obtenção da licença ou autorização urbanística;

18 – Quando o empreendimento/atividade situado na zona urbana com impactos que recaiam sobre ela; tem o Município papel crucial neste episódio quando houver significativo impacto ambiental de esfera local (EIA/RIMA para licenciamento ambiental, podendo ser feito pelo Município, se houver o órgão executor integrante do SISNAMA e também órgão consultor municipal de meio

ambiente) e EIV/RIV para o licenciamento urbanístico. Porquanto, recairá sobre domínio municipal a competência para os dois licenciamentos: ambiental e urbanístico;

19 – O Município tem competência legislativa tanto de Direito Ambiental, como de Direito Urbanístico, e ao elaborar a lei municipal específica, deve exigir que sejam abordados no EIA/RIMA os aspectos de ambos, podendo ser feito em um só documento, tendo em vista os princípios da eficiência e celeridade da Administração Pública. Por isso, tão importante os já mencionados papéis do Plano Diretor e da lei municipal específica que vir a tratar do EIV/RIV;

20 - O Plano Diretor tem importante papel na política urbana municipal e para desempenhá-lo com fins a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana deve respeitar as diretrizes gerais do art. 2º do EC, para tanto poderá valer-se de diversos instrumentos, dentre os quais o EIV/RIV para ajudá-lo nesta difícil tarefa;

21 - O princípio do planejamento urbanístico deve atuar, conjuntamente, com o princípio da gestão democrática da cidade, para tanto, o Estatuto da Cidade, como explicado acima, estabeleceu essa relação em diversas situações, inclusive ao tratar do EIV/RIV no parágrafo único do art. 37, ao dispor que “dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.”;

22 - Não basta, porém, a simples publicação das informações contidas no EIV, por meio do RIV, as audiências públicas com a população devem ser também desenvolvidas. Assim, os Planos Diretores, ao fornecerem as diretrizes locais para a utilização do EIV/RIV, tem a obrigação de determinar a necessidade de realização de audiências públicas, como requisito obrigatório para a obtenção da licença ou

autorização urbanística, devendo ser reguladas, na lei municipal específica que tratar do EIV/RIV;

23 - A Administração Pública municipal, ao decidir sobre a expedição ou não da licença ou autorização de construir, ampliar ou funcionar de empreendimentos ou atividades causadores de grande impacto de vizinhança urbanístico estará atuando com competência discricionária, servindo o EIV/RIV e os resultados das audiências públicas, neste caso, como parâmetros para a serem observados na tomada da resolução, devendo ambos servir de base para sua motivação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

_____. **Federalismo e competências ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

_____. Natureza Jurídica do Estudo Prévio de Impacto Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 1: p. 80-88.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 20ª ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. Novos aspectos da função social da propriedade no direito público. **Revista de Direito Público**, 84.

BARROS MONTEIRO, Washington de. **Curso de direito civil – direito das coisas**. 37ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2003. v. 3.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos (coord.). **Dano ambiental. Prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: RTr, 1993.

BEVILAQUA, Clovis. **Código civil dos Estados Unidos do Brasil comentado**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1930. v. III.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. 273 p. Série fontes de referência. Legislação; nº. 46.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. ADI-MC 2213 / DF - Distrito Federal. Medida Cautelas na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Relator: Celso de Melo. **Jurisprudência. Disponível em <<http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarjurisprudencia.asp>>**.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RE 178.836, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 8-6-99, DJ de 20-8-99. **Jurisprudência. Disponível em <<http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarjurisprudencia.asp>>**.

BUGALHO, Nelson R.. Estudo prévio de impacto ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 15: p. 18-33, 1999.

CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano diretor. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). **Estatuto da cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 317-334, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. In: **Estado de direito ambiental. Tendências. Aspectos constitucionais e diagnósticos**. FERREIRA, Helini Sivini; MORATO LEITE, José Rubens. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao estatuto da cidade**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

_____. **Manual de direito administrativo**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

CARVALHO SANTOS, J. M. **Código civil brasileiro interpretado – direito das coisas**. 4ª ed. São Paulo: Freitas Bastos, 1950. v. VIII.

COSTA, José Marcelo Ferreira. **Licenças urbanísticas**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

CURITIBA. Câmara Municipal de Curitiba. Disponível em: <<http://www.cmc.pr.gov.br/>>.

CYMBALISTA, Renato. **Boletim DICAS do Instituto Pólis - Idéias para a ação municipal: Estatuto da cidade**. nº. 181, 2001. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em 13 de set. 2007.

_____. **Boletim DICAS do Instituto Pólis - Idéias para a ação municipal: Estudo de impacto de vizinhança**. nº. 192, 2001. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em 13 de set. 2007.

DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). **Estatuto da cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

DALLARI, Adilson Abreu. Solo criado: constitucionalidade da outorga onerosa de potencial construtivo. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Direito urbanístico e ambiental. Belo Horizonte**, Fórum, 2007.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS de 1948. Disponível em: <<http://www.onu-brasil.org.br>>. Acesso em: 20 de mar. 2008.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

_____. Função ambiental da propriedade. **Revista de direitos difusos: poluição eletromagnética**. São Paulo: Esplanada – ADCOASe Instituto Brasileiro de Advocacia Pública: IBAP, v. 3, p. 265-274, outubro/2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri, SP: Manole, 2004.

_____. **Audiência pública na gestão democrática da política urbana**. p. 49- 71

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro – direito das coisas**. 18ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2003, v. 4.

FARIAS, Talden. **Licenciamento ambiental – aspectos teóricos e práticos**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 8ª ed, rev. amp. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Disciplina urbanística da propriedade**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

FINK, Daniel Roberto (coord.). **Temas de Direito Urbanístico**, 4. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 5ª ed. amp. São Paulo: Saraiva, 2004.

FREITAS, José Carlos de. Dos interesses metaindividuais urbanísticos. **Temas de direito urbanístico**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público de São Paulo, p. 298-303, 1999.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito administrativo e meio ambiente**. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2001.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

GRAU, Eros Roberto. **Direito urbano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. Direito urbanístico, direito de vizinhança e defesa do meio ambiente urbano. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 23: p. 110-124, 2001.

HUMBERT, Georges Louis Hage. **O estudo de impacto de vizinhança como instrumento de proteção ao meio ambiente cultural**. Jus Navigandi – Doutrina, 2005. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br>>. Acesso em: 13 de set. 2007.

_____. **Função socioambiental da propriedade urbana**. Dissertação do Mestrado em Direito do Estado. PUC-SP, 2008.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 15ª ed. rev. atual. amp. São Paulo: Malheiros, 2007.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. Comentários aos Arts. 1.225 a 1.360. In: FIUZA, Ricardo (coord.). **Novo código civil comentado**. São Paulo: Saraiva, p. 1.093-1.196, 2002.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 7ª ed. rev. amp. São Paulo: Atlas, 2007.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Outorga onerosa do direito de construir. In: In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). **Estatuto da cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 222-246, 2006.

MATTOS, Liana Portilho (org.). **Estatuto da cidade comentado: Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

_____. Limitações urbanísticas à propriedade. In: FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, p. 55-75, 1998.

MEDAUAR, Odete; DIAS MENDES DE ALMEIDA, Fernando. **Estatuto da cidade, Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários**. 2ª ed. rev. atual. amp. São Paulo: RT, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Direito de construir**. 9ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. **Direito municipal brasileiro**. 16ª ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENDONÇA, Jaciara Cavalcante. **Cidade sustentável: estudo de impacto ambiental e de vizinhança**. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Direito. Lauro de Freitas: Faculdade Baiana de Ciências, 2007, 52 f.

MENCIO, Mariana. A influência do estudo de impacto de vizinhança na expedição da licença urbanística para construção de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente urbano. In: FONSECA PIRES, Luis Manuel; MENCIO, Mariana (coords.). **Estudos de direito urbanístico – I, licenças urbanísticas e questões polêmicas sobre as exigências da lei de parcelamento do solo**. São Paulo: Letras Jurídicas, p. 49-93, 2006.

_____. **Regime jurídico da audiência pública na gestão democrática das cidades**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente doutrina – jurisprudência – glossário**. 3ª ed. São Paulo: RT, 2004.

MIRANDA, Pontes de. **Tratado de direito privado – parte especial – direito das coisas: parcelamento. Direitos de vizinhança**. Campinas: Bookseller, 2001.

MONTEIRO, Washington de Barros. **Direito das coisas**. 37ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

MONTEIRO, Yara Darcy Police; SILVEIRA, Egle Monteiro da. Transferência do direito de construir. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). **Estatuto da cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 290-299, 2006.

MORATO LEITE, José Rubens. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2ª ed. rev. atual. amp. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2003.

MOREIRA, Antonio Cláudio M. L.. **Mega-projetos & ambiente urbano: uma metodologia para elaboração de relatórios de impacto de vizinhança**. Disponível em: <<http://www.usp.br>>. Acesso em 15 nov. 2007.

_____. **Parâmetros para elaboração do relatório de impacto de vizinhança**. Disponível em: <<http://www.usp.br>>. Acesso em 15 nov. 2007.

MUKAI, Toshio. **Direito urbano – ambiental brasileiro**. 2ª ed. rev. atual. amp. São Paulo: Dialética, 2002.

NATAL. Câmara Municipal de Natal. Disponível em: <<http://www.cmnat.rn.gov.br/>>.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade. Código civil anotado e legislação extravagante. 2ª ed. rev. amp. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2003.

NUNES, Rizzatto. **Manual de monografia jurídica – como se faz: uma monografia, uma dissertação, uma tese**. 4ª ed. rev. amp. atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

OPTIZ, Sílvia C.B.; OPTIZ, Oswaldo. **Curso completo de direito agrário**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil: introdução ao direito civil. Teoria geral de direito**. 21ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2006. v. I.

_____. **Instituições de direito civil: posse, propriedade, direitos reais de fruição, garantia e aquisição**. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. v. IV.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Regime jurídica das licenças**. São Paulo: Quartier latin, 2006, p. 89.

PRESTES, Vanêscia Buzelato (org.). **Temas de direito urbano – ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

_____. Plano diretor e estudo de impacto de vizinhança (EIV). **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 37: p. 81-95, 2005.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Regime jurídico das licenças**. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.tj.rj.gov.br/>>.

RIO DE JANEIRO. Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.camara.rj.gov.br/>>.

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

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Função social da propriedade pública. Coleção Temas de Direito Administrativo 14**. São Paulo: Malheiros, 2005.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Instituições de direito ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2002. v. 1.

SALAZAR, João Roberto Jr.. **O Direito Urbanístico e a tutela do meio ambiente urbano**. p. 167-182.

SALVADOR. Poder Legislativo de Salvador. Disponível em: <<http://www.cms.ba.gov.br/>>.

SANT'ANNA, Mariana Senna. **Estudo de impacto de vizinhança - instrumento de garantia da qualidade de vida dos cidadãos urbanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

_____. **Planejamento urbano e qualidade de vida - da Constituição Federal ao plano diretor**. p. 141-166.

SANTORO, Paula F.. **Boletim DICAS do Instituto Pólis - idéias para a ação municipal: avaliar o impacto de grandes empreendimentos**. nº. 203, 2003. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/>>. Acesso em 13 de set. 2007.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.tj.sp.gov.br/>>.

SÃO PAULO. Câmara Municipal de São Paulo. Disponível em: <<http://www.camara.sp.gov.br/>>.

SAULE JÚNIOR, Nelson (org.). **Direito urbanístico - vias jurídicas das políticas públicas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

_____. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

SERPA LOPES, Miguel Saraiva de. **Curso de direito civil: direito das coisas, princípios gerais, posse, domínio e propriedade imóvel**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001. v. 6.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. 4ª ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SOARES, Lucélia Martins. Estudo de impacto de vizinhança. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). **Estatuto da cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 300-316, 2006.

SOARES, Luciana. **Estudo de impacto de vizinhança: sua pertinência e a delimitação de sua abrangência em face de outros estudos ambientais**. Monografia de Especialização: Brasília, Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, 2005, 70f. Disponível em <http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/documentosepublicacoes/trabalhoscientificos/Estudo_de_Impacto.pdf>.

SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). **Estatuto da cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. 1ª ed. 2ª tir. São Paulo: Malheiros, p. 44-60, 2003.

Todos In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Direito urbanístico e ambiental. Belo Horizonte: Fórum**, 2007

TOBA, Marcos Vinícios. Dos Instrumentos da política urbana. In: MEDAUAR, Odete; DIAS MENDES DE ALMEIDA, Fernando. **Estatuto da cidade, Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários**. 2ª ed. rev. atual. amp. São Paulo: RT, p. 225-236, 2004.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil – direitos reais**. 6ª ed. atual. São Paulo: Atlas, 2006. v. V.

WOLFF, Joseff. El planeamiento urbanístico del territorio y las normas que garantizan su efectividad, conforme la Ley Federal de Ordenación Urbanística. In: **La Ley Federal Alemana de Ordenación Urbanística y los Municipios**. Trad. De Joaquín Hernández Orozco. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1973; *apud* José Afonso da Silva, **Direito Urbanístico brasileiro**, p. 95-96.

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](#)