

# 15 anos de Estudo de Impacto de Vizinhança

## Helena Duarte Marques

Advogada Popular. Graduação em Direito na Faculdade Paulista de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

## Vanessa Koetz

Advogada Popular. Graduação em Direito na Faculdade Paulista de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestranda em Direito Urbanístico na Faculdade Paulista de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

---

**Resumo:** Este trabalho é um estudo sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança — EIV, dispositivo garantido pela Lei nº 10.257 (o denominado Estatuto da Cidade) e importante instrumento na preservação do espaço urbano, na garantia da função social da propriedade e na gestão democrática da cidade. A partir de um levantamento dos aspectos principais do EIV, acompanhamos sua regulamentação no território brasileiro e analisamos os projetos de lei propostos no Congresso Nacional com o objetivo de alterar o Estatuto da Cidade no que se refere ao EIV.

**Palavras-chave:** Estatuto da Cidade. Estudo de Impacto de Vizinhança. Função social da propriedade. Gestão democrática da cidade.

**Sumário:** 1 Introdução — 2 Apontamentos sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança — EIV — 3 Gestão democrática — 4 Direito de vizinhança e EIV — 5 Estudo de Impacto Ambiental e EIV — 6 Licenças urbanísticas e EIV — 7 Regulamentação do Estudo de Impacto de Vizinhança — 8 Estatuto da Cidade e projetos de lei que alteram o EIV — 9 Conclusões — Referências

---

*(...) A questão do tipo de cidade que desejamos é inseparável da questão do tipo de pessoa que desejamos nos tornar. A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e as nossas cidades dessa maneira é, sustento, um dos mais preciosos de todos os direitos humanos.<sup>1</sup>*

## 1 Introdução

O Estatuto da Cidade, de 2001, é um marco na política urbana brasileira e nos traz diversas disposições imprescindíveis sobre o ambiente urbano. Dentre elas, está o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, um importante instrumento de

---

<sup>1</sup> HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Ermínia *et al.* *Cidades Rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013, p. 27.

garantia de preservação do meio ambiente, função social da propriedade e gestão democrática da cidade.

A pretensão do presente artigo é propor um olhar mais detido sobre o instituto do EIV, dada a necessidade de compreender, na totalidade, o que significa esse instrumento, quais debates gera na sociedade civil e quais são os desafios e as implicações legais à sua implementação.

Dessa forma, primeiramente, buscou-se apontar algumas questões introdutórias do EIV para depois ater-se a resultados preliminares do levantamento da regulamentação do instrumento nas capitais brasileiras. Por fim, o artigo enfoca na análise dos projetos de lei que foram propostos nas casas legislativas com o objetivo de alterar esse dispositivo.

## 2 Apontamentos sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV

Com o advento do Capítulo da Política Urbana (arts. 182 e 183), a Constituição Federal introduziu ao direito brasileiro o direito urbanístico; um novo ramo do direito público, com normas, princípios e instrumentos próprios e com um regime de competências bem definido, cujo universo é a política de desenvolvimento urbano e o vetor da justiça social.

Apesar de nascido pela Constituição Federal, faltava ao direito urbanístico ainda uma normativa intermediária, requerida pela própria Constituição. Essa normativa é de 2001, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), que completa 15 anos de sua vigência neste ano. Dentre diretrizes, instrumentos de gestão democrática e instrumentos de política urbana, o Estatuto da Cidade (art. 36 a 38) inovou em um *instrumento urbanístico de planejamento democrático, controle e gestão de impactos: o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV*.

O EIV, por definição legal – art. 36 a 38 do Estatuto da Cidade –, é o estudo que analisa os impactos positivos e negativos do empreendimento ou atividade em relação à qualidade de vida da população de sua vizinhança. A competência para disciplinar este instrumento é do município, que, por meio de lei específica;<sup>2</sup> as situações de sua exigibilidade; e o procedimento de licenciamento. Desta forma, a edição de lei municipal é a condição para a implementação do instrumento.

O art. 37 do Estatuto da Cidade estipula um conteúdo mínimo do EIV, seu objeto, que deverá compreender os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade:

- I - adensamento populacional; II - equipamentos urbanos comunitários;
- III - uso e ocupação do solo; IV - valorização imobiliária; V - geração de

<sup>2</sup> Note-se que a legislação diz que deverá ser regulamentado por lei, não por decreto.

tráfego e demanda por transporte público; VI - ventilação e iluminação; VII - paisagem urbana e patrimônio cultural.<sup>3</sup>

O parágrafo único do mesmo artigo estipula que os documentos integrantes do EIV ficarão disponíveis para consulta no órgão municipal competente para qualquer interessado. Por fim, o Estatuto da Cidade dispõe que o EIV não substituirá a elaboração e a aprovação de Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA (art. 38).

Apesar de disposição normativa sucinta, os três artigos do Estatuto da Cidade dizem sobre a complexidade de um *instrumento urbanístico* que se relaciona com o direito privado, como o direito de vizinhança, e com outros ramos do direito público, como o direito administrativo e direito ambiental.

O EIV é o instrumento apto para analisar a viabilidade de implementação de empreendimentos ou atividades urbanas que gerem grandes impactos ao meio ambiente urbano, como cemitérios e necrotérios, casas de shows, bares, cinemas, estações de tratamento, aterros sanitários, *shopping centers*, postos de serviços de combustível, entre outros.

Primeiramente, é importante destacar que o EIV não é apenas um instrumento de controle e gestão de impactos na ordem urbana, mas que está entre os instrumentos de planejamento do Estatuto da Cidade. Ele está de acordo com as diretrizes gerais da política urbana, em especial, entre outras, do “planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob a sua influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”.<sup>4</sup>

Isto significa que os empreendimentos ou atividades que gerem significativo impacto poderão ser implementados *quando, se e nos termos* em que seu respectivo Estudo de Impacto de Vizinhança for aprovado, com vistas a garantir um ordenamento planejado das cidades. É, portanto, um instrumento de planejamento local, de uma área específica, subordinado às determinações do Plano Diretor municipal (instrumento privilegiado da política urbana, conforme disposição constitucional).

Nesse sentido, a implementação de empreendimento ou atividade que gere grande impacto ao meio ambiente urbano (aumento do fluxo de pessoas, poluição sonora, demanda por equipamentos públicos e infraestrutura urbana, aumento de tráfego, etc.) não poderá ser feita apenas de acordo com a vontade do empreendedor, seja ele público ou privado. A possibilidade de implementação dependerá da compreensão de um cenário positivo de sua implementação, construído a partir de

<sup>3</sup> BRASIL. Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005, artigo 37.

<sup>4</sup> BRASIL. Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005, artigo 2º.

um enfoque multidisciplinar dos impactos negativos e/ou positivos, bem como das possibilidades de mitigação e compensação deles.

Importa ressaltar que não basta que o Estudo seja realizado apenas sob a óptica do resultado – isto é, a partir da plena implementação do empreendimento ou atividade. É importante, da mesma forma, que os impactos sejam considerados em todas as fases no decorrer da implantação do empreendimento/atividade. A fim de ilustrar, não basta, na implantação de um *shopping center*, balizar o Estudo apenas nos impactos do empreendimento após o início de seu funcionamento; é necessário analisar o contingente de trabalhadores nas obras, os ruídos das obras, o tráfego de caminhões com materiais de construção, por exemplo, no decorrer da implantação.

Nesse sentido, é possível o indeferimento de licença a empreendimento ou atividade diante de um cenário em que o saldo da implementação seja absolutamente negativo para a população. Isso porque e cumpre sublinhar que ainda que haja outros balizadores, a principal referência do Estudo é a qualidade de vida da população circundante. De nada importará, por exemplo, que o empreendimento gere vultuosas receitas ao município e, em contrapartida, a população vizinha tenha um decréscimo de qualidade de vida.

Cabe tornar nítido, também, que não estará dispensado de Estudo empreendimento ou atividade de alto impacto ao ambiente urbano que se localize em zona que o permita. O zoneamento não gera nenhum direito adquirido ao empreendedor, que deverá submeter o empreendimento ao EIV, como pré-condição para expedição de sua licença.

Nota-se, logo, que o EIV é também instrumento de indução da função social da propriedade, já que condiciona o uso da propriedade ao interesse público, traduzido pela qualidade de vida da população vizinha. Nesse sentido, o instrumento que deve ser previsto em Plano Diretor coaduna com os preceitos constitucionais:

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.

(...)

§2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.<sup>5</sup>

Mas o que seria essa vizinhança? Haveria uma metragem que a definisse? Parece-nos equivocado traduzir o conceito de vizinhança, a que se refere o EIV, a uma

<sup>5</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988, artigo 182.

metragem específica. O conceito de vizinhança deve ser determinado no caso a caso, com diversas variantes, como as características específicas do município (aspectos econômicos, sociais, geográficos, etc.), o tamanho do empreendimento, o tipo de empreendimento, etc.

É importante destacar que não nos parece acertado que a previsão de um rol de empreendimentos, na legislação municipal, a se submeterem ao Estudo de Impacto de Vizinhança, como pré-condição ao licenciamento, seja um rol taxativo. Ela deve ser exemplificativa e permitir novas hipóteses, ainda que signifique algum grau de insegurança jurídica do empreendedor, haja vista que o referencial para o Estudo de Impacto de Vizinhança é a qualidade de vida da população.

Ainda, o Estatuto da Cidade destaca a obrigatoriedade de apresentação do Estudo no caso de Operações Urbanas Consorciadas – OUC:

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

- I - definição da *área* a ser atingida;
- II - programa básico de ocupação da *área*;
- III - programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;
- IV - finalidades da operação;
- V - Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança;

(...)<sup>6</sup>

Cabe destacar, ainda, que o Ministério Público detém a competência para a defesa da ordem urbanística, nos termos da Lei da Ação Civil Pública — Lei nº 7.347/85 (art. 53 do Estatuto da Cidade).

### 3 Gestão democrática

O Estudo de Impacto de Vizinhança é um instrumento de mediação entre os interesses do empreendedor e da população e, sobre a questão da população, em especial da participação popular, devemos nos aprofundar.

O Estatuto da Cidade, apesar de impor como diretriz-geral da política urbana (art. 2º, II) a gestão democrática e dispor acertadamente sobre alguns instrumentos de sua efetivação (art. 43 a 45), ao tratar sobre o EIV, apenas dispõe que os documentos que comporão o Estudo deverão estar disponíveis para consulta pública (art. 37, parágrafo único).

<sup>6</sup> BRASIL. Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005, artigo 33.

No nosso entendimento, apenas a hipótese da consulta não condiz com o *espírito* do Estatuto da Cidade de *gestão democrática*; portanto, necessariamente, as disposições sobre o EIV devem ser lidas conjuntamente aos artigos sobre gestão democrática da cidade, em especial o artigo 43 e seus incisos:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I - *órgãos* colegiados da política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II - debates, audiências e consultas públicas;

III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V - (VETADO)<sup>7</sup>

A participação popular no processo do Estudo de Impacto de Vizinhança não pode representar mera faculdade ou estar adstrita à possibilidade de acesso a documentos do EIV. Deve ser mais do que isso e se unir ao dever de transparência (ativa e passiva) da Administração Pública.

É nesse sentido que o EIV, apesar da denominação, não é apenas um *estudo*, mas detém um potencial de ser um verdadeiro processo participativo de decisão sobre o ordenamento das cidades, em detrimento de uma visão tecnocrática de planejamento.

Para tanto, é necessário que a lei municipal que disponha sobre o Estudo, entre outros, preveja com nitidez os seus procedimentos, a necessidade de linguagem objetiva e acessível em sua elaboração, a utilização de recursos gráficos que permitam a melhor compreensão do Estudo pela população, a veiculação das informações no Diário Oficial do município, jornais de grande circulação, anúncios televisivos, etc.<sup>8</sup> Não só, mas que determine, obrigatoriamente, a realização de audiências públicas na região em que se pretende a implementação do empreendimento ou atividade a fim de dar conhecimento à população sobre o Estudo, recolher sugestões, críticas, etc. sobre o processo, bem como fundamentar a sua decisão na síntese das audiências.

É imprescindível a participação da população — que inclui não somente moradores da região, mas de toda a população que tem estrita relação cotidiana (por exemplo, estudo e trabalho) com aquela parte da cidade.

<sup>7</sup> BRASIL. Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005, artigo 43.

<sup>8</sup> Cabe destacar sobre a possibilidade da legislação municipal trazer um Relatório de Impacto de Vizinhança — RIV, sendo este um relatório com os principais pontos das análises do EIV, trazidos de forma resumida. Pareceria óbvio, mas é importante frisar que não poderá haver um RIV sem a elaboração do EIV, mas o oposto é possível.

## 4 Direito de vizinhança e EIV

Já ressaltamos que o Estudo de Impacto de Vizinhança tem a natureza de instrumento urbanístico e, portanto, ainda que se relacione, não é regido pelo direito privado, como o direito de construir.

O direito de construir, previsto nos artigos 1.299 a 1.313 do Código Civil, é regido sob a lógica das relações entre particulares-proprietários, da autonomia da vontade entre indivíduos que a tudo é permitido, à exceção do que é proibido pela lei.

O art. 1.299 diz que “o proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos”. O dispositivo reforça a lógica privatística de que a todo proprietário lhe é garantido o direito absoluto da propriedade (usar, gozar, dispor e reaver a coisa – art. 1.228, CC), especialmente o de edificar, desde que não fira direito de vizinhança (art. 1.277 e ss. do Código Civil) ou *regulamento administrativo* que não diga em contrário.

É possível confundir e compreender que tal artigo, ao dizer sobre *regulamento administrativo*, compreenda o Plano Diretor e, portanto, sobre o EIV. Não é disso que se trata. O art. 1.299 do Código impõe uma limitação à liberdade de edificação. O Estudo de Impacto de Vizinhança, regido pelas regras de direito público não se trata de limitação do direito de edificar, mas de uma adequação do direito de propriedade a uma função social, determinada nos termos do Plano Diretor e vista no caso concreto, a partir de um balanço dos elementos positivos e negativos da implantação de determinado empreendimento ou atividade.

## 5 Estudo de Impacto Ambiental e EIV

Uma das interfaces do EIV é com o direito ambiental e, especificamente com o Estudo de Impacto Ambiental – EIA. Tanto o é que o Estatuto da Cidade assim prevê: “Art. 38 - A elaboração do EIV não substitui a elaboração e aprovação do estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental”.

O EIA é previsto na Política Nacional de Meio Ambiente (art. 9º da Lei nº 6.938/81) e regulamentado pela Resolução CONAMA nº 01/86. O objetivo do EIA é avaliar especialmente os impactos de empreendimentos ou atividades ao meio ambiente natural, compreendidos como

qualquer alteração das propriedades física, químicas ou biológicas do meio ambiente, causadas por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que diretamente afetem: 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.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>>. Acesso em: 3 out. 2011. Artigo 1º.

Assim, apesar de serem instrumentos de gestão e de controle de impactos, ambos os Estudos têm enfoques diferentes: o EIA é direcionado especialmente para avaliar os impactos na fauna e flora, enquanto o EIV prevê os efeitos de empreendimento ou atividade na qualidade de vida da população vizinha.

Cabe destacar que o art. 2º da Resolução do CONAMA prevê expressamente a submissão ao EIA e a seu respectivo Relatório de Impacto ao Meio Ambiente – RIMA de *projetos urbanísticos, acima de 10 ha ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério da SEMA e de órgãos municipais e estaduais competentes*. Nesses casos, além da exigência do EIA/RIMA, poderá a legislação municipal exigir, também, a elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança.

Há, ainda, a hipótese de legislações municipais expressarem que o EIV não substitui o EIA, mas que poderá se dispensar o EIV, desde que o EIA contemple os elementos do Estudo de Impacto de Vizinhança. Acreditamos ser necessária cautela com tal hipótese, já que ambos os estudos têm enfoques distintos.

Segundo Raquel Helena Valési:

O traço de maior identidade entre o EIA e EIV está concentrado na sua função dentro do ordenamento jurídico. Sobre essa semelhança entre um e outro, Daniela Campos Libório Di Sarno esclarece: “O princípio da precaução aplicável às normas de Direito Ambiental busca valorizar uma postura preventiva diante de ações que possam trazer risco de dano ambiental. Para o Direito Urbanístico, a aplicação desses princípios em atos isolados torna-se difícil em face da complexidade da comprovação do risco. O estudo de impacto ambiental e o estudo de impacto de vizinhança tem a função de criar os parâmetros específicos para o empreendimento analisado, verificando possíveis danos na sua implementação (...) será no plano urbanístico (em especial no plano diretor) que os valores e as características de qualidade de vida deverão estar delineados. Se assim estiverem, o descumprimento ao plano será entendido como uma atitude degradante para a qualidade de vida urbana”.<sup>10</sup>

Assim, conservando as suas diferenças, tanto o EIV como o EIA são importantes instrumentos de controle e gestão de impactos.

## 6 Licenças urbanísticas e EIV

O Estudo de Impacto de Vizinhança é uma pré-condição para a obtenção de licenças, autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos ou atividades que causem significativo impacto (art. 36 do Estatuto da Cidade). Nesse sentido, nota-se uma peculiaridade do EIV, nas licenças urbanísticas.

<sup>10</sup> VALÉSI, Raquel Helena. A contribuição do Estudo de Impacto de Vizinhança como processo de transformação do Direito de Propriedade. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu*, n. 2, 2014, p. 174.



O conceito de *licença* como ato administrativo vinculado, declaratório e unilateral não é cabível ao se tratar do Estudo de Impacto de Vizinhança. Caso o fosse, significaria que, cumpridos todos os requisitos e exigências preestabelecidos pelo Poder Público, o empreendedor teria direito subjetivo à licença, concedida por ato declaratório; e se o Poder Público não lhe concedesse tal licença, teria direito à indenização.

Cabe frisar que o EIV não é ato administrativo vinculado e, portanto, declaratório. O EIV, como pré-condição, pode ou não ser aprovado, conforme análise geral dos impactos de determinado empreendimento ou atividade. É, portanto, um ato complexo e não há direito subjetivo do empreendedor à construção, ampliação ou funcionamento de determinado empreendimento.

Coadunamos com a opinião de Graziela Argenta Zaneti e Hermes Zaneti Júnior, a ver:

A relação entre precaução e prevenção é amplamente conhecida, o EIV irá se fundamentar na prevenção toda vez que os riscos certos, concretos e conhecidos das atividades justificarem a sua elaboração. (...).

Por outro lado, o princípio da precaução se fundamenta a partir da incerteza científica qualificada pela possibilidade de a atividade gerar riscos graves e irreversíveis ao meio ambiente (Princípio 15, ECO/92). Nesse sentido, o EIV revela-se fundamental para avaliar os impactos positivos e negativos do empreendimento, permitindo a determinação dos riscos, de sua gravidade e irreversibilidade, de forma a garantir a efetividade dos direitos fundamentais envolvidos.

Dessa forma, não se pode olvidar que caracterizar a licença urbanística como ato vinculado unilateral reconhecedor de um direito prévio, declaratório de condições pré-existentes, como era feito tradicionalmente (SILVA, 2010, p. 434-436) é assaz simplista frente aos desafios exigidos pela necessidade de aplicação dos princípios de prevenção e precaução no Estado Socioambiental. Nessa condição, a licença urbanística se transforma em ato administrativo complexo, tendo uma fase cogente, que é a avaliação do impacto.

Assim, pelas razões expostas, percebe-se, além do que foi dito, que gradualmente as licenças de construção e alvarás irão atingir o mesmo nível de complexidade urbano-ambiental que as licenças ambientais, sendo conferidas em face do caso concreto e conforme condicionantes adrede especificadas, bem como tendo eficácia *rebus sic stantibus* (CAPELLI; MARCHESAN; STEIGLEIDER, 2008, p. 68-71), constituindo-se verdadeiro ato administrativo *sui generis*.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> ZANETTI, Graziela Argenta; ZANETTI, Hermes Zaneti Júnior. *O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV): Alternativas Dogmáticas para sua Eficácia imediata e Autoaplicabilidade*. Disponível em: <[http://www.lex.com.br/doutrina\\_25453424\\_O\\_ESTUDO\\_DE\\_IMPACTO\\_DE\\_VIZINHANCA\\_EI\\_\\_ALTERNATIVAS\\_DOGMATICAS\\_PARA\\_SUA\\_EFICACIA\\_IMEDIATA\\_E\\_AUTOAPLICABILIDADE.aspx](http://www.lex.com.br/doutrina_25453424_O_ESTUDO_DE_IMPACTO_DE_VIZINHANCA_EI__ALTERNATIVAS_DOGMATICAS_PARA_SUA_EFICACIA_IMEDIATA_E_AUTOAPLICABILIDADE.aspx)>.

Nesse sentido, compreendemos o Estudo de Impacto de Vizinhança como ato administrativo *sui generis* com eficácia *rebus sic stantibus*, em relação às licenças urbanísticas.

## 7 Regulamentação do Estudo de Impacto de Vizinhança

Após 15 anos de vigência do Estatuto da Cidade, cabe fazer um balanço sobre a regulamentação e aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança pelos municípios brasileiros.

Para tanto, iniciamos um estudo sobre a regulamentação do instrumento nas capitais brasileiras, incluindo o Distrito Federal, cujos resultados preliminares apresentamos brevemente a seguir. Na apresentação desses resultados, enfatizamos três pontos: a regulamentação do EIV na legislação municipal; as hipóteses de dispensa do instrumento; e efetivação da gestão democrática.

Em relação à regulamentação municipal, primeiramente, importa mencionar que apenas os planos diretores dos municípios de Teresina/PI – Lei nº 3.558/06 – e Boa Vista/RR – Lei nº 924/06 não fizeram menção sobre o EIV. Cabe destacar que o Plano Diretor de Cuiabá (Lei Complementar nº 150/07) já se dedica a regulamentar o instrumento urbanístico, inclusive dispendo sobre prazos e procedimentos.

Em relação à legislação específica que trate do assunto, foram encontradas leis específicas sobre o Estudo em 7 (sete) municípios: Distrito Federal, Belo Horizonte/MG, Campo Grande/MS, Natal/RN, Porto Alegre/RS, Aracaju/SE e Palmas/TO – cuja regulamentação é por Lei Complementar. Em Recife/PE, há uma minuta de lei para disciplinar o instrumento, de iniciativa do Conselho Municipal da Cidade. Já no Rio de Janeiro/RJ, em 2013, por meio de decreto municipal, foi criado um grupo de trabalho para discutir uma proposta de minuta de anteprojeto de lei para regulamentação do EIV e do respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança – RIVI.

Cabe enfatizar que, em grande parte dos municípios, é a Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS municipal que traz disposições sobre o Estudo. É o caso de Manaus/AM, Macapá/AP, Salvador/BA, Vitória/ES, Cuiabá/MT, Rio de Janeiro/RJ, Boa Vista/RR e São Paulo/SP. Importa ressaltar que as LUOSs de Cuiabá e de Boa Vista são fartas em disposições sobre o EIV.

Excepcionalmente, em Porto Velho/RO é o Código Municipal de Meio Ambiente que disciplina o Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV, sem menção ao Estudo de Impacto de Vizinhança. Já nos casos de Vitória/ES, Florianópolis/SC e São Paulo/SP, são decretos municipais os principais instrumentos de regulamentação do instituto – apesar de, em São Paulo, ser previsto em Lei Orgânica Municipal.

Foram encontradas duas peculiaridades, sendo uma a de Curitiba/PR, cuja prática institucional é de utilizar um instrumento denominado Relatório Ambiental Prévio – RAP (estipulado pelo Decreto nº 838/07), bem como há regulamentação do

EIV, pelo Decreto nº 702/07, apenas na hipótese de licenciamento das estações de telecomunicações. Outra peculiaridade é de Recife/PE, em que a prática institucional é de utilização de um Memorial Justificativo de Empreendimento de Impacto, no qual são dispensados de análise fatores como a paisagem urbana.

Ao que se refere sobre as hipóteses de dispensa do Estudo de Impacto de Vizinhança, já expusemos que defendemos que não seja interpretado o rol de estabelecimentos que estão sujeitos ao EIV como um rol taxativo. Nesse sentido, chama a nossa atenção as hipóteses de dispensa do EIV especialmente relacionadas a templos ou cultos religiosos, que, conforme já discorreremos, não nos parece uma hipótese de dispensa razoável.

Seis planos diretores trouxeram a hipótese de dispensa do Estudo para empreendimentos ou atividades relacionados à religião, independentemente de qualquer metragem. São os respectivos planos diretores dos municípios: Salvador/BA, Fortaleza/CE, Goiânia/GO, Rio de Janeiro/RJ, Aracaju/SE e Palmas/TO. Para ilustrar, o Plano Diretor de Fortaleza dispensa da exigência do EIV em “empreendimentos e atividades destinados ao exercício de cultos por organizações religiosas” (art. 291, §2º, da Lei Complementar nº 62, de 2009).

Por fim, sobre a questão da Gestão Democrática,<sup>12</sup> nota-se que a legislação de Goiânia/GO, São Luís/MA, Belém/PA e Porto Velho/RO não dispõe sequer sobre a possibilidade do art. 37 da Lei nº 10.257/01 de consulta aos documentos integrantes do EIV. As demais legislações respectivas aos municípios estipulam o elementar, como possibilidade de consulta, inovando com publicações do EIV no Diário Oficial do município e/ou em jornais de grande circulação e entrega de cópias do EIV para moradores da vizinhança.

O Plano Diretor de Recife/PE, bem como o de Curitiba/PR, compreende a manifestação do contraditório:

---

<sup>12</sup> E sobre o tema, partimos da disposição do art. 37, parágrafo único, do Estatuto da Cidade, que dispõe: “Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado”.

Município	Excerto
Recife/PE	<p>Art. 190 O Poder Executivo, baseado no Estudo de Impacto de Vizinhança, poderá condicionar a aprovação do empreendimento à execução de medidas, às expensas do empreendedor, para eliminar ou minimizar impactos negativos a serem gerados pelo empreendimento, bem como propor melhorias na infra-estrutura urbana e de equipamentos comunitários, tais como:</p> <p>I - ampliação das redes de infra-estrutura urbana;</p> <p>II - ampliação e adequação do sistema viário, faixas de desaceleração, pontos de ônibus, faixas de pedestres, semaforização;</p> <p>III - manutenção de imóveis, fachadas ou outros elementos arquitetônicos ou naturais considerados de interesse paisagístico, histórico, artístico ou cultural, bem como recuperação ambiental da área; e,</p> <p>IV - recuperação ou implantação de áreas verdes.</p> <p><i>§1º Para a instalação de Empreendimentos de Impacto, os moradores dos lotes circundantes, confinantes e defrontantes serão necessariamente cientificados, através de publicação em Diário Oficial ou jornal de grande circulação e placa indicativa instalada no local, com informação sobre o empreendimento, às custas do requerente, para apresentar oposição fundamentada, no prazo de 15 (quinze) dias, a ser apreciada pelo órgão competente da municipalidade, nos termos da lei específica.” (Lei Municipal n. 17.511/08)</i></p> <p>(...)</p>
Curitiba/PR	<p>Art. 179. O órgão ou comissão pública responsável pela coordenação dos Estudos de Impacto de Vizinhança garantirão a participação da comunidade impactada por meio de publicidade, manifestação e contraditório da população impactada, a serem regulamentados em legislação específica.</p> <p>I - O EIV completo e o Relatório Ambiental Prévio deverão ser acompanhados de Relatório Simplificado, no qual será resumido os principais dados do empreendimento e os resultados positivos e negativos auferidos no EIV a fim de esclarecer a população impactada.</p> <p><i>II - A publicidade, manifestação e contraditório ocorrerá necessariamente antes da deliberação sobre a viabilidade do empreendimento, de forma que a existência de ponderações apresentadas pela população impactada, que não foram contempladas pelo EIV poderão resultar em complementação do estudo.</i></p> <p>§1º A deliberação final do órgão público sobre a viabilidade do empreendimento deverá ser justificada por relatório construído a partir da ponderação dos resultados do estudo de impacto e das demandas apresentadas no procedimento de manifestação e contraditório.</p> <p>§2º O Município assegurará a gestão transparente das informações relativas ao EIV, garantindo sua publicidade e consulta por qualquer interessado. (Lei Municipal nº 14.771/15)</p>

A fim de enfatizar a defesa do Estudo de Impacto de Vizinhança como instrumento de controle, gestão e planejamento democrático, destacamos aquelas legislações que trazem a possibilidade de realização de audiências públicas. Tais audiências são previstas em 15 (quinze) municípios, sendo facultativas ou condicionadas as solicitações em:

- Maceió/AL;
- Macapá/AP;
- Belo Horizonte/MG;
- João Pessoa/PB;
- Recife/PE;
- Florianópolis/SC;
- Palmas/TO.

Nos demais municípios, é obrigatória a realização de, ao menos, uma audiência pública no processo de aprovação do Estudo. São os casos de:

- Fortaleza/CE;
- Distrito Federal/DF;
- Cuiabá/MT;
- Teresina/PI;
- Vitória/ES;
- Porto Alegre/RS;
- Aracaju/SE;
- São Paulo/SP.

Identificados esses primeiros elementos em relação à (in)existência de regulamentação do instrumento, é possível extrair algumas conclusões. Primeiramente, esses primeiros dados evidenciam a existência de uma preocupação candente com a avaliação e a mitigação dos impactos de empreendimentos ou atividades, ainda que o instrumento correspondente não seja aquele previsto no Estatuto da Cidade (art. 36 a 38). Contudo, cabe destacar que falta uma uniformidade normativa na disposição desses instrumentos que siga as determinações do Estatuto da Cidade, como, por exemplo, (i) a adoção de lei para a criação do Estudo; (ii) a necessidade de haver um Estudo aprofundado, e não um mero relatório (que é resultado de um Estudo, e não o contrário); (iii) bem como a disposição do instrumento no próprio Plano Diretor, o instrumento básico da política urbana.

Causa um grande espanto a hipótese de exceção de exigibilidade do instrumento quando se refere a atividades relacionadas a culto ou a templos religiosos. Identifica-se, como se descorre a seguir, que esta é uma hipótese incabível e que não se confunde com o preceito constitucional de liberdade religiosa. A liberdade religiosa e a imunidade dos templos religiosos, em nossa opinião, não poderiam se confundir com a possibilidade de monumentais espaços de culto que impactarão os municípios

(com ruídos, aumento de tráfego, demandas de infraestrutura urbana), sem qualquer atenção à ordem urbana, à mensuração e mitigação dos impactos, bem como ao bem-estar de todos os habitantes do município.

Por fim, os dados apresentam uma tendência de incorporação da gestão democrática no processo decisório das cidades, especialmente por meio da realização das audiências públicas – ainda que, em alguns municípios, não sejam obrigatórias. Nesse sentido, o Estudo de Impacto de Vizinhança consolida-se como importante instrumento de planejamento e controle democrático. Tal representa um avanço à cultura tecnocrata de planejamento urbano do último período vivido no Brasil ao incorporar a população na definição dos rumos do espaço urbano.

## 8 Estatuto da Cidade e projetos de lei que alteram o EIV

O Estatuto da Cidade passou por um longo processo — onze anos — de tramitação no Congresso Nacional. Os projetos de lei originais são o nº 181 de 1989, de origem no Senado Federal, e nº 5.788, de 1990, na Câmara dos Deputados. A lei federal foi aprovada a partir de uma longa articulação entre a sociedade civil: participaram movimentos sociais, instituições de classe, governantes municipais e entidades privadas. Foi um marco importante na regulamentação da política urbana brasileira.

Apesar da ideia inicial do Estudo de Impacto de Vizinhança — EIV já ter aparecido em algumas iniciativas, como na Lei Orgânica de 1990 do município de São Paulo,<sup>13</sup> foi a partir do Estatuto da Cidade que foi criado este instrumento de avaliação específico para o ambiente urbano.

Vale destacar que, no projeto de lei do Senador Pompeu de Souza (PSDM/DF), que originou o Estatuto da Cidade, havia apenas referência a um relatório de estudo ambiental, não sendo previsto, nem regulamentado o Estudo de Impacto de Vizinhança. Na proposta inicial, o mais próximo ao princípio que norteia o EIV é o disposto no §2º do artigo 49: “Será assegurada a participação popular, (...) na discussão de Projetos Urbanos de impacto urbano e ambiental e nos conselhos que se instituírem para fiscalizar a atuação das entidades municipais gestoras de serviços públicos e equipamentos urbanos e comunitários”.

O Estudo de Impacto de Vizinhança surgiu como uma proposta durante os debates na tramitação deste projeto de lei, mais especificamente como ementa da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias — CDCDMAM. A proposta foi incorporada e aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça — CCJ; depois, houve a tramitação no Senado Federal e, em 10 de julho de 2001, a Lei do Estatuto da Cidade foi sancionada pelo Presidente da República.

<sup>13</sup> Art. 159. Os projetos de implementação de obras ou equipamentos, de iniciativa pública ou privada, que tenham, nos termos da lei, significativa repercussão ambiental ou infraestrutura urbana, deverão vir acompanhados de relatório de impacto de vizinhança.

Desde a aprovação do Estatuto da Cidade, o EIV foi tema de diversos debates e propostas de projetos de lei para alterá-lo. Em nossa investigação, fizemos um levantamento de todos os projetos de lei que tramitam nas duas casas do Congresso Nacional e que têm como propositura uma alteração dos arts. 36 a 38 do Estatuto da Cidade.

Como metodologia, fizemos uma busca no *site* do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, a partir do portal de busca avançada dos projetos de lei que estão tramitando nas casas legislativas, utilizando a palavra-chave “10.257”. Descartamos todos aqueles projetos que apareceram na pesquisa do portal de busca, mas que, no entanto, não tinham como proposta uma alteração e, muitas vezes, apenas citavam a Lei Federal nº 10.257, de 2001, na justificativa ou exemplo. Desta forma, julgamos que eles eram irrelevantes para a presente pesquisa.

Para analisar os projetos pertinentes à pesquisa, fizemos uma tabulação separando aqueles projetos que tramitam no Senado Federal e na Câmara dos Deputados. Classificamos a partir de: tipo; número; origem; ano; proponente; partido do proponente; estado; relator; partido do relator; ementa; artigos alterados; tramitação; tema; resumo. Depois disso, os dispusemos a partir de temas comuns, agrupando aqueles que propõem alterações nos mesmos artigos. Ainda, separamos aqueles projetos que já foram arquivados ou aprovados por entendermos que contribuem na análise do mapeamento dos projetos de lei que alteram o Estatuto da Cidade.

Essa tabela nos auxiliou nas conclusões aqui apresentadas. Atualmente, tramitam 8 (oito) projetos no Senado Federal e 79 (setenta e nove) na Câmara dos Deputados que têm como tema uma proposta de alteração ao Estatuto da Cidade. Dentre eles, no Senado Federal, não há nenhum que disponha especificamente sobre o EIV; porém, na Câmara dos Deputados, há 8 (oito) projetos sobre esse assunto. Além disso, há outros 5 (cinco) projetos de lei arquivados que tratam do mesmo tema. Desta forma, debruçemo-nos a explorar, especificamente, os projetos de lei que estão tramitando ou foram arquivados e que tratam sobre EIV para entender os motivos que levam tantos questionamentos a este instrumento.

Ao observar os 8 (oito) projetos de lei que estão tramitando na Câmara dos Deputados, deparamo-nos com uma questão relevante: 6 (seis) deles tramitam de forma apensada por terem um objeto parecido. Em resumo, eles propõem que o EIV não seja exigido no caso de construção de templos religiosos. Dos cinco projetos arquivados, um deles também tem esse tema comum.

Optamos, primeiramente, por analisar qualitativamente esses projetos, entendendo os fundamentos que justificam as propostas e no que se diferenciam ou se assemelham. Isto porque ter mais de um projeto sobre o mesmo tema – que, no caso, são seis – evidencia que esse é um tema importante para a sociedade civil.

Entre os 6 (seis) projetos apensados, o principal é o PL nº 7.265, de 2002, proposto pelo Deputado Lincon Portela (PSL/MG), que “altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, excluindo os templos religiosos da exigência de estudos de impacto de vizinhança”. Os outros são:

- PL nº 6.253, de 2005, do Deputado Oliveira Filho (PL/PR), que “dá nova redação ao artigo 36, da Lei nº 10.257, de 2001 – Estatuto da Cidade”.
- PL nº 5.901, de 2005, do Deputado Almir Moura (PMDB/RJ), que “altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição, para assegurar liberdade de culto e de associação”.
- PL nº 1.905, de 2003, do Deputado Silas Câmara (PTB/AM), que “altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, excluindo os templos religiosos da exigência de Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV”.
- PL nº 2.634, de 2011, do Deputado Pastor Eurico (PSB/PE), que “altera a Lei nº 10.257, de 2001, para dispor sobre a isonomia dos locais de cultos em relação às normas que forem fixadas para atividade de comércio e lugar que gerem produção de sons, demanda por estacionamento e efeitos similares”.
- PL nº 2.865, de 2004, do Deputado Costa Ferreira (PSC/MA), que “altera a Lei nº 10.257, denominada Estatuto da Cidade, dispensando a interveniência da comunidade no licenciamento de templos religiosos”.

As justificativas desses projetos apresentam fundamentos semelhantes, sustentados na hipótese do inciso VI do artigo 5º da Constituição Federal, que assegura o livre exercício de cultos religiosos, ou, ainda, no inciso I do artigo 19 da Carta Magna, que dispõe:

Art 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I – estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público (...)<sup>14</sup>

Assim, os projetos partem do princípio que a exigibilidade do EIV na implementação dos templos religiosos seria uma afronta direta à garantia constitucional do livre exercício a cultos religiosos. Mais de um projeto justifica a sua propositura como uma forma de corrigir esta “inconstitucionalidade” do Estatuto da Cidade:

O projeto ora proposto tem a finalidade de garantir a inviolabilidade, inclusive, do art. 5º, VI, da Constituição Federal, que certamente poderia

<sup>14</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.



ensejar uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI) do referido artigo da lei em comento, por não assegurar o livre exercício dos cultos religiosos. Neste sentido, apresento este, com a finalidade de preservar o Estatuto da Cidade, adequando-o à Constituição Federal.<sup>15</sup>

Tal tese sustenta que o livre exercício a cultos religiosos estaria ameaçado, uma vez que o EIV criaria obstáculos para a implementação de templos religiosos nos centros urbanos, como cita o deputado Lincon Portela em seu projeto:

Não obstante se deva reconhecer a importância do EIV, a sua aplicação a templo religiosos pode criar obstáculos inaceitáveis à implantação de templos religiosos em áreas urbanas. Pode dar margem, também, a discriminações de fundo religioso por parte dos agentes públicos responsáveis pela análise do estudo.<sup>16</sup>

O argumento supracitado aparece em mais de um projeto de lei apensado. Na citação acima, podemos observar outro argumento pertinente também aos outros projetos e que se relaciona com a “inconstitucionalidade” citada. É a questão da discriminação dos agentes públicos. Nas justificativas, os deputados acreditam que o EIV pode ser utilizado como instrumento contrário às igrejas por parte daqueles agentes públicos que a discriminariam: “Afora este aspecto legal, a também que se registrar que o (EIV) poderá ser instrumento a serviço da intolerância e discriminação religiosas, cuja realidade é um fato inegável”.<sup>17</sup>

Um ponto de diferenciação é que o Projeto de Lei nº 5.901 isenta do EIV não apenas os templos religiosos, mas também as associações reconhecidas pelo Poder Público como de utilidade pública e partidos políticos. Na argumentação sobre uma possível discriminação gerada pelo instrumento, o projeto não se limita apenas aos agentes públicos, mas também à própria vizinhança.

Neste momento, os 6 (seis) projetos de lei tramitam na Comissão de Constituição Justiça e Cidadania — CCJC, em que o relator Deputado Chico Alencar (PSOL/RJ) apresentou parecer pela sua inconstitucionalidade.

O relator traz elementos importantes no seu parecer. O primeiro é sobre a questão da competência. O Estatuto da Cidade delegou aos municípios enumerar, por leis, quais atividades e empreendimentos estão sujeitos ao EIV. Isto porque, na realização do EIV, serão analisadas questões de interesse local do município, como adensamento populacional, geração de tráfego, entre outras. Por isso, cabe a este ente federado, em caráter exclusivo, legislar sobre o tema, conforme artigo 30, I, da Constituição Federal.

<sup>15</sup> BRASIL. Projeto de Lei 1.905, de 2003 (Câmara dos Deputados). p. 2.

<sup>16</sup> BRASIL. Projeto de Lei 7.265, de 2002 (Câmara dos Deputados). p. 2.

<sup>17</sup> BRASIL. Projeto de Lei 1.905, de 2003 (Câmara dos Deputados). p. 2.

Essa delegação de competência decorre justamente das competências estabelecidas constitucionalmente. Assim, os projetos de lei seriam uma ofensa à forma federativa de Estado, cláusula pétrea prevista no artigo 60, §4º, da Constituição Federal.

Além disso, o deputado Chico Alencar também discorre sobre o princípio da isonomia. Primeiramente, ao se falar neste princípio, garantido constitucionalmente no *caput* do artigo 5º, é importante entender a diferença entre as igualdades formal e material. A primeira consiste no tratamento isonômico conferido a todos; ou seja, todos são iguais perante a lei. Por sua vez, a igualdade material parte da premissa de que existe uma gigante desigualdade nas relações políticas, econômicas e sociais; por isso, o Estado deve agir de forma positiva para atenuar essas desigualdades, promovendo aos setores preteridos ou vulneráveis da sociedade igualdades reais de condições.

Os projetos de lei que isentam os templos religiosos de realização de EIV para sua implementação geram um privilégio, um tratamento diferenciado, para as entidades religiosas. O argumento é que estes setores sofreriam uma desigualdade, uma discriminação; por isso, é preciso que o Estado aja de forma positiva na garantia da igualdade.

No entanto, como o relator bem argumenta no seu parecer, o Estado age para elevar um determinado segmento quando há uma marginalização histórica, que justifica uma ação para reparar esse problema e possibilitar a igualdade. Porém, as organizações religiosas não se enquadram neste perfil:

Há séculos as organizações religiosas têm papel de destaque no País. É nítida a preponderância de algumas religiões sobre outras, mas, em virtude da liberdade de crença e da natureza laica do Estado estabelecidas pela Constituição, não cabe a ele (o Estado) incentivar o funcionamento de algumas em detrimento das outras. Mesmo assim, é errado afirmar que essas organizações, em sua maioria, encontram dificuldades significativas e consagradas para seu funcionamento. Dessa forma, não há motivação para o Estado excepcionar as organizações religiosas das exigências do Estatuto da Cidade, vez que não foram preteridas historicamente. Ou seja, a alteração pretendida colide com o princípio constitucional da isonomia.<sup>18</sup>

Por ferir tanto a questão da competência municipal como o princípio da isonomia, ambos previstos na Constituição Federal, o parecer do Relator, Deputado Chico Alencar (PSOL/RJ), posiciona-se no sentido de declarar inconstitucional os 6 (seis) projetos de lei que propõem que os templos religiosos não sejam submetidos ao EIV.

Outro elemento notável é que, pela própria constituição histórica do Brasil, sabemos que é um país marcado pela pluralidade. Não apenas nas muitas

<sup>18</sup> BRASIL. Projeto de Lei 7.265, de 2002. Parecer do Deputado Chico Alencar na Comissão de Constituição e Justiça — CCJC. p. 5.

nacionalidades que imigraram ao país, como também com diversas religiões com diferentes representatividades nas regiões brasileiras. Assim, é importante que no ambiente urbano haja a convivência de religiões distintas. E isso apenas é possível com uma gestão democrática da cidade que consiga regular os empreendimentos e conciliar os diferentes interesses, em que o EIV é um instrumento valioso. Sem que haja isso, prevalecerão os interesses daquelas organizações religiosas que têm mais dinheiro e conseguem construir templos maiores, e as organizações religiosas menores terão menor espaço. Ao se pensar e regular o ambiente urbano de forma democrática, se estará garantindo a liberdade de crença religiosa.

Na análise desses projetos de lei e suas justificativas, podemos concluir que não há sentido em isentar os templos religiosos do EIV. Além de criar benefícios para as instituições religiosas, no ordenamento brasileiro é plausível que as isenções do EIV sejam estabelecidas pela legislação municipal, como determina o Estatuto da Cidade, e não por uma lei federal. Isso porque o poder municipal analisará as especificidades locais e adequará a legislação. As propostas de alteração de lei são uma afronta ao caminho em que o direito urbanístico brasileiro vem trilhando nos últimos 15 anos, com avanços na gestão democrática da cidade.

Desta forma, entendemos que o EIV é um importante instrumento para a consolidação da democracia brasileira e não afronta os princípios constitucionais como sugere os projetos de lei acima estudados. Pelo contrário, a inconstitucionalidade está nesses projetos que representam os interesses políticos e econômicos de uma bancada religiosa que quer obter privilégios legislativos.

Em relação aos projetos encontrados no levantamento e que já estão arquivados, destacam-se os dois projetos de lei (respectivamente PL nº 6.652, de 2006, e PL nº 844, de 2003), ambos de autoria do Deputado Pastor Francisco Olímpio (PSB/PE), que suprimem o EIV do artigo 4º do Estatuto da Cidade. A justificativa para os projetos é que o EIV não seria necessário, uma vez que já estaria englobado no Estudo de Impacto Ambiental — EIA.

Ademais, o Projeto de Lei nº 7.649, de 2006, aprovado no Senado Federal (PL nº 137, de 2005) e arquivado na Câmara dos Deputados, de autoria do Senador Marcelo Crivella (PRB/RJ), é bastante parecido com os projetos analisados acima; indo além, garante que os locais destinados aos cultos religiosos não sejam submetidos a EIV, a Estudo de Impacto Ambiental — EIA e audiências públicas.

Por fim, citaremos de forma breve os dois projetos de lei que propõem alterações nos artigos do Estatuto da Cidade que dispõem sobre o EIV, mas que não têm como assunto os templos religiosos.

Cabe citar o PL nº 5.011, de 2016, proposto pelos deputados Lúcio Vale (PR/PA), Ronaldo Benedet (PMDB/CE), Ariosto Holanda (PDT/CE), Beto Rosado (PP/RN), Cabo Sabino (PR/CE), Carlos Melles (DEM/MG), Cristiane Brasil (PTB/RJ),

Evair de Melo (PV/ES), Félix Mendonça Júnior (PDT/BA), Jhc (PSB/AL), Osmar Terra (PMDB/RS), Paulo Teixeira (PT, SP), Pedro Uczai (PT/SC), Remídio Monai (PR/RR), Rômulo Gouveia (PSD/PB), Ronaldo Nogueira (PTB/RS), Valmir Prascidelli (PT/SP) e Vitor Lippi (PSDB/SP). O projeto “altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, autodenominada Estatuto da Cidade, para exigir análise de mobilidade urbana nos Estudos de Impactos de Vizinhança”.

O projeto inclui a mobilidade urbana no rol do artigo 37, que estabelece as questões essenciais a serem analisadas no EIV. Sua justificativa é que, à época de aprovação do Estatuto da Cidade, as questões relacionadas aos deslocamentos de pessoas e cargas em áreas urbanas estavam relacionadas com a geração de tráfego e demanda por transporte público (previstas no inciso V do artigo 37). No entanto, hoje, não seria possível afirmar a mesma coisa. Assim, de acordo com o projeto, o Estatuto da Cidade deveria se atualizar de forma a englobar o conceito de mobilidade urbana:

O moderno conceito de mobilidade urbana vai muito além desses dois fatores e abarca todo o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte (incluindo os não motorizados), de serviços e de infraestruturas (incluindo vias, calçadas, ciclovias e demais logradouros públicos). Faz-se necessário, portanto, atualizar o texto do Estatuto da Cidade, no que concerne aos requisitos mínimos exigidos na análise do EIV, para abranger a mobilidade urbana. Com isso, esperamos evitar que novos equipamentos sejam agregados ao tecido urbano sem que estejam devidamente equacionadas questões como acesso de pedestres, infraestrutura cicloviária ou atendimento por linhas do transporte público.<sup>19</sup>

Atualmente, o projeto está na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania — CCJC, onde aguarda a designação de um relator.

Já o Projeto de Lei nº 4.235, de 2015, tem como autor o Deputado Marcelo Belinati (PP/PR) e “altera o art. 36 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, para determinar a obrigatoriedade de EIV (Estudo de Impacto de Vizinhança), nas construções de condomínios edifícios com mais de 80 unidades autônomas, loteamentos e construção ou ampliação de *shopping centers* e mercados de grande porte, assim entendidos aqueles que tiverem área interna acima de 300 m<sup>2</sup>, com o objetivo de combater o crescimento urbano desordenado”.

A justificativa é combater o processo de crescimento urbano desordenado, utilizando-se do EIV para tanto, de forma a garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estabelecido na Constituição Federal. O autor entende que é importante que, em certos casos, o EIV não seja estabelecido apenas por competência municipal:

<sup>19</sup> BRASIL. Projeto de Lei nº 5.011, de 2016 (Câmara dos Deputados). p. 2.

Em que pese o fato das leis municipais serem mais condizentes com aspectos e peculiaridades locais, não podemos esquecer que também podem traduzir em interpretações equivocadas das prioridades do povo e podem não espelhar conceitos constitucionais importantíssimos. Assim, entendemos que certos pontos relativos aos EIVs, não podiam ficar ao alvedrio dos legisladores locais, motivo pelo qual apresentamos a presente proposição.<sup>20</sup>

Desta forma, propõe que a legislação federal já estabeleça alguns casos em que seja obrigatória a exigência do EIV, não ficando a cargo de legislação municipal. O projeto, no presente, está aguardando votação na Comissão de Desenvolvimento Urbano — CDU da Câmara dos Deputados.

Vale acentuar que o Projeto de Lei nº 181, de 2010, proposto pelo Deputado Arnaldo Faria de Sá e já arquivado no Senado Federal, tinha uma intenção parecida com o Projeto de Lei nº 4.235, visto que estabelecia a obrigatoriedade do EIV na implementação ou ampliação de estabelecimentos comerciais de grande portes em áreas urbanas. No entanto, na alteração do artigo 37 do Estatuto da Cidade, proposta pelo Projeto de Lei nº 181, o EIV seria um instrumento associado apenas aos estabelecimentos comerciais de grande porte, além de dispor sobre diversas normas para a elaboração e aprovação do EIV nestes casos. No projeto, entre as questões a serem analisadas para a realização do estudo estaria: defesa do consumidor, estrutura comercial, emprego e renda, relações sociais entre os membros da comunidade, além daquelas já previstas anteriormente pelo artigo 37 do Estatuto da Cidade.

## 9 Conclusões

Diante do exposto, compreendemos o EIV como importante instrumento de planejamento, gestão e controle de impactos e gestão democrática, com vistas a garantir o direito à cidade e, em especial, a qualidade de vida da população urbana.

Contudo, cabe salientar que, apesar de 15 anos de vigência do instrumento, há grandes desafios pela frente. O primeiro deles é consolidá-lo, no âmbito municipal, como um instrumento obrigatório para o desenvolvimento urbano e, portanto, parte do planejamento estratégico do município, na figura dos planos diretores.

Outro desafio é a compreensão da necessidade de uniformização da legislação específica sobre a matéria, nos termos dos art. 36 a 38 do Estatuto da Cidade – e aqui gostaríamos muito de enfatizar a figura normativa da lei como decorrente de um processo de debate e aprovação pelo Poder Legislativo e contrariamente à figura do decreto, de iniciativa e aprovação única e exclusivamente do Poder Municipal, em desrespeito ao Estatuto da Cidade.

<sup>20</sup> BRASIL. Projeto de Lei nº 4.235, de 2015 (Câmara dos Deputados). p. 3.

A cultura de democratização da gestão municipal também deve ser aprimorada, contra uma cultura tecnocrática de planejamento municipal adotada em período anterior, de obscuridade democrática da história brasileira. Entre outros, acreditamos que a adoção da obrigatoriedade de realização de audiências públicas, com a participação significativa da sociedade civil, apropriando-se do Estudo de Impacto de Vizinhança e opinando sobre ele, é importante passo para se avançar no direito à cidade – aqui enfatizada a sua faceta de apropriação cidadina sobre o urbano, ou seja, da capacidade da população decidir sobre os rumos das cidades.

Um quarto desafio tem a ver com a constatação de uma inclinação para a dispensa do Estudo em relação a templos ou espaços de cultos religiosos. Resta evidente, diante dos elementos até aqui apresentados, que há uma ofensiva de setores relacionados com as bancadas religiosas do Congresso Nacional, de dispensa do EIV quando da implementação de templos, sob a falácia argumentativa de que a necessidade do Estudo feriria a isonomia e a liberdade religiosa, consagrada pela Constituição brasileira.

Ora, já discorremos que, contrariamente à isonomia, a medida gera um privilégio às entidades religiosas, que, historicamente, ocuparam um papel de destaque na política do país.<sup>21</sup> A consequência prática dessa dispensa do EIV será a construção de gigantescos templos, sem qualquer avaliação de impactos e medidas de mitigação, como o conhecido escandaloso caso do Templo Salomão da Igreja Universal do Reino de Deus – construído no município de São Paulo, sob alvará de reforma, tornou-se um megatemplo, com capacidade para cerca de 10 (dez) mil pessoas e 74 (setenta e quatro) mil metros quadrados contruídos, em área gravada como zona especial de interesse social.

Nesse sentido, reforçamos que a *qualidade de vida* deve ser a pedra ângular do Estudo de Impacto de Vizinhança e da sua avaliação para a implementação de um empreendimento ou atividade de grande impacto em detrimento de resultados econômicos.

Todas essas questões nos levam a refletir que ainda há muito o que ser feito pela implementação do instrumento para que tenhamos um dos direitos humanos mais preciosos, que é a liberdade. A liberdade de fazer e refazer a cidade do nosso jeito, a liberdade que se transforma no direito à cidade.

---

### **15 years of Neighborhood Impact Study**

**Abstract:** This work is a study of the Neighborhood Impact Study (EIV), device guaranteed by 10.257 Law (known as the City Statute) and important tool in the preservation of urban space, in ensuring the social function of property and democratic management city. From a survey of the key aspects of the IVE, we follow

---

<sup>21</sup> Excepcionamos, entre outras, as religiões de matrizes africanas, que, historicamente, foram perseguidas no Brasil.

their regulation in Brazilian legislation and analyze the bills proposed in Congress in order to change the City Statute in relation to the EIV.

**Keywords:** City Statute. Neighborhood Impact Study (EIV). Social function of property. Democratic management city.

## Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

\_\_\_\_\_. *Estatuto da Cidade*: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.

\_\_\_\_\_. Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 5.011, de 2016 (Câmara dos Deputados).

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 4.235, de 2015 (Câmara dos Deputados).

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 1.905, de 2003 (Câmara dos Deputados).

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 7.265, de 2002 (Câmara dos Deputados).

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 7.265, de 2002. Parecer do Deputado Chico Alencar na Comissão de Constituição e Justiça — CCJC.

CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anacláudia. *O Estatuto da Cidade*: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 5ª Revista, Ampliada e Atualizada. São Paulo: Atlas, 2013.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA. *Resolução nº 01, de 23 de janeiro de 1986*. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=23>>. Acesso em: 3 out. 2011. Artigo 1º.

DALLARI, Adilson Abreu *et al.* *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Ermínia *et al.* *Cidades Rebeldes*: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

VALÉSI, Raquel Helena. A contribuição do Estudo de Impacto de Vizinhança como processo de transformação do Direito de Propriedade. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade São Judas Tadeu*, n. 2, 2014.

ZANETTI, Graziela Argenta; ZANETTI, Hermes Zaneti Júnior. *O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV): Alternativas Dogmáticas para sua Eficácia imediata e Autoaplicabilidade*. Disponível em: <[http://www.lex.com.br/doutrina\\_25453424\\_O\\_ESTUDO\\_DE\\_IMPACTO\\_DE\\_VIZINHANCA\\_EIV\\_\\_ALTERNATIVAS\\_DOGMATICAS\\_PARA\\_SUA\\_EFICACIA\\_IMEDIATA\\_E\\_AUTOAPLICABILIDADE.aspx](http://www.lex.com.br/doutrina_25453424_O_ESTUDO_DE_IMPACTO_DE_VIZINHANCA_EIV__ALTERNATIVAS_DOGMATICAS_PARA_SUA_EFICACIA_IMEDIATA_E_AUTOAPLICABILIDADE.aspx)>.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MARQUES, Helena Duarte; KOETZ, Vanessa. 15 anos de Estudo de Impacto de Vizinhança. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 75-98, jul./dez. 2016.

---