

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

FACULDADE DE DIREITO

LEONARDO VÍCTOR CONDESSA DE SOUZA

**ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA E ESTUDO DE IMPACTO
AMBIENTAL: imprescindibilidade jurídica de ambos**

Juiz de Fora

2013

LEONARDO VÍCTOR CONDESSA DE SOUZA

**ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA E ESTUDO DE IMPACTO
AMBIENTAL: imprescindibilidade jurídica de ambos**

Monografia de conclusão de Curso, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como um dos requisitos à obtenção do título de bacharel em Direito, sob orientação do professor Frederico Augusto d'Avila Riani.

Juiz de Fora

2013

LEONARDO VÍCTOR CONDESSA DE SOUZA

**ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA E ESTUDO DE IMPACTO
AMBIENTAL: imprescindibilidade jurídica de ambos**

Monografia de conclusão de Curso, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como um dos requisitos à obtenção do título de bacharel em Direito, sob orientação do professor Frederico Augusto d'Avila Riani.

Aprovado em / /

Prof. Frederico Augusto d'Avila Riani (Orientador)

Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof^a. Luciana Gaspar Melquíades Duarte

Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Renato Chaves Ferreira

Universidade Federal de Juiz de Fora

Juiz de Fora

2013

RESUMO

O constante desenvolvimento das cidades implica em contínua evolução da sociedade, o que promove mudanças significativas nas relações interpessoais e entre os sujeitos e o Estado. Dessa forma, as urbes modernas extravasam os problemas, como poluição, trânsito caótico, má qualidade de prestação dos serviços públicos, ineficiência do transporte público, problemas de vizinhança, dentre outros. Por isso, é imprescindível que os direitos dos cidadãos sejam preservados. O caminho para tal garantia é a intrínseca relação existente entre o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental. A fim de se assegurar tais direitos, a Constituição Federal de 1988 e a legislação prevê os institutos do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), de forma a se analisar a viabilidade da implantação de obras ou atividades em determinadas áreas, gerando um aumento na qualidade de vida da população.

O presente estudo, portanto, objetiva compreender os Estudos supracitados à luz do Direito, bem como a possibilidade de compatibilização entre ambos, para que o Estado possa produzir direitos eficazes aos seus cidadãos.

PALAVRAS-CHAVE: Estudo de Impacto de Vizinhança; EIV; Estudo de Impacto Ambiental; EIA; Direito Urbanístico; direito de construir.

ABSTRACT

The constant development of cities implies continuous evolution of society, which promotes significant changes in interpersonal relations and between individuals and the State. Thus, the modern large cities go beyond the problems, such as pollution, chaotic traffic, poor quality of public service delivery, inefficiency of public transportation, neighborhood issues, among others. Therefore, it is essential that citizens' rights are preserved. The path to such a guarantee is the intrinsic relationship between the Urban Law and Environmental Law. In order to secure these rights, the 1988 Constitution and the legislation provides for the institutes of Neighborhood Impact Study (NIS) and Environmental Impact Assessment (EIA) in order to analyze the feasibility of implementation of works or activities certain areas, generating an increase in quality of life.

This study, therefore, aims to understand the aforementioned studies in the light of the law as well as the possibility of compatibility between them so that the State can produce effective rights to its citizens.

KEYWORDS: *Neighborhood Impact Study; NIS; Environmental Impact Assessment; EIA; Urban Law; right to build*

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Diferenciação entre o Estudo de Impacto de Vizinhança e o Estudo de Impacto Ambiental.....	39
--	-----------

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. DIREITO URBANÍSTICO E FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE.....	13
1.1. CONCEITO DE DIREITO URBANÍSTICO.....	13
1.2. DIREITO AMBIENTAL: relação com o Direito Urbanístico.....	15
1.3. FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE.....	19
1.4. PODER DE POLÍCIA COMO INSTRUMENTO DE LIMITAÇÃO URBANÍSTICA.....	21
2. DIREITO DE VIZINHANÇA E ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA: do Código Civil ao Estatuto da Cidade.....	22
2.1. DIREITO DE VIZINHANÇA PERANTE O CÓDIGO CIVIL.....	22
2.2. VIZINHANÇA E DIREITO DE CONSTRUIR.....	26
2.3. O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV).....	28
3. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA).....	32

4. A RELAÇÃO JURÍDICA IMPRESCINDÍVEL ENTRE O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV) E O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA): compatibilidade entre os institutos.....	35
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	43
CONCLUSÃO.....	45
REFERÊNCIAS.....	47

INTRODUÇÃO

A preocupação da humanidade com a deterioração do meio ambiente gerou a necessidade da criação de aparelhos de tutela ambiental, visando a reparação do dano. Mais recentemente, o direito incorporou instrumentos que buscam a prevenção do dano ambiental, dentre tais instrumentos avultando-se o planejamento ambiental e o estudo de impacto ambiental.

O bem-estar das comunidades pode configurar-se como direito individual ou transindividual. No primeiro caso, a ordem urbanística garante certas faculdades jurídicas individuais, como, por exemplo, o direito individual de vizinhança e o direito à licença para construir. Nessas hipóteses a norma afeta diretamente a órbita jurídica do indivíduo.

A caracterização dos direitos ou interesses transindividuais ocorre quando o interesse jurídico for titularizado por grupos de pessoas, destacando-se que em relação a eles a ideia de grupo prepondera sobre a dos indivíduos que a compõem. Configuram-se, pois, como direito indivisível, vez que não há como repartir a satisfação do interesse grupal em quinhões atribuíveis aos indivíduos interessados. Podem ser coletivos ou difusos, como são classificados pelo Código de Defesa do Consumidor (art. 81, parágrafo único).

Os coletivos implicam em relação jurídica entre seus integrantes, havendo um elo comum que os vincula. Os componentes do grupo são determináveis, podem ser identificados. Já os direitos difusos nascem de uma relação jurídica meramente casual e episódica entre seus componentes, não havendo qualquer vínculo jurídico prévio que possa deixá-los atrelados entre si. São indeterminados.

O direito a cidades sustentáveis é, de fato, direito fundamental das populações urbanas. Daí, podemos assegurar que é esse direito que deve configurar-se como alvo prevalente de toda a política urbana. Como a urbanização é um processo de transformação da cidade com vistas à melhoria das condições da ordem urbanística, exige-se que o processo não perca de vista essa garantia

atribuída à coletividade. Portanto, conclui-se que deve haver harmonia e compatibilidade entre o desenvolvimento da cidade e o bem-estar dos habitantes. Esse equilíbrio é indispensável e pode se ver afetado perigosamente na omissão e não aplicação de um Estudo Prévio que tem, justamente, o fulcro de garantir a boa qualidade de vida dos cidadãos.

Tem-se, dessa forma, que a política urbana determina como seus instrumentos o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) e o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), buscando a garantia eficaz dos direitos dos cidadãos. Como se verá a seguir, o EIV é previsto nos artigos 36 a 38 da Lei nº 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade, e propõe a análise da viabilidade de empreendimentos de grande porte que possam influenciar na qualidade de vida dos moradores da área, conforme o que é determinado no Plano Diretor. Por sua vez, o EIA é o instrumento predito no artigo 225 da Constituição Federal de 1988 e na Resolução CONAMA 001/86, que objetiva o estudo de obras e atividades que potencialmente são causadoras de significativa degradação ambiental.

A dúvida, entretanto, paira no momento em que a Administração deverá decidir qual dos dois Estudos irá realizar, vez que nem sempre será capaz de aplicar ambos. Isso, pois, utilização dos instrumentos conota gastos do Estado com peritos, máquinas e aparelhos, dentre outras peculiaridades.

Entretanto, é essencial que as análises proporcionadas pelos Estudos sejam efetivadas, a fim de se garantir uma melhor qualidade de vida das populações urbanas e rurais. Diante da problemática em que a Administração Pública só poderá se utilizar do EIA ou do EIV, os direitos dos cidadãos não deverão ser negligenciados, sob pena de a população sofrer graves prejuízos no decorrer do tempo. Portanto, o Direito só será concretizado quando os Estudos, que são distintos, forem compatibilizados. Assim, poderá aplicar somente um deles, desde que englobe em sua análise todos os pontos considerados por ambos.

A fim de se comprovar tal entendimento, estudamos a partir do Capítulo 1 o desenvolvimento da ciência de Direito Urbanístico, desde sua conceituação pelos doutrinadores até sua relação intrínseca com o Direito Ambiental. Essa afinidade metodológica será apta a garantir a realização da função social da cidade. Ainda no

mesmo capítulo, entendemos que os Estudos podem se configurar como forma de limitação administrativa, diante do uso do poder de polícia da municipalidade.

Nesse sentido, o Capítulo 2 começa a estipular as características mais marcantes do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), analisando-o perante o direito de vizinhança disposto no Código Civil.

Passa-se, no Capítulo 3, ao exame do segundo instrumento da política urbana em destaque: o Estudo de Impacto Ambiental (EIA). O instituto, inspirado no Direito americano, é pontuado como um dos mais importantes do sistema legislativo ambiental brasileiro, possuindo previsão Constitucional.

Ao Capítulo 4, apresentamos a relação imprescindível entre ambos Estudos apresentados, explicitando que são instrumentos distintos, mas perfeitamente compatíveis, de modo que é necessária a aplicação da análise do EIA e do EIV pela Administração.

Por fim, nos ditames do Capítulo 5, defendemos que, face à possível dificuldade de realização dos dois Estudos pelo Município num mesmo empreendimento, a solução viável é a utilização de somente um, mas acrescentado dos quesitos analisados no outro. Dessa forma, o Direito Urbano-Ambiental será capaz de produzir garantias eficazes à sociedade das cidades modernas.

1. DIREITO URBANÍSTICO E FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

1.1. CONCEITO DE DIREITO URBANÍSTICO

O urbanismo possui seu conceito interligado à cidade e suas necessidades provenientes da modificação. Por isso, nasceu juntamente com as cidades à aproximadamente 5.500 anos atrás¹, entretanto, apresentando primitivamente uma estrutura ainda frágil, visto a falta de normas específicas nas legislações. Por exemplo, durante a Idade Média, a ausência de regras para questões urbanas fundamentais, como o saneamento básico, contribuíram em peso ao alastramento da Peste Negra durante o século XIV, que assolou principalmente a Europa, devastando cerca de um terço da população da época.

O urbanismo a se considerar moderno, começou a se moldar em meados da Revolução Industrial, em especial na Inglaterra. *“Uma das primeiras manifestações da Revolução foi o desenvolvimento urbano. Londres chegou ao milhão de habitantes em 1800”*². O veloz crescimento das cidades acabou por deslocar a produção de riquezas do campo para a cidade, influenciando também no urbanismo. A concentração populacional, cedo ou tarde, precisaria de correção aos males produzidos. Entretanto, a matéria, a princípio, foi vista em sua concepção estética, para, após, ser pensada como uma ciência multidisciplinar. *“O urbanismo até então ainda tinha como função primordial o embelezamento das cidades. Esse entendimento, contudo, evoluiu no sentido social”*³. Somente depois o instituto passou a ser valorizado como essencial a responder as questões mais fundamentais da vida social-urbana, como habitação, lazer, infraestrutura, etc.

Dessa forma, aponta MARIANA SENNA SANT´ANNA:

“(...) entendemos que urbanismo é a técnica de correção dos problemas que a urbanização acarretou e não conseguiu superar. Essa técnica tem como

¹ “As primeiras cidades formaram-se por volta do ano 3500 a.C. no vale compreendido pelo Tigre e Eufrates”. SILVA. **Direito Urbanístico Brasileiro**, p.19. 7ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

² COSTA, Geraldo Magela. Artigo **“A revolução industrial”**, disponível em <<http://www.ebah.com.br/content/ABAAABHsAK/a-revolucao-industrial>>

³ SANT´ANNA, Mariana Senna. **Estudo de Impacto de Vizinhança**: instrumento de garantia da qualidade de vida dos cidadãos urbanos, p.22. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

função a implantação das melhorias e reformas que usufruem do espaço a ser urbanizado ou urbanificado” (SANT’ANNA, 2007).

Ainda sobre essa temática, José Afonso da Silva estabelece diferença entre “urbanização”, que é o processo através do qual a população urbana cresce em razão superior à população rural, e “urbanificação”, que é o processo através do qual a urbanização é alterada para sua melhoria.⁴

Essa técnica deve ser implantada através de normas legalmente previstas, fazendo-se por meio de cuidadoso planejamento. HELY LOPES MEIRELLES conceituou o urbanismo como o “conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”⁵. Talvez, nesse breve conceito, Meirelles foi hábil a descrever as características mais importantes do instituto em questão, como sendo uma *medida estatal* e objetivando a melhoria das *condições de vida*.

É, portanto, instrumento normativo do Poder Público para atender funções sociais urbanas com o bem-estar coletivo. Apesar de, às vezes, parecer passar despercebida pelos aplicadores do Direito, a matéria urbanística é de suma importância, principalmente no contexto social atual de constante desenvolvimento techno-científico. Devida a tamanha importância, a Constituição de 1988 reservou especial atenção, estabelecendo dispositivos sobre diretrizes do desenvolvimento urbano (arts. 21, XX; e 182, CF/88), sobre preservação ambiental (arts. 23, III, IV, VI e VII; 24, VII e VIII; e 225, CF/88) e sobre planos urbanísticos (arts. 21, IX; 30, VIII; e 182, CF/88).

O artigo 21, inciso XX, da Constituição Federal de 1988, dispõe que compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. É o ponto de partida para a implantação e aplicação das normas jurídicas urbanísticas. O Poder Público Federal deve cumprir seu papel de produzir e promulgar as leis que hão de dirigir o desenvolvimento social urbano e, conforme artigo 182 do mesmo diploma,

⁴ SILVA. **Direito Urbanístico Brasileiro**, p. 26-27.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, p. 584-585. 18 Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

juntamente com o Poder Público Municipal garantir plenamente as funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes.

1.2. DIREITO AMBIENTAL: RELAÇÃO COM O DIREITO URBANÍSTICO

“Num prazo muito curto – e que se torna sempre mais curto – são dilapidados os patrimônios formados lentamente no decorrer dos tempos geológicos e biológicos, cujos processos não voltarão mais. Os recursos consumidos e esgotados não se recriarão. O desequilíbrio ecológico acentua-se a cada dia que passa”⁶.

Como citado por MILARÉ, todo o legado ambiental do planeta é consumido diariamente, fato este, que já não é novidade para nenhuma das gerações presentes dentre os mais de 7 bilhões de habitantes da Terra. O problema torna-se inescusável quando tal consumo se dá desregradamente, não podendo desconsiderar a responsabilidade humana, visto que é através de nossas atividades inconsequentes que o planeta se encontra em situação caótica.

No último século, foi dada maior ênfase ao desenvolvimento industrial, tecnológico e mercantil do que à conservação das diversas formas de vida. Diante desse cenário, em 1972 foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em Estocolmo (também conhecida como Conferência de Estocolmo), objetivando melhorar a relação com o meio ambiente.

Na conferência da ONU, entretanto, houve impasses entre os países que defendiam o “desenvolvimento a qualquer custo” e aqueles que afirmavam a melhor estratégia ser a do não desenvolvimento. O Brasil, inclusive, foi uma das nações que posicionaram a favor da primeira ideologia, o que acabou por resultar em variadas consequências catastróficas, tanto ao meio ambiente natural, quanto ao artificial. Porém, ao perceber o caminho errado, a sociedade e o Estado brasileiros assumiram a tendência mundial de buscar a proteção ambiental na luta pelo

⁶MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**, p. 38. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

desenvolvimento sustentável, principalmente, a partir da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento do Rio de Janeiro, em 1992, conhecida como ECO 92.⁷

Assim, o desenvolvimento econômico não pôde mais ser visto como escopo principal e único dos Estados, começando a sociedade a buscar soluções viáveis e sustentáveis para o seu crescimento.

O despertar ecológico em várias partes do mundo é recente, sendo que apenas os países que elaboraram suas constituições a partir dos anos 1970 – pós Conferência de Estocolmo – foram mais eficazes em assegurar uma tutela ambiental adequada.

Nesse sentido, durante a década de 70 surgiram as legislações de licenciamento e fiscalização ambiental no Brasil. Em 1973, o Estado da Bahia instituiu o Conselho Estadual de Meio Ambiente (CEPRAM) e no mesmo ano, foi criado o órgão ambiental paulista, a Companhia Estadual de Tecnologia e Saneamento Ambiental (CETESP). Nos anos seguintes, o estado do Rio de Janeiro, dentre outros, segue a mesma tendência,⁸ com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que incluiu um capítulo específico “Do Meio Ambiente”.

A Lei Federal nº 6938/81 traz um conceito de meio ambiente, definindo-o em seu artigo 3º, inciso I, como “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”.

A Constituição Federal, por sua vez, não buscou conceituar, mas estabeleceu em seu artigo 225 que “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 defendê-lo e preservá-lo para as futuras gerações”. A inserção do assunto em questão no texto constitucional, deixa impresso a vontade do constituinte em tratá-lo como de suma importância para a nação brasileira.

⁷Artigo disponível em http://pt.wikipedia.org/wiki/ECO_92

⁸ SANT'ANNA, Mariana Senna. Op. Cit., p. 35.

Vê-se, portanto, que a Constituição não define meio ambiente, mas deixa claro que é um direito de todos e que esse direito deve ser usufruído de uma maneira ecologicamente equilibrada. Além do mais, demonstra que é dever do Poder Público e da coletividade defender e preservá-lo. Como bem coloca DI SARNO, “a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, preconizado no art. 225 da Constituição Federal, só é possível na medida em que o ser humano respeita o meio ambiente e respeita a forma e o limite do uso que dele possa fazer. Este direito constitucionalmente assegurado é resultado de um comportamento social pelo qual o Poder Público, em todas as suas instâncias, e a sociedade, de maneira geral, são responsáveis”.⁹

Nesse sentido, com o *caput* do dispositivo constitucional em questão, cria-se um direito constitucional fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, como todo direito fundamental, indisponível.

Com o objetivo de fortalecer o direito do ambiente como ciência, os estudiosos se esforçaram a criar e desenvolver princípios de forma a legitimar o ramo ambiental-urbanístico. MILARÉ, por exemplo, apresenta uma gama principiológica: princípios do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana; da solidariedade intergeracional; da natureza pública da proteção ambiental; da consideração da variável ambiental no processo decisório de políticas de desenvolvimento; do controle do poluidor pelo Poder Público; do poluidor-pagador; do usuário-pagador; da função socioambiental da propriedade; da participação comunitária; da cooperação entre os povos; e da prevenção e da precaução¹⁰. O presente estudo, entretanto, irá dedicar atenção privilegiada a aos princípios da prevenção e da precaução, isso, porque com base em tais princípios, instrumentos precursores do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), que veremos mais adiante, foram criados. Considerando-se que EIA está compativelmente interligado com o Estudo de Impacto de Vizinhança, objeto deste trabalho, justifica-se esta análise.

⁹ DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri: Manole, 2004.

¹⁰ MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 7. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

Com efeito, prevenção trata de antecipar riscos já conhecidos, de modo que se evite a ocorrência de determinado dano/mal. Trabalha com o perigo concreto. Enquanto, precaução é substantivo do verbo “precaver”, destinando-se a agir com cautela, gerir riscos desconhecidos.

O princípio da precaução foi preconizado na ECO 92, em seu Princípio 15:

“Para que o ambiente seja protegido, será aplicada pelos Estados, de acordo com suas capacidades, medidas preventivas. Onde existam ameaças de riscos sérios ou irreversíveis não será utilizada a falta de certeza científica total como razão para o adiamento de medidas eficazes em termos de custo para evitar a degradação ambiental”.

Anote-se, ainda, que a omissão na adoção de medidas de precaução foi tipificada pela Lei de Crimes Ambientais (Lei 9605/98), em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível, como circunstância qualificadora do art. 54 (poluição qualificada pelo resultado)¹¹.

Quanto ao princípio da prevenção, há a intenção de impedir a ocorrência futura de danos ao meio ambiente, por meio de medidas acautelatórias. Ele não está previsto na legislação brasileira expressamente, mas está consagrado pela doutrina.

O Estudo de Impacto Ambiental, previsto no art. 225, §1º, IV, da CF, é exemplo típico desse direcionamento preventivo.

A partir de tais reflexões, pode-se antever que o liame entre o direito ambiental e o direito urbanístico está exatamente nas matérias ambientais inseridas no estudo urbano. Nesse sentido, DI SARNO bem esclarece que a inserção do meio ambiente natural na matéria urbanística se dá face à proteção exigida ao meio ambiente natural inserto no contexto urbano. Essa proteção, dá-se isolando-o, de modo a limitar ou proibir o seu acesso, ou mesmo, estimulando o uso desse acesso adequado.¹²

Dessa forma, podemos considerar que o Direito do Ambiente sistematiza várias legislações atinentes à matéria, vez que trata do meio ambiente natural,

¹¹ Lei 9.605/98, artigo 54, §3º: *“Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior quem deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível”.*

¹² DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri: Manole, 2004.

artificial, cultural e do trabalho. O meio ambiente urbano (artificial) é, portanto, o objeto de estudo do Direito Urbanístico.

1.3. FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

Já não assusta mais nenhum cidadão brasileiro – quiçá de outras nações – os problemas urbanos apresentados nas diversas cidades do país. Atualmente, em destaque os grandes centros urbanos, mostram situações consideradas caóticas. O desenvolvimento desmedido de arranha-céus, a falta de organização dos espaços, o trânsito incontrolável, as ocupações de áreas públicas pela população de baixa renda e as rotinas de violência, são somente alguns dos exemplos desse cenário, que já pode ser chamado de característica intrínseca de algumas metrópoles brasileiras.

O cidadão brasileiro encontra-se a cada dia mais distante do ideal de qualidade de vida que almejou, quando pensamos que qualidade de vida urbana como o conjunto entre os sistemas de habitação, infraestrutura urbana e transporte/trânsito.

Vale lembrar que um dos motores para as recentes movimentações populares pelo Brasil contra o aumento das passagens foi o colapso do modelo atual de mobilidade urbana. Observar os dados da cidade de São Paulo, cidade que tem a maior rede de transporte coletivo do país, ajuda a concluir no sentido do caos urbano. Em dez anos, a quantidade de passageiros transportados por ano na maior cidade do Brasil mais do que dobrou, sendo que a frota da cidade não aumentou na mesma velocidade, ao contrário da concentração de pessoas por ônibus. Não havendo planejamento que proporcionasse um desenvolvimento adequado o sistema paulista resta-se sobrecarregado, atingindo uma média de 8.518 pessoas por linha. Ao todo, são 1.321 linhas para atender a população de 11.253.503 pessoas.¹³

¹³KUSSAMA, Daniela. Artigo “**O colapso da mobilidade urbana: entendendo os números de São Paulo**”, disponível em <http://www.mundosustentavel.com.br/2013/06/o-colapso-da-mobilidade-urbana-entendendo-os-numeros-de-sao-paulo/>

O transporte público é só um dos ramos desse gigante mal causado pelo desenvolvimento desregrado. A grande maioria da população brasileira não possui efetiva qualidade de vida, por falta de acesso às funções básicas que a cidade deveria produzir, como, por exemplo, saneamento básico, transporte em boas condições, espaços para lazer, áreas verdes, etc.

O ambiente artificial se alastra cada vez mais e altera significativamente a estrutura do Planeta. Em virtude disso, devem ser enfatizadas algumas medidas a fim de balancearem a constante urbanização. MILARÉ propõe:

“(i) o rigor no planejamento, especialmente no zoneamento, na ocupação e no uso do solo; (ii) o cuidado especial com o entorno das cidades, assim como na paisagem natural circundante e na paisagem urbana propriamente dita; e (iii) o incentivo permanente à criação de áreas de proteção ambiental por iniciativa dos três níveis de governo – federal, estadual e, muito particularmente, o municipal”¹⁴.

Diante do notado, prescreve a Constituição Federal que 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.¹⁵

Assim, a cidade deve desenvolver suas funções sociais de forma plena, isto é, proporcionar que todos os seus cidadãos possam usufruir ao eficaz bem estar, nos termos constitucionais. Para isso, os municípios devem agir de acordo com as diretrizes estipulados no Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade, baixado pela Lei 10.257/01 estabelece as diretrizes gerais da política urbana, regulamentando os artigos 182 e 183 da CF. Assume, portanto, um caráter de lei geral. Seu Capítulo I fornece as diretrizes gerais da cidade e da propriedade urbana, enquanto o Capítulo II indica os instrumentos da política urbana, dentre os quais, o Plano Diretor.

O Plano Diretor é instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, sendo obrigatório para as cidades com mais de 20.000 habitantes, com a função de

<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/transportes/transparencia/licitacoes/index.php?p=149897>

¹⁴ MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**, p. 347. 7. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011

¹⁵ Art. 182, *caput*, CF/88

sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, a fim de se alcançar o bem estar da sociedade.

Os objetivos desse instrumento são gerais e específicos. JOSÉ AFONSO DA SILVA explica que o “*objetivo geral é o de instrumentar uma estratégia de mudança no sentido de obter a melhoria da qualidade de vida da comunidade local*”, enquanto os específicos dependeriam da realidade de cada local que se quer transformar.¹⁶

Por fim, trata o artigo 182, §2º, da Constituição Federal, “in verbis”, que “a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Nesse sentido, é patente que o cumprimento da função social urbana será determinado por esse instrumento de política urbana, de acordo com as necessidades oriundas de cada município. Por isso que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana.

Ressalta-se, ainda, que o cumprimento dessa função da propriedade não está somente atrelado à sua utilização por qualquer forma, mas que seu uso se dê de forma adequada. Isso só será possível quando se atenderem, não somente os interesses econômicos, mas os de toda a coletividade atingida. E, para que esse fim seja alcançado, devem haver investimentos no sentido da efetiva aplicação dos institutos do Estudo de Impacto de Vizinhança em conjunto com o do Estudo de Impacto Ambiental.

1.4. PODER DE POLÍCIA COMO INSTRUMENTO DE LIMITAÇÃO URBANÍSTICA

Poder de Polícia, segundo o conceito de JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, é “*a prerrogativa de direito público que, calcada na lei, autoriza a*

¹⁶ SILVA, José Afonso da **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

*Administração Pública a restringir o uso e o gozo da liberdade e da propriedade em favor do interesse da coletividade*¹⁷.

É, portanto, o *modus operandi* da autoridade administrativa em intervir nas propriedades e atividades particulares, a fim de prevenir ou reduzir os danos sociais produzidos face aos interesses gerais.

LÚCIA VALLE FIGUEIREDO defende que “*a noção de poder de polícia foi sempre ligada à ideia de limitações ou restrições à liberdade e à propriedade*”¹⁸. Destarte, a Administração Pública possui poderes para limitar e fiscalizar a atuação do particular, podendo, inclusive, impor-lhe penalidades no caso de infrações. O Estado tem o papel de zelar pelo bem-estar social e, para tanto, pode e deve, em certos casos, limitar a liberdade e a propriedade do administrado.

Ora, o presente trabalho, neste momento, tem o interesse de relacionar o direito ao ambiente e o direito urbanístico, bem como demonstrar a função socioambiental inerente às cidades, de modo a garantir o bem estar, não só do proprietário individual, mas da coletividade. Logo, o poder de polícia é peça fundamental como alicerce de limitação urbanística, por ser o meio de que dispõe a Administração Pública para condicionar, limitar o uso, gozo e disposição do particular.

Tal poder administrativo é de suma importância, pois, como visto, ele prevê o interesse público como alvo. A prerrogativa se funda na supremacia geral da Administração Pública. CARVALHO FILHO afirma: “*A intervenção do Estado no conteúdo dos direitos individuais somente se justifica ante a finalidade que deve sempre nortear a ação dos administradores públicos, qual seja, o interesse da coletividade*”¹⁹. Desse modo, outra não poderia ser a finalidade da intervenção através do poder de polícia, senão a de proteção dos interesses coletivos.

É da Polícia Administrativa que se objetiva tratar aqui, visto sua característica preventiva²⁰. Como veremos adiante, o Estudo de Impacto de Vizinhança é

¹⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. Ed. Ver., ampl. e atualizada até 31.12.2009. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

¹⁸ FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**. 6. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

¹⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit., p. 90.

²⁰ Convém destacar que há divisão na utilização do poder de polícia em dois segmentos: Polícia Administrativa e Polícia Judiciária, sendo que ambas conotam atividades de gestão de interesses

instrumento hábil e necessário a evitar que ocorram danos sociais, estabelecendo-se como garantia objetiva da qualidade de vida dos cidadãos urbanos.

públicos. A Polícia Administrativa possui caráter preventivo, de modo a evitar que o risco social sequer chegue a consumir-se. Incide sobre os bens, direitos e atividades do indivíduo, sendo inerente a toda a Administração. Do outro lado, porém, há a Polícia Judiciária, com natureza predominantemente repressiva. Ao contrário, da anterior, ela incide sobre o indivíduo em si, atuando sobre as pessoas, individual ou coletivamente, sendo privativas de certos órgãos, como a Polícia Civil e a Militar.

2. DIREITO DE VIZINHANÇA E ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA: DO CÓDIGO CIVIL AO ESTATUTO DA CIDADE

2.1. DIREITO DE VIZINHANÇA PERANTE O CÓDIGO CIVIL

Os pontos sobre direito de vizinhança vêm continuamente se tornando problemáticos, uma vez que não há uma regulamentação concreta das questões associada à constante evolução da matéria.

O Código Civil de 1916 se assemelha um pouco com o Código Civil brasileiro atual ao estipular alguns dos poderes do proprietário. É o assegurado nos respectivos artigos:

Código Civil de 1916: “Art. 524. A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua”;

Código Civil de 2002: “Art. 1228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”.

Pode-se observar que praticamente nada mudou em relação aos dispositivos. Inclusive, a Lei Civil, determina expressamente que a propriedade é plena e exclusiva, até prova em contrário, conforme o exposto no artigo 1.231, do CC/02, com correspondência no artigo 527, do CC/16. Entretanto, em contraste com essa condição ampla e protegida do direito à propriedade, desde 1916, a Lei impunha limites, em especial, com a seção “Dos Direitos de Vizinhança”, onde se previa, por exemplo, que o proprietário de um imóvel tinha o direito de impedir que o mau uso da propriedade vizinha prejudicasse a **segurança**, o **sossego** e a **saúde** de sua residência.²¹ O Código atual mantém a intenção dessa limitação ao estipular em seu artigo 1.227 que o *“proprietário ou possuidor de um prédio tem o direito de fazer*

²¹ Código Civil de 1916: “Art. 554. O proprietário, ou inquilino de um prédio tem o direito de impedir que o mau uso da propriedade vizinha possa prejudicar a segurança, o sossego e a saúde dos que o habitam”.

cessar as interferências prejudiciais à segurança, ao sossego e à saúde dos que o habitam, provocadas pela utilização da propriedade vizinha”.

Sendo assim, diante do bem imóvel, o seu dono pode utilizá-lo somente de forma interna (sendo esta considerada a faculdade de o proprietário promover sobre o bem qualquer atividade lícita) e de maneira razoável, mas, mesmo assim, produzir efeitos que propaguem a seu vizinho.

Com ressalva, entretanto, deve ser visualizada tal situação. Se se admitir que todas as reclamações dos vizinhos em relação a cada ato incômodo do proprietário ao lado, veríamos a aniquilação da propriedade. É por isso que a lei abriga os direitos do proprietário, fruídos, entretanto, com base na segurança, no sossego e na saúde do imóvel vizinho.

Nesse sentido, o titular do bem imóvel não poderá pôr em risco, através de reformas, obras ou qualquer tipo de modificação do bem, por exemplo, a *segurança* daquele lindeiro ao seu. HELY LOPES MEIRELLES bem argumenta defendendo que a segurança a que o Código Civil alude e protege (art. 554) é a material e a pessoal, devida ao prédio e às pessoas que o habitam ou frequentam. A ofensa pode se dar por ação como por omissão do vizinho. O essencial é que o ato ou inatividade produza dano efetivo ou crie uma situação de perigo para o prédio vizinho ou para a integridade de seus habitantes²². Como exemplo, as atividades que produzam dano à estrutura do prédio ou abalem o solo, ou movimentações de terra. Ou, até mesmo, uma conduta inconveniente do vizinho, promovendo congestionamento de trânsito ou uma reunião de ébrios.

Na mesma medida, não é sensato e legal que o proprietário incomode seu vizinho com ruídos em horários inadequados, de forma a violar o *sossego* daqueles ao seu entorno.

“O sossego que o Código Civil visa a assegurar nas relações de vizinhança é relativo e verificável em cada caso pelo critério da normalidade do ruído ou de qualquer outra emissão incômoda, entretanto sempre em linha de conta a destinação do bairro, o horário em que é produzido, a natureza das emanções molestas e demais circunstâncias ponderáveis em todo o conflito de vizinhança. É preciso observar que um incômodo pode ser considerado mais ou menos tolerável de acordo com o contexto em questão. (...) 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

²² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 8. Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

*sossego natural do lar, do escritório, da escola, do hospital, na medida da quietude exigível para cada um destes ambientes”.*²³

MEIRELLES expressa-se corretamente, portanto, vez que deve-se observar a peculiaridade de cada caso concreto. Os limites de variação de ruído são determinados pelas áreas urbanas e alteram-se de acordo com as construções do local. É por esse motivo, por exemplo, que não se pode autorizar a presença de um bar ou de uma escola de samba ao lado de um hospital.

A *saúde* da vizinhança também deve ser respeitada. Assim, a disposição do lixo ou entulho deve se dar nos termos da lei, bem como se evitar a proliferação de mosquitos e outros animais transmissores de doenças. No mesmo sentido, deve ser a atuação do Poder Público ao promover a canalização da água e das formas de escoamento de esgoto, visando proteger a população de certos contágios.

Vê-se que é cogente a proteção à saúde com aquela conferida ao sossego e à segurança, visto que estes últimos podem afetar a saúde dos indivíduos.

2.2. VIZINHANÇA E DIREITO DE CONSTRUIR

O direito de construir é inerente ao direito de propriedade. Por isso, deve ser relevado, não podendo ser exercido discricionariamente, fora das cogitações legais, ao mero arbítrio, mas, de fato, sofre restrições. Estas, necessárias à ordem e harmonia social. Se o direito de propriedade não é (e nem deve ser) ilimitado e irrestrito, também não será o direito de construir.

Como já citamos anteriormente, o proprietário não está sozinho, mas está rodeado de vizinhos, e vice-versa. Nessa relação, deve repousar o respeito devido e abarcado pela lei.

²³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**, p. 38.

Preceitua o artigo 1.229, do Código Civil: “*O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos*”²⁴. Isto é, a ação do proprietário sobre o seu terreno é pautada em duas vertentes: em uma, ele possui a liberdade de escolher o modelo de construção; em outra, ele sofre as ressalvas dos limites dos direitos de vizinhança e das normas administrativas. Como dois lados de uma mesma moeda, devem andar juntos a livre modelação de seu imóvel e o respeito aos direitos dos vizinhos.

Nesse sentido, ensina JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO:

*“(...) ao mesmo tempo em que nascem obrigações urbanísticas para os proprietários ou construtores, criam-se os respectivos direitos para os vizinhos e para a Administração Pública. Aliás, de nada serviria instituir deveres o obrigações para os que pretendem construir se não houvesse os mecanismos jurídicos de proteção em favor daqueles cujos interesses a lei pretende proteger”*²⁵.

O assunto faz-se tão relevante e costumeiro no dia a dia, que o Código de Processo Civil Brasileiro estipulou o mecanismo da ação de nunciação de obra nova, como forma de controle das obrigações do proprietário construtor. Está previsto nos artigos 934 a 940 do CPC. Quando a obra for possível de causar prejuízo ao imóvel contíguo ou próximo, a lei proporciona que o vizinho prejudicado possa propor ação para embargar a edificação nova. A lei confere ao Município autoridade para verificar se o particular está construindo conforme os ditames legais.

Com essa base, pode-se demonstrar que não é recente a preocupação do legislador em conciliar a propriedade à vizinhança. Deve haver harmonização entre os interesses do proprietário construtor/modificador com aqueles do seu vizinho, a fim de se encontrar a paz social. Ao seguir esse entendimento, entenderemos que somente com a avaliação prévia do impacto resultante da construção (ou de outro empreendimento) é que se assegurará o exercício eficaz do direito de propriedade pelos vizinhos.

²⁴ O artigo em questão reproduz nos mesmos termos o art. 572, do Código Civil de 1916.

²⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ob. Citada, p. 245.

2.3. O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV)

Diante de todo o exposto, observa-se que o Constituinte quis impedir que o proprietário usufruísse de seu direito de modo egoístico. A Magna Carta, depois de garantir o direito em si da propriedade, assinala em seu artigo 5º, inciso XXIII que “a propriedade atenderá a sua função social”. Condicionar o uso da coisa não é defender uma redução do direito, mas evitar que ele se torne absoluto.

O impacto de vizinhança estabelecido no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), através do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) é diferente e, ao mesmo tempo, complementar daquele previsto na Lei Civil. Isto é, as limitações à propriedade advindas do direito de vizinhança são distintas daquelas advindas dos impactos provenientes da instalação de empreendimentos e atividades em determinada área.

Prevê o Estatuto da Cidade que, quando o proprietário for construir um empreendimento ou implantar uma atividade de grande porte, deverá elaborar um Estudo de Impacto de Vizinhança, a fim de se averiguar os pontos positivos e negativos daquela obra quanto à influência na qualidade de vida da população que usufrui daquele ambiente.

Entretanto, convém primeiro discutir brevemente acerca da origem do instituto.

Meados da década de 70, a sociedade brasileira começou a entender a necessidade de um controle sobre o crescimento das atividades e empreendimentos com potencial de degradação natural. Precisava-se de algo que limitasse a expansão desenfreada vivida pela economia urbana.²⁶

Assim, a legislação ambiental nacional começou a prever um sistema de gestão pelo Poder Público para a tutela do meio ambiente. Introduziu-se pela Lei nº 6.803/80 um instituto norte-americano, a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA).²⁷ Entretanto, o objetivo central dessa lei era o zoneamento industrial e, somente, após os anos finais da ditadura no país, a AIA ganhou destaque com o

²⁶ SANT’ANNA, Mariana Senna. Op. Cit.

²⁷ SANT’ANNA, Mariana Senna. Op. Cit., p. 149.

crescimento do movimento ambientalista. Criou-se a Lei 6.938/81, a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente.

Apenas nos anos 90, com o surgimento do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) é que se passou a dispor de instrumentos técnico-jurídicos eficazes no controle ambiental, instituindo o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)

Logo após a Constituição e as Resoluções CONAMA, começou um movimento para que as avaliações ambientais passassem também a ser exigidas para o meio ambiente urbano. Dessa forma, começaram a aparecer estudos ambientais de forma a avaliar a implantação de condomínios, shopping centers, grandes loteamentos e empreendimentos.

Assim, em 1994 o município de São Paulo foi capaz de determinar a obrigatoriedade do Relatório de Impacto de Vizinhança (RIVI), conforme ditames do Decreto n 34.713, alterado pelo Decreto nº 36.613, de 1996. Compreendendo a análise de grandes empreendimentos, o referido Decreto se fundamentou no disposto no art. 159 da Lei Orgânica do Município de São Paulo²⁸, na necessidade de agilizar a análise e tramitação de RIVI dos projetos a serem construídos na cidade e de compatibilizar as atividades da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano e da Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente.²⁹

Ressalta-se, porém, a notável desenvoltura da cidade de Porto Alegre/RS que, antecipando-se às legislações federais, determinou em seu Plano Diretor (1979) como obrigatório o denominado Estudo de Viabilidade Urbanística (EUV).

Sendo assim, não havia, até a promulgação do Estatuto da Cidade, uma lei de âmbito federal que determinasse esse tipo de estudo ambiental-urbano como obrigatório. Essa novidade veio prevista no artigo 36 do Estatuto.

Leciona o art. 36 da Lei nº 10.257/01:

²⁸ Art. 159, Lei Orgânica do Município de São Paulo – “*Os projetos de implantação de obras ou equipamentos, de iniciativa pública ou privada, que tenham, nos termos da lei, significativa repercussão ambiental ou na infraestrutura urbana, deverão vir acompanhados de relatório de impacto de vizinhança*”.

²⁹ Decreto nº 34.713 de 30 de Novembro de 1994, que dispõe sobre o Relatório de Impacto de Vizinhança – RIVI, e dá outras providências, disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/upload/pinheiros/arquivos/DECR_ETO_34713.pdf

“Lei Municipal definirá os empreendimentos e atividade 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.”

O referido estudo deve contemplar em sua análise:

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”.*³⁰

A enumeração do art. 37 do Estatuto da Cidade nada mais é do que um desdobramento das funções sociais da cidade. A queda na qualidade de qualquer dos itens supracitados influenciará num conseqüente declínio da qualidade de vida da vizinhança, o que será reflexo em toda a cidade.

Os requisitos do EIV induzem o proprietário ao cumprimento da função social da propriedade, uma vez que verifica a adequação do empreendimento por si só e, ao mesmo tempo, analisa-o em relação aos imóveis vizinhos. Assim, não será suficiente que o proprietário não perturbe o sossego, a saúde e a segurança vizinha, conforme ditames do Código Civil, mas deverá atender a legislação urbanística municipal, bem como evitar impactos prejudiciais aos interesses da coletividade presente naquela área.

Sendo assim, o sentido do EIV é ser um instrumento de política urbana, de modo a conciliar os conflitantes interesses de quem irá construir e daquele que sofrerá os efeitos de tal construção.

³⁰ Art. 37, Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

O instituto funciona não como controle limitador direto das construções, mas como garantidor do bem estar social, efetivado de forma que os moradores da cidade não tenham seu direito ao sossego, à segurança e à saúde lesados.

Nesse contexto, ensina CARVALHO FILHO:

*“Em suma, podemos qualificar o estudo de impacto de vizinhança (EIV) como sendo uma forma de limitação administrativa que materializa instrumento de política urbana para o desenvolvimento social da cidade”.*³¹

O Estatuto da Cidade exigiu a presença da lei municipal para implementação do instrumento. Declara o art. 36 do Estatuto que caberá ao Município definir os empreendimentos e atividades para cuja construção, ampliação ou funcionamento poderá ser exigido o cumprimento do EIV.³²

De outro modo, por óbvio, não cabe somente à lei em si reger as situações elencadas, mas ao governo municipal se organizar para a criação de órgãos técnicos, especializados, para procederem às devidas avaliações.

Como visto anteriormente, nos termos do Estatuto da Cidade, o EIV é um dos instrumentos da política urbana, a qual, segundo o art. 182 da Constituição Federal, possui como objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. É por isso que o Estatuto privilegia o uso da propriedade em prol da comodidade coletiva e do equilíbrio ambiental.

³¹ CARVALHO FILHO, JOSÉ DOS SANTOS. Op. Cit. P. 248.

³² Ressalta-se que, mesmo que a lei municipal não definir a atuação do EIV, ainda será possível ao Município exercer o seu poder de polícia de forma a, por exemplo, embargar alguma obra que ofenda qualquer interesse público seu. Ora, o direito de vizinhança é objeto de expressa proteção legal, como registrado no art. 1.299 do CC.

3. ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA)

Como já discutido, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) foi inspirado no Direito americano e introduzido em nosso sistema, a princípio de forma tímida, através da Lei 6.803/80 que “*dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição*”. Somente com a Lei 6.938/81, o instituto foi erguido à categoria de instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente.

A Carta Magna resolveu por firmar o papel do EIA como um dos mais importantes instrumentos de proteção ao meio ambiente, já que o objetivo central é **evitar** que um projeto, posteriormente, revele-se danoso ao meio ambiente. Portanto, é destinado à prevenção dos riscos.

A partir desse ponto, entendemos que a implantação de qualquer atividade ou obra potencialmente causadora de degradação ambiental deverá submeter-se a uma avaliação prévia de seus riscos. Destarte, o momento do instituto em questão é, obviamente, aquele antecessor à instalação do projeto urbano, a fim de se processar um controle prévio, de tal forma, capaz de antever, prevenir e corrigir os riscos e eventuais impactos ambientais.

Para a lei, impacto ambiental é

“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 biota³³;

IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente;

V – a qualidade dos recursos ambientais”³⁴.

³³ “Biota” não encontra um conceito formal nos dicionários, nem na legislação, mas pode ser entendida como o conjunto dos seres vivos, flora e fauna que habitam um determinado ambiente geológico.

³⁴ Art. 1º da Resolução CONAMA 001, de 23/01/1986.

O EIA, em síntese, é o instrumento reservado a qualificar e quantificar antecipadamente o impacto ambiental, isto é, um estudo das possíveis alterações das condições socioeconômicas e biofísicas do meio ambiente no qual determinado projeto urbano-rural deseja ser infiltrado. Será um suporte para um adequado planejamento de obras ou atividades que podem interferir no ambiente.

No surgimento desse instrumento³⁵, o tratamento legal dado pela Resolução CONAMA 001/86 o elegeu para a avaliação de algumas obras elencadas no artigo 2º da disposição citada, como ferrovias, portos e terminais de minério, aterro sanitários, distritos industriais e outros lá dispostos.

Entretanto, atualmente, com o regime exposto pela Constituição Federal de 1988, o EIA e seu respectivo RIMA (Relatório de Impacto Ambiental) são exigíveis para “*instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente*”, conforme ditames do art. 225, §1º, IV, CF. Sendo assim, será protagonista somente nos projetos que forem **capazes** de degradar **significativamente**. Dessa forma, aqueles casos exemplificados na Resolução CONAMA 001/86 só são passíveis de apresentação de EIA/RIMA se e quando houver significativa degradação ambiental.

Diante do exposto, ainda pode restar dúvida. Como saber se uma instalação será potencialmente causadora de significativa degradação sem ter antes um estudo prévio?

A Constituição não faz vista grossa quanto ao caso. Aliás, contenta-se em utilizar conceitos de forma vaga, tais como *potencialmente* e *significativa*. Para tentar solucionar tal lacuna, o art. 2º, da Resolução já colocada, expõe somente um elenco exemplificativo das obras e atividades que devem ser consideradas como ofensivas ao meio ambiente. São presumidas, demandando o prévio estudo de impacto. Nada obsta, porém, que o legislador, ao encontrar com outro projeto não constante desse rol, mas capaz de degradar, determine a realização do EIA.

MILARÉ apresenta um caso capaz de exemplificar o citado:

“Neste aspecto, vale lembrar caso em que o Ministério Público paulista obteve liminar em ação civil pública promovida em face da Municipalidade de São Paulo, obstando celebração de contratos e o início de obras para

³⁵ Ressalta-se, o EIA, no Brasil, nasceu em pleno regime ditatorial.

*instalação de quatro usinas incineradoras e de compostagem de lixo urbano, nos bairros Sapopemba e Santo Amaro. O argumento central residia exatamente na ausência de prévio estudo de impacto ambiental para o licenciamento de atividades tão agressivas ao meio ambiente, dado que a queima daqueles resíduos poderia produzir complexos de compostos orgânicos clorados, (...) dentre os quais se contam algumas das substâncias mais tóxicas conhecidas pelo homem”.*³⁶

O caso concreto consiste no Processo 606/86, da 1ª Vara da Fazenda Municipal de São Paulo/SP. Reflete a situação em que uma obra, a instalação de incineradores de lixo doméstico ou industrial, não se encontra taxada no rol da Resolução CONAMA, mas, por ser capaz de produzir impactos negativos ao meio ambiente e ao homem, deve ser alvo do EIA.

Enfim, quando um projeto terá potencial para causar degradação ambiental significativa?

Parece-nos mais oportuno defender que cada fato concreto terá uma ótica diferente. A melhor maneira de contornar a situação será considerar a presunção de gravidade do impacto nos casos enumerados do art. 2º em análise como não taxativa. Com isso, evita-se que o EIA seja também utilizado sem critério, inviabilizando obras necessárias.

Por fim, o EIA possui um conteúdo mínimo. Impôs o legislador alguns requisitos imprescindíveis a serem considerados, estancados na própria Resolução CONAMA 001/86, a saber, o artigo 6º:

- I – Diagnóstico ambiental da área de influência do projeto;
- II – Análise dos impactos ambientais;
- III – Definição de medidas mitigadoras;
- IV – Programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos ambientais.

³⁶ MILARÉ, Edis. Op. Cit., p. 481.

4. A RELAÇÃO JURÍDICA IMPRESCINDÍVEL ENTRE O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV) E O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA): COMPATIBILIDADE ENTRE OS INSTITUTOS

A avaliação de impacto ambiental é consagrada como instrumento pela Política Nacional do Meio Ambiente, através do art. 9º, inciso III da Lei 6.938/81. Entretanto, é tomada em sentido amplo e genérico a fim de se visualizar e evitar modificações potencialmente negativas no meio ambiente.

No entanto, essas alterações no meio não podem ser crucificadas em todos os casos como negativas. As consequências da ação antrópica no meio ambiente (natural ou social) podem se dar como prejudiciais ou benéficas. Isto é, o que nos ensina a prática é que não devem ser taxadas só negativas ou só positivas, pois isso dependeria do interesse das partes envolvidas. Por isso, tão relevante as etapas de prognóstico e participação social nos estudos de avaliação.

Daí, na salvaguarda da integridade e boa qualidade do meio em risco, os estudos em questão devem se dar *a priori*, em respeito ao princípio da prevenção. Tratam-se de uma avaliação prévia, destinadas a antecipar os resultados e efeitos de uma determinada instalação e auxiliar na tomada de decisão.

O Estudo (Prévio) de Impacto Ambiental (EIA) é seguido pelo seu Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), que consiste num espessamento daquele. O Estatuto da Cidade, em seu art. 4º, inciso VI, relaciona o EIA entre os instrumentos da Política Urbana, acrescentando-lhe, ainda, o Estudo (Prévio) de Impacto de Vizinhança (EIV), o qual possui como corolário o Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV ou RIVI).

Temos, portanto, que, o EIA é previsto constitucionalmente no parágrafo 1º, inciso IV, do art. 225 como exigência nos casos de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. No que se refere ao Estudo de Impacto de Vizinhança, este surge como instrumento da política urbana, estando detalhado nos artigos 36 a 38 do Estatuto da Cidade. As hipóteses

de exigência, entretanto, serão definidas por cada município através de lei local. O EIV é um estudo ao qual se dá publicidade e que deverá contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento na qualidade de vida das populações residentes na localidade em questão e nas regiões próximas.

O artigo 38 do Estatuto da Cidade traz o seguinte conteúdo: “*A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requerido nos termos da legislação ambiental*”.

Mas, e o contrário? Se houver EIA não haveria necessidade de se realizar o EIV? Dessa forma, haveria duplicidade ou confronto entre esses instrumentos? O EIA seria superior, suprimindo a ausência do EIV?

De maneira alguma. Cada instituto possui suas qualidades próprias com atuações específicas, alcançando esferas semelhantes, mas distintas. É o que se estuda a seguir.

De fato, como visto, as matérias de Direito Urbanístico e de Direito Ambiental tocam-se constantemente. Entretanto, há nítida diferença entre as disciplinas, como bem apontado por José Afonso da Silva, considerando como normas Urbanísticas “*as que tenham por objeto disciplinar o planejamento urbano, o uso e ocupação do solo urbano, as áreas de interesse especial (como execução das urbanizações, o disciplinamento dos bens urbanísticos naturais e culturais), a ordenação urbanística da atividade edilícia e a utilização dos instrumentos de intervenção urbanística*”³⁷. Segundo o professor, o Direito Ambiental, por sua vez, “*consiste no conjunto de normas jurídicas disciplinadoras da proteção da qualidade do meio ambiente*”³⁸.

Verifica-se perfeita comunhão entre a finalidade das matérias, apesar dos objetos distintos. Porém, isso não pode fundamentar a não utilização de um dos institutos de estudo prévio em face da já contemplação do outro. Cada qual possui seu peso próprio. Aliás, o próprio art. 38 do Estatuto da Cidade prescreve isso, não devendo ser interpretado de maneira contrária. Assim, sempre que um empreendimento importar em impactos significativos no meio ambiente (natural e urbano), o EIA-RIMA será imprescindível, conforme preceitua a Constituição Federal

³⁷ SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**.

³⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 2 Ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1995.

e, da mesma forma, o EIV-RIVI. De fato, o EIA é mais abrangente, mas não consegue alcançar todas as peculiaridades atinentes ao EIV.

Muitos doutrinadores defendem que a utilização de ambos os estudos constituem em um formalismo excessivo, inclusive por afronta ao princípio da eficiência. É a posição de MILARÉ:

“Pense-se, ao revés, em um EIA exigido pelo município, cujo Termo de Referência seja tão completo que abarque, também, as exigências previstas em lei municipal própria ou aquelas colacionadas na Lei 10.257/2001. Em tal conjuntura, a elaboração do EIV seria também necessária?

Tal exigência, em nosso juízo, além de constituir injustificável formalismo, estaria a afrontar o princípio da eficiência, que sempre reclama do administrador público a busca dos ‘melhores meios para a obtenção otimizada dos fins almejados’³⁹.

Para se concordar com tal corrente, o EIA deveria ser tão completo de forma a não deixar qualquer lacuna, não necessitando da implantação do EIV.

Outros estudiosos, ainda, concluem que a elaboração de uma regulação do Estudo Prévio de Vizinhança pelo Município que contivesse as delimitações ambientais, conseqüentemente, excluiria a necessidade de implantação do Estudo Ambiental.

É o afirmado por JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO:

“Com relação ao Município, nada impede que a lei exija ambos, mas para evitar duplicidade e burocracia exageradas, pode a lei municipal, ao definir os empreendimentos sujeitos ao EIV, realçar a necessidade de averiguação do impacto ambiental, na forma do art. 37, VII do Estatuto. A vantagem será a de ter-se um só instrumento – o EIV – com a análise dos reflexos que o empreendimento ou outra atividade venham a causar tanto à vizinhança como ao meio ambiente”⁴⁰.

Vê-se que existem posições antagônicas, mas que declaram que, para evitar a burocracia do Estado, deve-se utilizar somente um dos institutos de análise prévia

³⁹ MILARÉ, Edis. Op. Cit., p. 675.

⁴⁰ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

quando um dos estudos conseguir captar a essência do caso concreto que também seria provada pelo outro.

Porém, ambos são necessários e compatíveis.

O EIV realmente trata de um ambiente específico: o urbano. E, por esses motivos, deve tratar de aspectos peculiares, o que faz com que o artigo 37 do Estatuto da Cidade traga um rol de requisitos mínimos específicos para o ambiente urbano.

Primeiramente, entendemos que o artigo que determina que o EIV não substitui a implantação do EIA apenas é apto para a hipótese de complementação do EIV com peculiaridades ambientais não contempladas na legislação urbanística municipal. Ao contrário de alguns pensamentos, não seria o dispositivo uma justificativa para a hierarquização dos estudos, colocando aquele Ambiental como superior ao de Vizinhança.

Nos termos do artigo 37 do Estatuto da Cidade, o EIV deverá absorver a maior quantidade possível de informações úteis à instalação do empreendimento ou obra no local escolhido, ao “*contemplar os efeitos positivos e negativos quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades*”.

Em outra vertente, o estudo deverá promover o desenvolvimento das funções sociais da cidade para a garantia do bem-estar dos cidadãos, em respeito ao artigo 182, *caput*, da Constituição Federal, ao ser aplicado em sua faceta de instrumento da política urbana.

Encontramos que dentre as várias finalidades do estudo detalhado nos arts. 36 a 38 do Estatuto da Cidade está, também, a de evitar os conflitos de vizinhança que ordinariamente assumem a posição de litígios judiciais. Percebe-se que o Estatuto preocupou-se em garantir os direitos da população residente nas proximidades das construções e empreendimentos.

O EIA, por sua vez, preocupa-se mais com o meio ambiente natural e sua afetação pela ação antrópica. Também possui como objetivos a promoção da qualidade de vida sadia (art. 225 da CF) e do desenvolvimento socioeconômico (art. 2º da Lei 6.938/81).

Os Estudos de Impacto Ambiental são espécies das avaliações (prévias) de impacto ambiental, introduzidas pela Política Nacional do Meio Ambiente e é exigido nos casos de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação.

Enquanto no EIV as hipóteses de utilização são determinadas pelo Município, através de lei local, no EIA existe o rol – ressalta-se – exemplificativo do art. 2º da Resolução CONAMA 01/86.

Dessa forma, por óbvio, um Estudo não exclui o outro, mas, pelo contrário, são hábeis a se complementarem, vez que seus objetivos são similares. É possível que um Estudo seja plenamente suficiente para embasar o outro.

Ambos EIA e EIV visam avaliar questões diferentes, embora intimamente interligadas. Ora, quanto maior o número de estudos multidisciplinares e sujeitos ao controle da população por audiências públicas, melhor o órgão municipal poderá tomar sua decisão quanto à concessão da obra ou atividade. Maiores serão as chances das Políticas Pública e Ambiental conseguirem seu efeito.

Para melhor elucidar a tese, observe-se o QUADRO 1 comparativo abaixo:

ESTUDO PRÉVIO	ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA	ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL
FUNDAMENTO LEGAL	<ul style="list-style-type: none"> Arts. 36 a 38, da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade) 	<ul style="list-style-type: none"> Art. 225, Constituição Federal Resolução CONAMA 001/86
NATUREZA JURÍDICA	Limitação administrativa e instrumento de política urbana para a tutela do bem-estar social	Limitação administrativa e instrumento de política urbana de prevenção e precaução de danos ambientais

OBJETO	Efeitos advindos de empreendimento ou atividade em espaço urbano	Obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente
BEM JURÍDICO TUTELADO	Bem-estar social e segurança da população atingida pelos efeitos do empreendimento	Saúde, segurança e bem-estar da população; atividades sociais e econômicas; a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; a qualidade dos recursos ambientais
ÁREA TUTELADA	Áreas pré-estabelecidas no Plano Diretor Municipal	Qualquer área possível de sofrer intervenção geradora de degradação ambiental

QUADRO 1 – Diferenciação entre Estudo de Impacto de Vizinhança e Estudo de Impacto Ambiental(Fonte: Elaborado pelo autor; 2013).

Assim, os institutos de estudo em muito se assemelham, mas trabalham em meios de objeto e de tutela diferentes. Por isso, imprescindível ser a realização de ambos.

Mesmo que haja um provável aumento do custo do empreendimento, ao custear duas análises de impacto, compreendemos ser necessária a realização de ambos em compatibilidade. Se há uma atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental e/ou de impacto de vizinhança negativo, seguramente o custo de prevenção será consideravelmente menor do que se ocorresse qualquer desastre ambiental ou mesmo ilegalidade frente aos direitos da população lindeira, exigindo uma remediação do dano.

Dessa forma, concluímos que não há o forçoso em se aplicar EIA e EIV em uma mesma obra ou atividade, mas sim o de se analisar o que os dois Estudos

consideram. Assim, será possível utilizar o Estudo que for mais viável à Administração, mas ampliando seu raio de análise, observando-se os critérios urbanísticos e ambientais. Destarte, evita-se gastos desnecessários, proporcionando a garantia de todos os direitos inerentes aos cidadãos. É o que se defende.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, fica claro que o Direito Urbanístico em muito se conecta com o Direito Ambiental. Aliás, a própria realidade social, principalmente das populações de grandes cidades e metrópoles, exige a interligação entre esses ramos jurídicos. Perante do dia-a-dia, os problemas enfrentados, como poluição (atmosférica, visual e sonora), transporte público ineficaz, trânsito caótico, desabamentos de terra em épocas de chuva, lançamento de dejetos industriais não tratados em águas pluviais, etc., tornaram-se corriqueiros. Situações que devem ser consideradas inaceitáveis têm sido taxadas como características inerentes às grandes urbes.

Ressaltando, o despertar ecológico da população é atual, tendo as primeiras legislações ambientais brasileiras surgido na década de 70. Apesar disso, os efeitos de não se tomar os devidos cuidados na urbanização podem ser desastrosos a longo prazo.

A Carta Magna preconiza através do art. 225 o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, demonstrando a tamanha importância ao tema. E, mesmo não definindo um conceito para “meio ambiente”, deixa claro ser um direito universal. Além do mais, é um direito que deve ser defendido pelo Poder Público.

Valendo-se dos Estudos de Impacto de Vizinhança e de Impacto Ambiental, a Administração será apta a evitar riscos e danos ambientais e social-urbanos. Conseqüentemente, a qualidade de vida dos cidadãos abrangidos pela área de eficácia dos institutos irá aumentar significativamente e a função social da cidade estará garantida. É, portanto, dever do Poder Público garantir a realização do EIA-RIMA e do EIV-RIVI.

Apesar do que defendem alguns doutrinadores, a utilização de somente um dos Estudos, sob a tese de se evitar aumento dos gastos dos órgãos da Administração, não será competente a garantir os direitos sociais estabelecidos. Isso se dá, pois, de fato, tratam-se de institutos diferentes.

Ainda assim, o EIA é um Estudo de maior abrangência, taxado na Constituição Federal (art. 225, §1º, IV), objetivando regular as atividades ou obras que possam causar danos ao meio ambiente. Por ser mais amplo, o Estatuto da Cidade, em seu art. 38, declara que a elaboração do EIV não poderá suprir a daquele Ambiental. Ou seja, mesmo se houver a preparação do EIV, o EIA ainda será necessário.

Não por isso que o Estudo de Impacto de Vizinhança deverá ser classificado como de menor importância. Afinal, regula alvos distintos. Enquanto o EIA adequa obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, podendo ser aplicada em qualquer área (urbana ou rural), o EIV será o instrumento hábil a gerir os empreendimentos capazes de ferir o sossego, a saúde, a segurança da população na área urbana, bem como fiscalizar se essas obras e atividades estão de acordo com a legislação municipal. Por exemplo, será o EIV, e não o EIA, o Estudo eficaz para se verificar se a futura implantação de uma empresa gráfica em determinado bairro, alterando o fluxo do trânsito, irá afetar negativamente os cidadãos vizinhos da área.

Entretanto, a obrigatoriedade de realização de ambos Estudos pode não ser a solução mais viável. Verdadeiramente, configuraria em um formalismo excessivo e desnecessário, gerando um aumento dos gastos públicos. Ficaríamos, então, diante de uma bifurcação: deveria o Município aplicar somente um dos Estudos, gerindo melhor sua administração, ou taxativamente realizar os dois, de modo a evitar qualquer tipo de risco/dano?

Pode ser que, ao verificar alguns casos concretos, os entes da Administração preferiram por não aplicar o EIV, não o constituindo claramente no Plano Diretor, mas cultivar o EIA, previsto constitucionalmente. Sem adentrar fatos específicos, com certeza, o ideal seria que realizassem tanto um, como o outro instituto. Afinal, uma das obrigações do Estado é garantir a segurança, saúde e bem-estar social da população urbana e rural.

O objetivo que pode parecer utópico, de fato, não o é. A compatibilização entre EIA e EIV é que poderá se configurar como a solução jurídica. Não há o imperativo de se aplicar os dois Estudos, mas há o de se abranger o que eles determinam. Isto é, pode-se determinar a realização do EIV em algum

empreendimento e, nesse mesmo Estudo, concretizar avaliações de cunho ambiental, que seriam visadas somente no EIA. Basta que esteja estipulado na lei municipal.

6. CONCLUSÃO

O Direito é ciência que busca a efetivação das garantias essenciais a todos os bens jurídicos. Com o desenvolvimento das sociedades modernas, a cidade também evolui em todos os seus aspectos, alterando-se desde a estrutura física até o *modus operandi* de relacionar-se com seus cidadãos. Nesse movimento evolutivo, os direitos de todos devem, mais do que nunca, ser resguardados.

Dispõe a Constituição Federativa do Brasil de 1988 em seu Título VII, Capítulo II, sobre a Política Urbana dentro de uma macrovisão da Ordem Econômica e Financeira. Conforme apresenta a Magna Carta, essa política de desenvolvimento deve ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Seguindo tal raciocínio, foi criada a Lei 10.257, de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, a fim de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana.

O Estatuto criou um aparelho de normas que têm em seu núcleo a ordem urbanística, gerando, portanto, um direito urbano-ambiental dotado de institutos e peculiaridades, enraizado e fundamentado no texto constitucional, que possibilita a construção do conceito de cidade sustentável. O Estatuto da Cidade é a expressão legal da neopolítica pública urbano-ambiental, orientadora de um sistema que interage com os diversos agentes que constroem a cidade, em um processo que carece, de um lado, avaliar e dar conta das necessidades urbanas e de outro fundar os limites para a vida em sociedade, não se esquecendo de observar o âmbito social atual, cada vez mais, dinâmico, exigente e escasso de recursos naturais.

Dentre os institutos de proteção aos direitos gerados pela relação urbano-ambiental, estão o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), previsto nos arts. 36 a 38 da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade) e o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), previsto no art. 225, da Constituição Federal de 1988 e na Resolução CONAMA 001/86.

O EIV deve ser utilizado quando houver a construção de alguma atividade ou empreendimento apto a influenciar na qualidade de vida da população vizinha, a fim de se averiguar os pontos positivos e negativos daquela instalação. Os requisitos do EIV, determinados no Estatuto da Cidade, estimulam o cumprimento da função social da propriedade, ao momento que o proprietário deverá proporcionar o respeito ao sossego, à saúde e à segurança dos vizinhos da obra ou atividade, bem como atender à legislação urbanística municipal.

O EIA, por sua vez, é firmado como um dos principais instrumentos proteção ao meio ambiente, objetivando evitar que determinado empreendimento possa ocasionar riscos ou danos ao meio ambiente. Portanto, controla qualquer obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental. Ou seja, é o instituto hábil a qualificar e quantificar antecipadamente o impacto ambiental.

Diante do exposto, o Estatuto da Cidade, em seu art. 38, dispõe que a utilização do EIV não substitui a elaboração e aprovação do prévio Estudo Ambiental, o EIA. Interpreta erroneamente quem entende que não há a necessidade de se avaliar o que ambos os Estudos propõem. De fato, o EIA é um instrumento mais amplo, mas não consegue atingir todos os pontos ponderados pelo EIV, visto que são institutos distintos. Enquanto o EIV propõe a defesa do bem-estar social da população que pode ser afetada pela implantação do empreendimento em análise, objetivando as atividades em espaço urbano em áreas delimitadas no Plano Diretor Municipal, o EIA é o Estudo que analisa a potencialidade de degradação ao meio ambiente de obra ou atividade em espaço urbano ou rural.

Entretanto, muitas vezes, não é viável financeiramente aos entes da Administração aplicar tanto EIA quanto EIV num mesmo empreendimento. Mas, realizar somente um dos Estudos pode significar uma defasagem na análise de impacto, o que pode gerar diversos riscos no futuro. Dessa forma, a fim de se efetivar a garantia dos direitos dos cidadãos, os Estudos podem e devem ser compatibilizados. Isto é, a Administração poderá aplicar somente o EIA ou somente o EIV, desde que o escolhido compreenda também os quesitos que seriam analisados pelo outro.

REFERÊNCIAS

COSTA, Geraldo Magela. Artigo “**A revolução industrial**”, disponível em <http://www.ebah.com.br/content/ABAAABHsAK/a-revolucao-industrial>

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

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**. 6. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**. 23. Ed. Ver., ampl. e atualizada até 31.12.2009. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

KUSSAMA, Daniela. Artigo “**O colapso da mobilidade urbana: entendendo os números de São Paulo**”, disponível em <http://www.mundosustentavel.com.br/2013/06/o-colapso-da-mobilidade-urbana-entendendo-os-numeros-de-sao-paulo/>

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 8. Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 18 Ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

SANT'ANNA, Mariana Senna. **Estudo de Impacto de Vizinhança: instrumento de garantia da qualidade de vida dos cidadãos urbanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 2 Ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2012.