

Estudo de Impacto de Vizinhança: Um Aspecto da Função Social da Propriedade Urbana

Cláudia Alves De Oliveira¹

1. Introdução. 2. O Direito de Propriedade conforme a Constituição Federal. 3. Do Direito de Vizinhança. 4. Estudo de Impacto de Vizinhança – Eiv; 4.1. O Conteúdo do Estudo de Impacto de Vizinhança; 4.2. Estudo de Impacto de Vizinhança x Estudo de Impacto Ambiental; 4.3. Aplicabilidade do Estudo de Impacto de Vizinhança. 5. Conclusão. 6. Bibliografia. 7. Anexo.

Resumo: Este artigo aborda o Estudo de Impacto de Vizinhança, instituído pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conforme o novo formato conferido ao direito de propriedade pela Constituição Federal de 1988, que vincula o exercício do direito de construir ao atendimento da função sócio-ambiental da propriedade urbana, conforme estabelecido no Plano Diretor da Cidade.

Palavras-chave: Direito Urbanístico. Direito de Construir. Direito de Propriedade. Estatuto da Cidade. Estudo de Impacto de Vizinhança.

Abstract: This article discusses the Study of Neighborhood Impact, established by Law No. 10.257/2001 of July , as the new format given to property rights by the Constitution of 1988 that links the exercise of the right to build the service the socio-environmental function of urban property, as set out in the Master Plan of the City.

Keywords: Urban Law. Right to Build. Property Law. City Statute. Neighborhood Impact Study.

¹ Procuradora do Município do Rio de Janeiro, Doutora em Direito da Cidade pela UERJ.

1. INTRODUÇÃO

O progresso científico, com destaque para as áreas de comunicação e transportes e, principalmente, para a verdadeira revolução da era da informática, alterou de modo profundo a ordem política, econômica, cultural e social em todo o mundo.

A grande evolução tecnológica no último quartel do século passado, sobretudo dos meios de transporte e de comunicação, maleabilizou as fronteiras culturais, econômicas e sociais.

A industrialização da economia transferiu o pólo gerador de riquezas do campo para a cidade, por via de consequência, cada vez mais pessoas foram atraídas pela maior oferta de empregos e de serviços, migrando da zona rural para a urbana.

As pessoas se concentraram ao redor das grandes aglomerações urbanas em busca de uma melhor qualidade de vida. O incremento das políticas públicas de saúde, saneamento, educação, transporte e habitação, mudou sensivelmente o perfil dessas cidades.

O fenômeno da urbanização é inegável e irreversível, ousamos até sustentar que a clássica divisão entre urbano e rural está em vias de extinção. Caminhamos, a nosso sentir, para o estabelecimento de uma nova visão territorial, não mais baseada no tipo de atividade produtiva que se desenvolva na terra, mas na forma com que o ser humano se insere e se relaciona com a natureza, incluindo os seus semelhantes.

A própria estrutura do direito de propriedade foi alterada para acompanhar as mudanças da relação de produção. Não se cuida mais de um direito fundamental absoluto, mas de um direito definido de acordo com os objetivos socioambientais, que passam a informar as normas relativas a seu uso, gozo e fruição, conferindo-lhe seu valor dentro do Estado Democrático de Direito.

Ao analisarmos o Estudo de Impacto de Vizinhança instituído pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, partiremos da definição do direito de propriedade urbana e do direito de construir, conforme traçado pela Constituição Federal, para examinarmos seus reflexos urbanísticos e sobre as relações privadas.

2. O DIREITO DE PROPRIEDADE CONFORME A CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O regime jurídico da propriedade tem sede constitucional, cabendo à União editar normas de direito civil para regular as relações privadas sobre a propriedade, conforme definido pela Constituição Federal.

Assim é que a Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXII, assegura o direito de propriedade, para logo a seguir, no inciso XXIII, condicioná-lo à sua função social.

A nova ordem constitucional alterou o próprio conteúdo do direito de propriedade, que só existirá nos termos de sua função social, conforme definido por normas de ordem pública, como bem observa José Afonso da Silva²:

“ O princípio da função social da propriedade tem sido mal definido na doutrina brasileira, obscurecido, não raro, pela confusão que dele se faz com os sistemas de limitação da propriedade. Não se confundem, porém. Limitações dizem respeito ao exercício do direito, ao proprietário, enquanto a função social interfere com a estrutura do direito mesmo.”

E mais adiante, ao comentar sobre o regime jurídico da propriedade urbana, complementa:

“O princípio, assim, é de que “o direito de propriedade urbana é um instituto que alberga em seu interior, interesses privativos de seu titular e interesses públicos e sociais”, aqueles subordinados a estes, ressalvado que, dentro da esfera dos interesses do proprietário, a questão que polariza o regime jurídico da propriedade urbana é a garantia da existência de um conteúdo mínimo, essencial e intocável, sem ressarcimento.”

A nova feição do direito de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro deriva, não apenas do fato de se ter inserido, pela via constitucional, o conceito de função social na própria concepção do direito. A mais profunda alteração na estrutura do direito de propriedade está no reconhecimento de que o ser humano é parte da natureza, sendo, portanto, necessária a proteção ao meio ambiente equilibrado e a manutenção da qualidade de vida, como forma de garantir o seu direito mais fundamental, que reflete o princípio inspirador da Constituição Cidadã, a dignidade da pessoa humana.

² In, Direito Urbanístico Brasileiro, p. 65.

Nesse sentido, as palavras de Márcia Dieguez Leuzinger³, que cita a avançada doutrina de Antonio Herman Benjamin e José Afonso da Silva:

“O direito de propriedade, assim, assumiu modernamente caráter limitado, que se vem delineando através de normas restritivas impostas pelo Estado em prol do interesse social, fundamentadas no dever estabelecido constitucionalmente, de que a propriedade atenda aos interesses e necessidades coletivos.

Observa Antônio Herman Benjamin;

“As regras de vizinhança encontram fundamento na máxima de que o direito de um estanca no direito de outrem, com o explícito ‘propósito de facilitar o convívio social’, já os deveres de cunho coletivos, diversamente, são decorrência das exigências da convivência em sociedade, refletindo preocupações mais complexas e difusas; em muitos casos, apresentam uma origem comum, a função social da propriedade.

De fato, no princípio do Século XX, surge outro feixe de restrições, agora sob o amparo da função social da propriedade, que atua, conforme destaca José Afonso da Silva, **‘na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens’**. É nesse contexto funcional que **mais aparece e justifica-se a proteção do meio ambiente** (a Reserva Legal, as Áreas de Preservação Permanente, o controle das emissões poluidoras etc.)”

Assim, sendo, **o direito de propriedade, embora previsto constitucionalmente como direito fundamental, sofre restrições decorrentes não mais apenas de regras de vizinhança, mas também da necessidade de que a propriedade cumpra sua função social, aí inserida a chamada “função socioambiental”, tendo em vista o direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado** (art. 225, caput, da Constituição Federal de 1988).” (os grifos não são do original)

A Constituição Federal de 1988, conferiu nova formatação ao direito de propriedade, visto que privilegiou o princípio da dignidade humana, conduzindo o exercício do direito de propriedade à sua função social, privilegiando a coletividade em detrimento do capital, o que determinou uma releitura dos textos infraconstitucionais de forma diferenciada para atender à nova realidade social e constitucional do país.

Neste ponto, sobre a necessidade de se interpretar as normas de direito privado em conformidade com a norma de direito público maior – a Constituição, seguimos os ensinamentos de Pietro Perlingieri, apresentados pela Professora Maria Celina Bodin de Moraes⁴:

Aceita-se hoje, cada vez mais, como metodologia obrigatória para a imprescindível reunificação do sistema, a necessidade de proceder-se, como adverte PERLINGIERI, à “releitura do Código Civil e das leis especiais – isto é, da normativa do Direito Civil – à luz da Constituição”.

³ In, Meio Ambiente – Propriedade e Repartição Constitucional de Competências, p. 58.

⁴ In, O direito Civil Constitucional, p. 18.

De fato, esta parece ser a única solução logicamente adequada, se se reconhecem a preeminência das normas constitucionais – e dos valores por elas expressos – em um ordenamento caracteristicamente unitário. **A norma constitucional, portanto, não deve ser considerada sempre e somente como mera regra hermenêutica, mas também como norma de comportamento, idônea, a incidir sobre o conteúdo das relações intersubjetivas, funcionalizando-as aos seus valores.** (os grifos não são do original)

3. DO DIREITO DE VIZINHANÇA

Ao se examinar o Estudo de Impacto de Vizinhança, há, necessariamente, que se definir o que seja direito de vizinhança e mais, os limites de atuação das normas civis que regulamentam as relações entre vizinhos, das normas urbanísticas que disciplinam o uso e ocupação do solo, e, ainda, das normas ambientais, estas últimas que visam a proteger a qualidade de vida e o meio ambiente sadio.

Nessa tarefa nos servimos, mais uma vez da lição de José Afonso da Silva, em seu clássico “Direito Urbanístico Brasileiro”, ao analisar as relações do direito urbanístico com o direito civil e o direito de construir:

No direito civil, encontramos muitas normas de Direito Urbanístico inseridas entre as de direito de vizinhança e as de direito de construir. Demais, cabe ao direito civil regular o direito de propriedade que sofre profundas transformações por normas jurídicas urbanísticas, como veremos mais adiante. Por essas razões é que Di Lorenzo declara que a normatividade do urbanismo apresenta, em alguns aspectos, notável conexão com relações jurídicas de natureza civilista...

O direito de construir tem diversas conexões com o Direito Urbanístico. Há até concepções, como vimos, que consideram aquele como parte deste. Mas, como nota Hely Lopes Meirelles, o Direito Urbanístico “não se confunde com o direito de construir, nem com o direito de vizinhança, embora mantenham íntimas conexões e seus preceitos muitas vezes se interpenetrem, sem qualquer colisão, visto que protegem interesses diversos e se embasam em fundamentos diferentes. Realmente, o direito de construir e o direito de vizinhança são de ordem privada e disciplinam a construção e seus efeitos nas relações com terceiros, especialmente com os confinantes, enquanto o direito urbanístico ordena o espaço urbano e as áreas rurais que nele interferem, através de imposições de ordem pública, expressas em normas de uso e ocupação do solo urbano ou urbanizável, ou de proteção ambiental, ou enuncia regras estruturais e funcionais da edificação urbana coletivamente considerada.”⁵

As normas civis que regulamentam as relações entre vizinhos têm como objetivo evitar o uso nocivo da propriedade em prejuízo de outrem. Para isso, entende-se que o inatendimento à legislação urbanística indica a utilização desconforme da propriedade. Mas

⁵ In, Direito Urbanístico Brasileiro, p. 41-42.

nem de longe pode-se admitir que o direito de vizinhança esteja compreendido pelas normas de uso e ocupação do solo. São coisas distintas: uma cuida de reger a relação entre vizinhos, a outra de regulamentar a utilização da propriedade em função da coletividade.

O **Código Civil de 1916**, em vigor até meados de Janeiro deste ano, já dispunha sobre direito de vizinhança, adotando o princípio da normalidade para limitar a utilização da propriedade.

Seção V

Dos Direitos de Vizinhança do Uso Nocivo da Propriedade

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.

Art. 555. O proprietário tem direito a exigir do dono do prédio vizinho a demolição, ou reparação necessária, quando este ameace ruína, bem como que preste caução pelo dano iminente.

Em sua obra sobre Direito de Construir, Hely Lopes Meirelles assim apresentava a questão⁶:

Ao tratar dos direitos de vizinhança, a que está subordinado o direito de construir, o Código Civil veda, expressamente, o uso nocivo da propriedade, consignando que o proprietário ou inquilino de um prédio tem o direito de impedir que o mau uso da propriedade possa prejudicar a segurança, o sossego e a saúde dos que o habitam (art. 554).

Este dispositivo acolhe e consagra no nosso direito positivo o **princípio da relatividade do direito de propriedade, ou mais adequadamente, o da normalidade de seu exercício**. O que a lei está a dizer é que ao proprietário ou possuidor só é lícito o uso regular do imóvel, sem abuso ou excesso na fruição de seus direitos. Toda utilização que exceder a normalidade, vale dizer, os padrões comuns de uso da propriedade, segundo a destinação e localização do imóvel, erige-se em mau uso, e como tal pode ser impedido pelo vizinho, por anormal.

A teoria da normalidade, sistematizada por RIPERT, domina hoje todo o exercício do direito de propriedade, notadamente nas soluções dos conflitos de vizinhança.

A teoria de RIPERT, desenvolvida em sua famosa tese apresentada em 1902, e citada por Hely, continua atual:

Um propriétaire ne peut agir sans envisager les suites possibles de ses actes. Il faut le considerer à la fois comme propriétaire et comme voisin: si comme propriétaire, il peut user de son droit quand bien même il nuit à son voisin, comme voisin il est obligé de respecter le droit de propriété de celui qu'il confine. Il est à la fois créancier et débiteur. Par suite, tout exercice de son droit peut ament une violation

⁶ In, Direito de Construir, p. 13.

de l'obligation que lui incombe de respecter le droit d'autrui. Il est d'intérêt général que ses voisins ne souffrent pas sans compensation le préjudice causé .⁷

E com simplicidade conclui:

O conceito de normalidade no direito de construir abrange todas as formas e modalidades de uso da propriedade. Normal é o exercício do direito de construir sem lesão para a vizinhança : anormal é toda construção ou atividade que lese o vizinho na segurança do prédio, ou no sossego ou na saúde dos que o habitam. **Tudo que prejudica a vizinhança além dos incômodos próprios da comunidade entende-se anormal e, portanto, enquadrável no conceito de mau uso da propriedade, repudiado pelo direito** (Código Civil, art. 554).⁸

O Novo Código Civil, instituído pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, manteve o mesmo tratamento da legislação anterior ao dispor sobre direito de vizinhança nos artigos 1.277 e seguintes:

CAPÍTULO V
Dos Direitos de Vizinhança
Seção I
Do Uso Anormal da Propriedade

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

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

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

Art. 1.279. Ainda que por decisão judicial devam ser toleradas as interferências, poderá o vizinho exigir a sua redução, ou eliminação, quando estas se tornarem possíveis.

Art. 1.280. O proprietário ou o possuidor tem direito a exigir do dono do prédio vizinho a demolição, ou a reparação deste, quando ameace ruína, bem como que lhe preste caução pelo dano iminente.

Art. 1.281. O proprietário ou o possuidor de um prédio, em que alguém tenha direito de fazer obras, pode, no caso de dano iminente, exigir do autor delas as necessárias garantias contra o prejuízo eventual.

Repita-se, ao tratarmos da utilização da propriedade urbana, quer sob a égide do Código Civil anterior, quer agora, sob o manto do novel Código, a interpretação das normas sobre direito de propriedade devem se dar conforme a constituição.

⁷ In, Direito de Construir, p. 14.

⁸ In, Direito de Construir, p. 16.

Mais uma vez seguindo a lição da Professora Maria Celina Bodin de Moraes⁹:

A hierarquia das fontes não corresponde apenas a uma expressão de certeza formal do ordenamento jurídico, como o meio de resolução de conflitos entre as normas emanadas de fontes diversas; é inspirada, sobretudo, em uma lógica substancial, isto é, nos valores e na conformidade com a filosofia de vida presente no modelo constitucional. Nas palavras de PIETRO PERLINGIERI, “a tarefa atual da metodologia consiste na elaboração de um sistema fundado em valores presentes no ordenamento jurídico, isto é, **consiste na projeção dos princípios constitucionais sobre todo o tecido normativo, sobre cada uma de suas disposições.**”

O direito de propriedade só é protegido pelo sistema legislativo brasileiro se atender à sua função socioambiental, o que implica, diretamente na redefinição do uso normal da propriedade.

4. ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA - EIV

A Lei Federal nº 10.257, de 10.7.2001, o Estatuto da Cidade, foi editada para regulamentar os artigos 182 e 183, ambos da Constituição Federal, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Constituição Federal

CAPÍTULO II

DA POLÍTICA URBANA

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.

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

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

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

⁹ In, O direito Civil Constitucional, p. 16.

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

No que respeita a este artigo, como já foi dito anteriormente, nos interessa a disciplina conferida pelo Estatuto da Cidade ao Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV. Como bem observa Celso Antonio Pacheco Fiorillo¹⁰:

Mais importante instrumento de atuação no meio ambiente artificial na perspectiva de assegurar a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal, o **Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) tem como objetivo compatibilizar a ordem econômica do capitalismo (art. 1º, IV, e 170 da Constituição Federal) em face dos valores fundamentais ligados às necessidades de brasileiros e estrangeiros residentes no país justamente em decorrência do trinômio vida – trabalho – consumo.** (os grifos não são do original)

ESTATUTO DA CIDADE

Seção XII

Do estudo de impacto de vizinhança

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

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

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

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

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

¹⁰ In, Curso de Direito Ambiental Brasileiro, p. 219.

A legislação urbanística tradicional atribui ao Zoneamento a função de garantir a proteção da população em relação aos usos incômodos, à medida que estabelece zonas homogêneas, no interior das quais apenas determinados usos são permitidos. Todavia o Zoneamento por si só não é capaz de garantir a proteção da qualidade de vida de alguns bairros.

O Estatuto da Cidade, ao traçar as diretrizes gerais para o desenvolvimento da política urbana, forneceu a base para a definição do uso normal da propriedade urbana, considerando-se que a ordenação e o controle do uso do solo devem ter como objetivos evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos, a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes, o parcelamento do Solo, a edificação ou uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura correspondentes, a deterioração das áreas urbanizadas e a poluição e a degradação ambiental (art. 2º)

Como observa João Lopes Guimarães Júnior¹¹:

Quando essas preocupações ganham o **status** de “diretrizes gerais da política urbana”, o Poder público assume diretamente a tarefa de impedir o uso nocivo da propriedade urbana, que é exatamente o conteúdo do direito de vizinhança disciplinado no Código Civil.

Nas palavras de João Lopes Guimarães, o EIV tem por

objetivo garantir e esgotar o debate prévio sobre todas as influências que a inovação pretendida em determinado imóvel pode provocar nos seus arredores. O documento, produzido segundo parâmetros legais, terá de contemplar todos os aspectos do impacto de vizinhança, por isso mesmo, fornecerá os subsídios para avaliar direitos e obrigações para o proprietário e seus vizinhos.¹²

Cuida-se de norma de caráter urbanístico, destinada a possibilitar o adequado uso e ocupação do solo urbano. Não se pode pretender utilizar o EIV para impedir a concessão de licença com fundamento em interesses particulares, que devem ser resolvidos em sede civil.

Ademais, como já lecionava Hely Lopes Meirelles, o exercício do direito de propriedade, só é legítimo e defensável observadas as regras da normalidade que serão aferidas de acordo com os padrões locais e comuns de utilização do imóvel.

¹¹ In, Direito Urbanístico, Direito de Vizinhança e Defesa do Meio Ambiente Urbano, p. 115.

¹² In, ob. cit., p. 122.

O conceito de normalidade do uso da propriedade é relativo e contingente, variando com as circunstâncias ocorrentes em cada caso. Segundo os limites de incômodos ou danos admitidos como ônus de vizinhança.¹³

....

Em tema de vizinhança, nem todo incômodo é reprimível: só o é o insuportável, o que entra na esfera da utilização abusiva da propriedade, do mau uso do prédio e de seus implementos, embora causado sem culpa ou dolo do vizinho....¹⁴

Nem sempre os interesses da vizinhança coincidirão com os interesses maiores da coletividade. Suponhamos que a Administração aprove a instalação de um centro de convenções em determinado bairro da cidade. Podem os moradores das proximidades se opor ao uso do imóvel invocando direito de vizinhança? E se esse mesmo centro de convenções significar, para a cidade, interessante pólo gerador de empregos? Os interesses mais abrangentes (municipais) deverão sempre se sobrepor aos interesses circunscritos (vizinhança). Ou seja, no confronto entre interesses transindividuais, prevalece o de maior alcance.

É preciso considerar, ainda, que “a lei civil impõe unicamente as restrições necessárias para obstar a que os inconvenientes ultrapassem o plano do tolerável. Ir além seria tornar praticamente impossível a vida em sociedade, e, sobretudo, nas comunidades urbanas, à qual são inerentes, em certa medida, incômodos e perturbações inevitáveis em qualquer situação de convívio próximo.”¹⁵

4.1 . O Conteúdo do Estudo de Impacto de Vizinhança

O EIV é feito para avaliar previamente os impactos que determinado empreendimento irá causar no cotidiano de determinada localidade, chamada pelo Estatuto da Cidade como vizinhança, que pode ser uma rua, várias ruas ou um bairro, mas considerados como uma unidade de vizinhança, conceito urbanístico que deve ser aplicado, para se evitar o equívoco de envolver o Poder Público na disputa de interesses financeiros entre particulares na limitação recíproca de seus direitos sobre a propriedade urbana.

Como bem observa Lucélia Martins Soares¹⁶:

Estamos tratando de empreendimentos ou atividade de tal porte ou relevância que podem conturbar o equilibrado andamento de uma região com seu simples surgimento. A Administração Pública, embora não proíba a construção da obra ou exploração da atividade, tenta intervir de maneira a evitar que haja perturbação no cotidiano daqueles que habitam na região, ou, pelo menos, tenta amenizar ao máximo a intensidade daquela. Novamente, aqui o Poder público intervém para limitar a liberdade daquele proprietário da esfera privada, na tentativa de adequar a

¹³ In, ob.cit., p. 16.

¹⁴ In, ob.cit., p. 16.

¹⁵ In, Direito Urbanístico, Direito de Vizinhança e Defesa do Meio Ambiente Urbano, p. 121.

¹⁶ In, Estatuto da Cidade – Comentários à Lei nº 10.257/2001, p. 294.

construção ao meio no qual será inserida, ou vice-versa. É que muitas vezes, por conta do aparecimento de um empreendimento em determinada região, o Poder público deve aumentar a rede de serviços colocados à disposição no local. Daí a exigência da elaboração do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, previsto no artigo 36, da Lei 10.257/2001.

As conclusões do Estudo de Impacto de Vizinhança poderão conduzir à aprovação do empreendimento ou atividade, estabelecendo, contudo, condições ou contrapartidas para seu funcionamento, ou mesmo à inviabilização do projeto.

No EIV deve-se levar em conta os impactos resultantes da implantação do novo projeto na vizinhança que sobrecarreguem as condições atuais ambientais (impermeabilização excessiva do terreno, aumento de temperatura), paisagísticos (impacto sobre paisagens de morros, dunas, vales, vista para frentes de água), econômicos (impactos sobre o comércio e serviços locais, ou sobre a produção de pequenos agricultores) e sociais (perda de empregos ou renda, sobrecarga de equipamentos públicos) e do sistema viário.

A lei municipal que regulamenta o Estudo de Impacto de Vizinhança deve contemplar todas essas dimensões, ultrapassando o simples ressarcimento à cidade da sobrecarga sofrida com o investimento.

O Estudo de Impacto de Vizinhança poderá também exigir alterações no projeto do empreendimento, como diminuição de área construída, reserva de áreas verdes ou de uso comunitário no interior do empreendimento, alterações que garantam para o território do empreendimento parte da sobrecarga viária, aumento no número de vagas de estacionamento, medidas de isolamento acústico, recuos ou alterações na fachada, adequação de publicidade, etc.

Por outro lado, o EIV poderá concluir pela necessidade de se prestar uma contrapartida, para viabilizar o empreendimento, de molde a compensar o transtorno causado à coletividade em virtude da implantação do novo projeto, podendo-se exigir, por exemplo: no caso de adensamento populacional, áreas verdes, escolas, creches ou algum outro equipamento comunitário; no caso de impacto sobre o mercado de trabalho, postos de trabalho dentro do empreendimento, ou iniciativas de recolocação profissional para os afetados; no caso de empreendimento que sobrecarregue a infra-estrutura viária, investimentos em transportes coletivos, entre outros.

O EIV tem como finalidade precípua oferecer segurança aos interessados sobre o alcance dos efeitos – positivos e negativos – do empreendimento, para a fixação de eventuais conseqüências jurídicas, sendo verdadeiro instrumento de justiça social, pelo que

deve ser elaborado de forma técnica e imparcial, dando-se publicidade e garantindo o direito de participação dos interessados.

4.2. Estudo de Impacto de Vizinhança X Estudo de Impacto Ambiental

Concordamos com João Lopes Guimarães que propõe a analogia do EIV com o Estudo de Impacto Ambiental, visto que

são ambos instrumentos inspirados pela mesma preocupação, qual seja a de ‘avaliar as proporções das possíveis alterações que um empreendimento, público ou privado, pode ocasionar ao meio ambiente. Trata-se de um meio de atuação preventiva, que visa a evitar as conseqüências danosas, sobre o ambiente, de um projeto de obras, de urbanização ou de qualquer atividade.¹⁷

O EIV, todavia, tem seu campo de atuação bastante restrito. A uma porque deve ser utilizado para proteger uma área bem limitada sob a definição de “vizinhança”, evitando que o mau uso da propriedade prejudique o equilíbrio desse pequeno “ecossistema urbano”. A duas, porque, dada a máxima vênua, não se pode sustentar, como faz o Professor Paulo de Bessa Antunes¹⁸, que “o EIV nada mais é do que um EIA para a área urbana”.

O próprio Estatuto da Cidade, em seu artigo 38, antes transcrito, deixa clara a distinção entre estes dois relevantes instrumentos de controle ambiental e urbanístico, ao textualmente admitir a realização de ambos nas hipóteses em que a legislação ambiental assim o exigir.

Por óbvio, ambos são instrumentos com sede constitucional destinados à manutenção da qualidade de vida, mas, insista-se, o EIV tem como objetivo avaliar o impacto resultante de determinado projeto no funcionamento de um núcleo urbano imediatamente próximo, tendo-se como parâmetro a utilização normal da propriedade urbana, conforme definido nas legislações de uso e ocupação do solo. O EIA, por sua vez, tem espectro de atuação mais amplo, preocupando-se em avaliar a utilização racional e equilibrada dos recursos naturais por ocasião da instalação e funcionamento de projetos urbanísticos, industriais ou agrícolas de grande porte, visando à proteção do meio ambiente.

¹⁷ In, ob. cit., p. 122.

¹⁸ In, Direito Ambiental, p. 310.

4.3. Aplicabilidade do Estudo de Impacto de Vizinhança

O Estatuto da Cidade traça as normas gerais sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança, que dependerá de lei local, editada de acordo com a competência constitucional conferida aos Municípios para dispor sobre uso e ocupação do solo, para ser exigível, sendo de se destacar que, conforme lembra Celso Fiorillo, podemos transportar para o EIV todo o regime jurídico do EIA.

Observe-se, que antes mesmo da edição do Estatuto da Cidade vários Municípios já cuidavam do Estudo de Impacto de Vizinhança, embora possa se verificar algumas diferenças terminológicas, a essência é a mesma, garantir o uso normal da propriedade urbana em benefício da qualidade de vida da pessoa humana.

Na cidade do Rio de Janeiro, a Lei Orgânica Municipal já previa o Relatório de Impacto de Vizinhança, bem como o Plano Diretor Decenal, Lei Complementar nº 16/92, sem, contudo, existir até o momento lei que regulamente o instituto. (Vide Anexo)

Todavia, para que se possa dar exequibilidade ao novo instituto previsto no Estatuto da Cidade é necessário que se edite lei municipal na qual se definam essencialmente:

- a) O conteúdo do Estudo de Impacto de Vizinhança, incluindo os casos em que será exigido ou dispensado em vista do porte ou da natureza do empreendimento a ser construído ou ampliado;
- b) O exame da adequação ou compatibilidade do empreendimento com as características locais;
- c) Os impactos no meio ambiente natural ou construído, incluindo ruídos (poluição sonora), reflexos na infra-estrutura já instalada (rede de água, esgoto, gás, telefonia e energia elétrica);
- d) Os impactos no sistema viário e aumento da demanda local por transportes públicos;
- e) As medidas compensatórias ou mitigadoras dos possíveis reflexos no meio ambiente local;
- f) Os prazos e procedimentos a serem observados;
- g) A competência dos órgãos municipais incumbidos de sua aprovação;
- h) Os critérios que tornem efetiva a participação popular no processo de aprovação do relatório de impacto de vizinhança

5. CONCLUSÃO

O Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV é importante instrumento trazido pelo Estatuto da Cidade para a preservação da qualidade de vida nos centros urbanos.

O legislador federal editou norma que vai ao encontro da demanda local, visto que vários municípios, no exercício de sua competência constitucional para legislar sobre matéria de interesse local, já haviam traçado normas para verificar o impacto de empreendimentos de médio e grande porte na sua área de influência.

É fundamental que se observe o verdadeiro objetivo do Estudo de Impacto de Vizinhança, qual seja a verificação dos reflexos de determinada construção, instalação ou atividade em seu entorno, considerando-se os interesses da coletividade. O EIV deve servir como instrumento de análise do projeto apresentado, de molde a fornecer os dados necessários à adoção das medidas mitigadoras que compatibilizarão o aproveitamento que se pretende dar à propriedade urbana, que deverá ser exercida de acordo com a função social definida para a propriedade e a função social estabelecida para a própria cidade.

O EIV está situado no tênue limite entre o direito privado, que regula a relação entre vizinhos no exercício de seu direito de propriedade, e o direito público, que estabelece as limitações urbanísticas e ambientais para o exercício deste mesmo direito, considerando-se, no entanto, os interesses da coletividade.

De conseguinte, as conclusões do EIV serão utilizadas pelo Poder Público à época do licenciamento da obra ou atividade, ou mesmo em juízo como prova técnica do inatendimento às normas urbanísticas, ao passo em que poderá, também, servir como base de ações indenizatórias pelos prejuízos causados em função do uso nocivo da propriedade, considerando-se não mais a coletividade, mas os efeitos incidentes em determinada propriedade.

Deve-se, contudo, estar atento para que o instrumento criado para a defesa de interesses difusos não seja utilizado de forma distorcida para defender interesses privados contrários ou favoráveis a determinado empreendimento. A função do EIV é verificar o impacto do projeto na área na qual se insere e não servir como instrumento oficial em brigas menores entre vizinhos.

BIBLIOGRAFIA

- ACCIOLI, Wilson. *"Instituições de Direito Constitucional"*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.
- ACKEL FILHO, Diomar. *Município e Prática Municipal (À luz da Constituição Federal 1988)*. São Paulo: Editora RT, 1992.
- ACSELRAD, Henri (Org). *A duração das cidades*. Rio de Janeiro: Editora DP&A, 2001.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumem Júris, 2002.
- BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo: Editora Saraiva, 1996.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*, 11. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1989.
- DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio, Coord. *Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001)*. São Paulo: Editora Malheiros, 2002.
- DALLARI, Adilson Abre; FIGUEIREDO, Lúcia Valle Figueiredo, Coord. *Temas de Direito Urbanístico – 2*. São Paulo: Editora RT, 1991.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1979.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 3. ed. ampliada. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.
- GOYARD-FABRE, Simone. *Os Fundamentos da Ordem Jurídica*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2002.
- LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Meio Ambiente: Propriedade e Repartição Constitucional de Competências*. Rio de Janeiro: ADCOAS – Editora Esplanada, 2002.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
- MAXIMILIANO, Carlos. *Hermêutica e Aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1984.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir*. 8. ed. atualizada. São Paulo: Malheiros Editora, 2000.
- MILARÉ, Edis e BENJAMIN, Antonio Herman V. *Estudo de Prévio Impacto Ambiental*. São Paulo: Editora RT, 1993.
- MORAES, Maria Celina Boudin. *O Direito Civil Constitucional*. Arché, ano VIII, nº 24, 1999.

- MUKAI, Toshio. *Direito urbano-ambiental brasileiro*. São Paulo: Editora Dialética, 2002.
- MUKAI, Toshio. *O Estatuto da Cidade – Anotações à Lei nº 10.257, de 10-07-2001*. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.
- OSÓRIO, Leticia Marques (Org). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do Direito Civil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2002.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998
- SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*, 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.
- SILVA, José Borzacchiello da; COSTA, Maria Clélia Lustosa e DANTAS, Eustógio Wanderley Correia (Org.). *A cidade e o Urbano: Temas para debates*. Fortaleza: Edições UFC, 1997.
- TEPEDINO, Gustavo. *Temas de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2001.

ANEXO**LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**

Art. 436 - É reconhecido o direito de vizinhança, seja pela aplicação da lei civil, seja pelas disposições desta Lei Orgânica e, especialmente, quanto ao licenciamento de obras do Município, pelo atendimento do seguinte:

I - qualquer requerimento de licença para construção de obra nova ou modificação que implique a construção de pavimentos exigirá a notificação, por edital e por via postal, dos proprietários e dos moradores dos imóveis lindeiros, contendo descrição sucinta da área total edificável, do índice de aproveitamento do terreno e do número de pavimentos e de unidades por pavimentos e no total;

II - é assegurado aos proprietários e moradores dos imóveis lindeiros o direito de intervir no processo para verificar e exigir adequação do projeto à legislação em vigor;

III - a consulta ao processo se fará diretamente pelos interessados ou por terceiros legalmente qualificados, os quais poderão manifestar-se a respeito da observância, no projeto, dos requisitos legais;

IV - a expedição da licença ficará condicionada à decisão, pela autoridade competente, das impugnações apresentadas.

§ 1º - O direito de vizinhança instituído neste artigo poderá ser exercido simultaneamente pelos proprietários lindeiros ou, em substituição a estes, por associação de moradores legalmente registrada após assembléia que, especialmente convocada, se manifeste pelo exercício desse direito.

§ 2º - Fica o Poder Público obrigado, no ato de expedição da licença, a publicar edital, para conhecimento de terceiros, do projeto licenciado, com as indicações mínimas referidas no inciso I.

§ 3º - O descumprimento das disposições deste artigo implica o cancelamento automático da licença ou sua denegação, além de responsabilizar a autoridade administrativa concedente da licença, de acordo com a sua hierarquia, por infração político-administrativa ou falta grave.

...

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

I - o meio ambiente natural e construído;

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

III - o sistema viário;

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

V - as características sócio-culturais da comunidade.

Parágrafo único - Os órgãos públicos afetos a cada item que compõe o relatório de impacto de vizinhança responsabilizar-se-ão pela veracidade das informações contidas nos respectivos pareceres.

PLANO DIRETOR DECENAL – LEI COMPLEMENTAR Nº 16/92
SUBSEÇÃO II
DO PROCESSO DE AVALIAÇÃO DO IMPACTO AMBIENTAL
(arts. 118 - 121)

Art. 118 - Competirá ao órgão executivo central do sistema implantar processo de avaliação de impacto ambiental e de vizinhança para o controle das obras, atividades ou instalações potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente natural e cultural.

Parágrafo único - VETADO

Art. 119 - Para o processo de avaliação do estudo e do relatório de impacto ambiental e de vizinhança serão editadas normas técnicas complementares às federais e estaduais.

Art. 120 - O licenciamento de obras, instalações e atividades e suas ampliações, de origem pública ou privada, efetiva ou potencialmente causadoras de alteração no meio ambiente natural e cultural e na qualidade de vida, estará sujeito à elaboração de Estudo de Impacto Ambiental, de Relatório de Impacto Ambiental e de Relatório de Impacto de Vizinhança.

Art. 121 - A exigibilidade, as formas, os prazos, os elementos e demais requisitos que deverão estar contidos no Estudo de Impacto Ambiental e/ou no Relatório de Impacto de Vizinhança, para cada instalação ou atividade, ou grupo de instalações ou atividades, serão estabelecidos em lei.