



## CONVENIÊNCIA DA IMPOSIÇÃO DE ESTUDOS DE IMPACTO DE VIZINHANÇA E AS MEDIDAS COMPENSATÓRIAS, MITIGATÓRIAS E RETRIBUTIVAS

*The convenience of imposing the neighborhood impact assessment (eiv) and the definition of compensatory, mitigatory and retributive measures*

**Edson Ricardo Saleme**

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS, Santos, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2327949554357971> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9533-0031>

E-mail: [ricasal@uol.com.br](mailto:ricasal@uol.com.br)

**Alvaro Micchelucci**

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS, Santos, SP, Brasil

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5428645136987688> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3881-8954>

E-mail: [amicchelucci@gmail.com](mailto:amicchelucci@gmail.com)

Trabalho enviado em 30 de julho de 2021 e aceito em 16 de novembro de 2021



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.02., 2023, p. 586-612.

Edson Ricardo Saleme e Alvaro Micchelucci

DOI: 10.12957/rdc.2023. 61380 | ISSN 2317-7721

## RESUMO

O presente texto tem como propósito a discutir a utilização do estudo de impacto de vizinhança (EIV) como instrumento de efetivação e controle de atividades e empreendimentos impactantes e como a legislação urbanística pode dispor e regular o assunto diante das conveniências econômicas geradas por empreendimentos públicos ou particulares. Por meio do método hipotético-dedutivo, será debatido de como o plano diretor e atos normativos podem estabelecer regras adequadas aos interesses municipais preservando interesses coletivos. No trabalho se fará revisão de literatura e terá como base a legislação vigente. A proposta é verificar como os projetos submetidos às municipalidades podem ser objeto de medidas compensatórias, mitigatórias e retributivas e a necessidade de serem consignadas no plano diretor e legislação municipal. A administração municipal, em face desses fatores e de interesses futuros, deve guiar-se com margem decisória responsável de forma a compatibilizar a atividade econômica com o que especificou serem funções socioambientais da cidade. O texto sublinha nas considerações finais que nem sempre essa conciliação de interesses públicos e privados existe de fato e que podem ocorrer desvios que não atendam o interesse coletivo.

**Palavras-chave:** Plano diretor; legislação urbanística; EIV; compensação e retribuição; desvio de finalidade.

## ABSTRACT

This paper is to discuss the use of the Neighborhood Impact Assessment (EIV) as an instrument to carry out and control impacting activities and how the urban legislation does it in view of the economic conveniences generated by public or private projects. Through the hypothetical-deductive method, it will be discussed how the urban plan and local legislation can establish proper rules to the interests of the town, preserving collective interests. For this purpose, the bibliographic review is herein employed and be based on the current legislation. The proposal is to verify how projects submitted to municipalities can be subject to compensatory, mitigating and retributive measures and the need to be included in the master plan and municipal legislation. The municipal administration, in view of these factors and future interests, must guide itself with a responsible decision-making margin in order to make economic activity compatible with what it specified to be the city's socio-environmental functions. As a results and conclusions the text underlines that public and private interests does not always be coincident and misuse of powers could be found and collective interest may be disregarded.

**Key words:** urban directive law; urban legislation; neighbordhood impact assessment (EIA); compensatory, mitigating and retributive measures; misuse of power.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 15, N.02., 2023, p. 586-612.

Edson Ricardo Saleme e Alvaro Micchelucci

DOI: 10.12957/rdc.2023. 61380 | ISSN 2317-7721

## 1. INTRODUÇÃO

A legislação brasileira conta com considerável número de regras acerca da temática urbana que advém, sobretudo, da criação de um capítulo constitucional especialmente dedicado ao ambiente citadino. A regulamentação dos arts. 182 e 183 da CF resultou na criação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 2001, cujo propósito maior foi auxiliar os municípios brasileiros na construção de um plano diretor e assim melhor moldar a função social da cidade de cada um deles.

O planejamento e as normas urbanas estão sujeitos a erros e acertos que a municipalidade deve enfrentar para traçar metas factíveis. Não é algo simples de se alcançar em curto prazo, pois elementos novos surgem, a cada momento, influenciando ou mesmo contrastando políticas públicas eventualmente adotadas.

O plano diretor, referido no §1º do art. 182 da Constituição brasileira, é instrumento próprio para se formatar o que a municipalidade deseja alcançar em termos de cumprimento da função social local e estabelecer metas, em curto, médio e longo prazo, para a criação de infraestrutura, equipamentos urbanísticos e estabelecer regras gerais para a cidade desejada por aquela coletividade.

Por ser uma lei votada e discutida pela população deve estabelecer rumos que a administração deve tomar. Todavia, muitas vezes, a criação de regras pelo próprio plano é considerada forma de “engessamento” da administração municipal, ainda mais com a criação de normas tal como a que impõe a realização de estudos de impacto. Esta pode não ser bem aceita pelo simples fato de ser mais uma imposição diante de empreendimentos que possam surgir com suas externalidades, nem sempre positivas.<sup>1</sup>

É frequente o repúdio a essas normas, sobretudo quando interesses privados grassam em municipalidades populosas e prósperas, que encaram a tutela ambiental e urbana como

---

<sup>1</sup> O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2001) em seu art 36 estatui que “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.” Portanto é discricionário da autoridade criar ou não esta norma para melhor sustentabilidade e adequação das obras em sua circunscrição imobiliária.

verdadeiros obstáculos a transpor. Isso advém do completo desconhecimento dos benefícios que essa tutela pode gerar, inclusive com repercussões positivas para quem vive e trabalha na cidade.

Estudos técnicos e experiências reais atestam ser o plano diretor, seguido de normas urbanísticas bem estruturadas, instrumentos fundamentais para o crescimento profícuo das cidades que desejam traçar objetivos do desenvolvimento urbano. Sua serventia e benefícios são inegáveis, sobretudo com a possibilidade de ordenar espaços habitáveis, mormente com perspectivas estratégicas. Ao Município outorgou-se poder para legislar em assuntos de interesse da comunidade local, nos termos do art. 30, I da Constituição Federal (CF). Ainda que não seja obrigatória para todas as cidades, a lei do plano diretor estabelece o que localmente se deseja ter por função social e deve ser complementada por normas mais específicas nas direções reguladas e na aplicação de instrumentos nela previstos, tal como a lei que impõe os estudos de impacto de vizinhança para obras que possam gerar impactos e influências na região. A municipalidade tem sob sua responsabilidade, nos termos do art. 30, VIII da CF promover ordenamento territorial, por meio de planejamento, controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.

Esta exigência parece ser ainda mais nítida quando haja preocupações de âmbito sanitário, econômico e ainda outros tantos que envolvam atividades complexas, mormente em termos de necessidade de melhoria da acessibilidade e mobilidade urbana das pessoas e cargas na circunscrição, instituída por outras normas urbanas ou ainda de cunho regional, remarcando que o transporte público tem caráter essencial (art. 30,V da CF).<sup>2</sup>

É salutar e indispensável que o planejamento se transforme em políticas públicas viáveis em curto, médio e longo prazo. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2001) preocupou-se em estabelecer uma revisão decenal para que o planejamento, pelo plano diretor, pudesse atingir parcela considerável de tempo, cuja revisão tem sido diminuída por grande parte das municipalidades obrigadas a elaborá-lo.

O plano diretor pode servir aos interesses da população de forma acertada e, ao ser acompanhado pela exigência do EIV – Estudos de Impacto de Vizinhança, por lei local, é instrumento apropriado para o controle e implementação das políticas urbanas, principalmente na limitação de atividades propagadoras de poluição ou degradação e, desta forma, impondo

---

<sup>2</sup> O Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089, de 2015) é norma a ser aplicada pelas entidades regionais criadas por um estado ou mais de um estado; devem estabelecer no uso de serviços públicos de interesse comum. Municípios pertencentes a uma entidade regional devem elaborar seu plano diretor nos termos do plano diretor urbano integrado aprovado pelo(s) estado(s) correspondente(s).

medidas mitigatórias, compensatórias ou retributivas que atendam os interesses da população. Porém, como prescrito no art. 36 da Lei nº 10.257, de 2001, impõe-se à lei municipal a definição de sua obrigatoriedade.

A questão que aqui se coloca é a importância dos estudos de impacto ambiental na medida em que são fundamentais para a manutenção de condições socioespaciais adequadas de uma cidade e como a regulamentação do EIV pode atender essa finalidade, mesmo diante do amplo poder discricionário outorgado à municipalidade. Outra possível questão que se enfrenta é a possibilidade de desvio de finalidade nas decisões municipais relacionadas ao tema.

O que se busca refutar ou confirmar a partir do método hipotético-dedutivo empregado ao final é se um empreendimento urbano, de grande interesse econômico para a coletividade local, ainda que venha a cumprir normas urbanísticas pertinentes, pode ter garantida sua aprovação mesmo alterando ou trazendo impactos relevantes à paisagem urbana local. Aqui se fará revisão bibliográfica sendo que, ao início, se aborda a importância do plano diretor, pois a legislação urbana geralmente nele se apoia e fundamenta. Posteriormente, o trabalho segue para o deslinde das questões propostas.

Determinante para resposta é a análise de como o Poder Público municipal pode aplicar o microssistema normativo urbanístico e seus respectivos instrumentos, particularmente o EIV, na localidade para compatibilizar o desenvolvimento econômico em face da sustentabilidade local.

O objetivo geral deste trabalho é buscar aplicações práticas e como são efetivadas, em alguns centros citadinos nacionais e da América Latina, de legislação urbanística adequada para aplicação dos Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV), tal como preconizado no art. 36 da Lei nº 10.257, de 2001. Os objetivos específicos devem refletir, estudar e indicar como o instrumento pode efetivamente favorecer a municipalidade por sua introdução.

## **2. O ESTATUTO DA CIDADE E A PREVISÃO DO INSTRUMENTO**

A legislação urbanística brasileira<sup>3</sup> criada após o Estatuto da Cidade incrementou o processo de estabelecimento do planejamento urbano citadino, de forma a dotar suas normas de

---

<sup>3</sup> Antes do Estatuto da Cidade aponta-se basicamente para a Lei nº 6.766, de 1979, como referencial para que as municipalidades adotassem procedimentos adequados no planejamento citadino. A Constituição de 1988 elevou o Município a outro patamar e lhe outorgou competências para conformar a circunscrição de

maior tecnicidade e segurança, permitindo, assim, serem aplicadas sempre em prol dos munícipes pela prefeitura ou governo local, no exercício de suas atividades, sem perder de vista a preocupação intergeracional, com vistas à sustentabilidade preconizada constitucionalmente (art. 225 da CF).

O crescimento populacional, no âmbito municipal, exige do urbanismo a adoção de políticas públicas adequadas que possam atender grandes demandas, antes sequer consideradas em termos de políticas locais. Entre o EIA e o EIV o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) consigna outros instrumentos; nos primeiros incisos do art. 4º elenca os planos nacionais, regionais e municipais; institutos financeiros, tributários, jurídicos e políticos. Costa (2014) afirma que o direito urbanístico, emoldurado pelo princípio da função social da propriedade, se relaciona com diversos ramos jurídicos.<sup>4</sup>

O planejamento urbano deveria ser prioridade antes de qualquer tomada de decisão, sobretudo nas alterações de fulcro socioambiental geradas por empreendimentos que, por vezes, não são coincidentes com os anseios populares locais. Na medida em que a população se adensou, mais complexas e numerosas tornaram-se suas respectivas necessidades. Os estudos de impacto nasceram nos Estados Unidos, nas palavras de Sanchez (2020). A preocupação fundamental seria conciliar o controle dos impactos e o modelo adotado. Este se desenvolveu a partir daquele e se disseminou para outros países e também outros contextos, por este motivo o EIV é próximo ao EIA. Os processos de transformação das cidades devem incorporar práticas de planejamento em que os aspectos negativos sejam amenizados e os positivos potencializados.<sup>5</sup>

A urbanização, como bem esclarecem Depisch et al (2021), tem sempre os correspondentes impactos negativos ou positivos devido ao planejamento insuficiente e às condições de gestão urbana na própria cidade geradores de externalidades. Estas requerem uma gestão competente e adequada para lidar e viabilizar melhorias no sentido de encarar o

---

acordo com os interesses locais.

<sup>4</sup> O art. 4º da Lei 10.257, de 2001, o Estatuto da Cidade elenca instrumentos que podem alavancar o desenvolvimento municipal por meio do planejamento citadino a fim de melhor erigir a estrutura da função social proposta pela municipalidade.

<sup>5</sup> A delimitação de extensão das áreas de influência do projeto ou empreendimento, com extensões territoriais diversas, seja para os meio físico, biótico ou mesmo antrópico é condição determinante para tornar o EIA instrumento de grande valia. A identificação do empreendedor corresponde à medida da indenização em caso de dano. Os estudos discutem alternativas técnicas locacionais, nos termos da Resolução 237/ (BRASIL 1997), no sentido de se instalar ou não o empreendimento, dependendo da avaliação dos cenários, comum ao procedimento.



desenvolvimento econômico não apenas sob o enfoque empresarial mas, sobretudo, com envolvimento nos direitos socioambientais.

Kafta (1997) remarca que a avaliação do espaço urbano envolve não somente a medida de impacto, mas também um indicador de desempenho que se possa estabelecer uma escala de valores em que os impactos sejam avaliados de acordo com o ambiente analisado.<sup>6</sup>

No que tange aos equipamentos urbanísticos e ao atendimento das necessidades locais, as demandas foram cada vez maiores e sem a respectiva contraprestação pública, o que deu margem à clandestinidade e improvisação; isso sem contar com a pressão sobre o ambiente que se tornava cada vez maior e com impactos significativos. Sob o escólio de Raquel Rolnik existem três questões comuns a quase todos os municípios com essas características: [...] moradia popular e regularização fundiária, distribuição de ônus e benefícios do crescimento e como se implementar uma gestão democrática." (CIDADES, 2005)"

Reiterada é a ocorrência de fatos provocadores de desigualdade social, tal qual o apartheid social, o desemprego, a falta de infraestrutura adequada, moradia, saneamento básico e transporte. Isso sem considerar outros elementos fundamentais subtraídos da coletividade excluída, em termos de direitos sociais relevantes como segurança, transportes, lazer, entre outros (OLIVEIRA et al, 2001).

Apesar de considerar-se a criação das atuais normas municipais com outorga de competências municipais exclusivas (art. 29 e 30 da CF) há verdadeiro avanço em comparação à completa ausência ou mesmo inexistência de normas relacionadas ao planejamento urbano, que desde o período colonial dificultava a aquisição de propriedade privada, não houve o resultado esperado; na verdade nota-se o constante crescimento da informalidade na ocupação de espaços urbanos.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> A medida de impacto para Sanchez (2020, p.89) pode ser carregado de subjetividade"[...] e dificilmente poderia ser de outra forma, uma vez que a importância atribuída pelas pessoas às alterações ambientais depende de seu entendimento, de seus valores, de sua percepção. " Por esta razão se busca o indicador de desempenho a fim de medir os impactos relevantes para aquela municipalidade fixados na lei de EIV local.

<sup>7</sup> Além do Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 2001, e da MP 2220, de 2001, relativamente à disposição normativa do urbanismo no país ainda está vigente a Lei nº 6.766, de 1979, e o Decreto-Lei nº 58, de 1937, que tratam basicamente da subdivisão de lotes e glebas. Estas normas não se fixavam na urbanização e no atendimento da função social da propriedade. São as mais significativas no âmbito nacional existentes antes dos atuais diplomas normativos. Isso sem falar da Lei de Terras de 1850, como primeiro marco normativo a tratar da posse, manutenção, uso e comercialização de terras no Segundo Reinado brasileiro.

A função social de um sistema urbano está conectada às boas relações econômicas e jurídicas e elementos físicos concretos, que dependem da propriedade urbana, tal como destacado por Thiago Marrara (2007, p.162). A regulação desse espaço, como concretização das possibilidades constitucionalmente consignadas, é que marca o modelo de bem-estar, protegendo interesses capitalistas e ao mesmo tempo buscando a concretização de interesses sociais.

Com a Constituição vigente e inserção da necessidade da obediência ao princípio da função social da propriedade, o que se tinha em termos de assentamentos informais redundou em seu intenso adensamento, bem como se nota na criação de novas ocupações irregulares. Isto é o que Rolnik (2006, p. 203) apontou como sendo “o municipalismo pós-1988”.

Outro fator que aqui particularmente interessa ao estudo, pois vai ao ponto fundamental dos interesses empresariais, são os fatores de competitividade municipal e a falta de coordenação interinstitucional gerada pela concorrência entre diversos municípios, existem aqueles que oferecem maiores comodidades e facilidades para que ali se instale determinada atividade. Este talvez seja o elemento mais complexo na escolha das empresas pela localidade a instalar o empreendimento, que depende de articulação bem sedimentada entre estado e iniciativa privada tomada diante das realidades locais.<sup>8</sup>

Esta nova realidade fez com que as municipalidades criassem estratégias para atração de investimentos e investidores, aspecto que inviabilizou a implantação de projetos regionais com a sua respectiva estrutura de cooperação e gerou o enfraquecimento do poder local com o consequente reforço das grandes corporações (ROLNIK, 2006, p. 203).

Aspecto relevante acerca da cidade como polo atrativo para o mundo empresarial foi apontado por Ermíria Maricato (2014, p. 294) ao reiterar que a cidade é o *locus* onde se reproduz

---

<sup>8</sup> Em trabalho acerca dos fatores de competitividade intermunicipal Canuto (2018) bem esclarece que o desenvolvimento de infraestrutura física com oportunidades na educação e na formação de competências, geram significativos melhoramentos, seja na geração de receitas da população como no *modus vivendi* populacional. O autor em pesquisa quantitativa em base de dados oficial das 5.570 cidades brasileiras, com fases de natureza exploratória e descritiva em municípios brasileiros, empregando índices adequados para mesurar resultados a partir de modelo empírico, retrata concisamente que as populações de municípios não competitivos ou agrícolas tendem a migrar para municípios mais desenvolvidos. O resultado é a perda daqueles elementos pelos primeiros, que ficam sem recursos valiosos para sua competitividade. Por outro lado, o local que elegeram deveria absorvê-los, mas não há políticas públicas suficientes para tanto. Também induz que o desenvolvimento e prosperidade local depende de políticas articuladas entre estado e iniciativa privada, nos termos da realidade local a fim de criar ambiente adequado para o desenvolvimento de investimentos.



a força de trabalho. Nesse sentido, boas condições de vida estão diretamente conectadas a políticas públicas urbanas e características cidadinas adequadas. Segundo a autora as características fundamentais seriam “[...] transporte, moradia, saneamento, educação, saúde, lazer, iluminação pública, coleta de lixo, segurança. Ou seja, a cidade não fornece apenas o lugar, o suporte ou o chão para essa reprodução social.”

Ainda para Harvey (2013) há o chamado direito da cidade para os que queiram nela se estabelecer, pois existe uma clara vinculação entre sociedade civil, espaços de participação e direito à cidade. Para o autor, esses atores estão engajados em um mesmo contraponto, no sentido de que estão em busca de um mesmo direito coletivo para atingir o objetivo de cada qual e que, em tese, existe apenas teoricamente: o direito à cidade.

Esse direito, como entende Nelson Saule Jr. (1997), “demarca a ideia da construção de uma ética urbana fundamentada na justiça social e cidadania, ao afirmar a prevalência dos direitos humanos e precisar os preceitos, instrumentos e prevalência dos direitos urbanos”.

A propriedade urbana, ainda segundo o autor, teria um regime jurídico próprio, pois seu exercício estaria condicionado ao exercício do direito de propriedade ao interesse social. Nesse sentido aquele seria reconhecido a partir do exercício do proprietário ou possuidor que se subordine ao princípio da função social fixado no plano diretor<sup>9</sup>. Este seria o balizador dos diversos conflitos sociais oriundos da ocupação e utilização de áreas urbanas. O Município, seja pertencente a entidade metropolitana ou não, estabelece as prioridades diante do que considera como meta alcançável diante da realidade local e dos recursos disponíveis. O CAU/MT (2021) em face dessa realidade notou que para se alcançar a realidade econômica, social e ambiental almejada “[...] os gestores públicos, juntamente com profissionais técnicos, tem de se comprometer com o planejamento e organização de seus territórios municipais, a fim promover espaços urbanos mais igualitários, justos, sustentáveis e seguros para as presentes e futuras gerações.”

A regulamentação do art. 182 e 183 da Constituição vigente, que estabelecem o direito à cidade e sua respectiva função social, passou a ter vigência mais efetiva a partir de 2001, com a publicação do Estatuto da Cidade. Esta norma, segundo Cambler (2014), trouxe “a nova visão do

---

<sup>9</sup> O plano diretor é o que fixa a função social da propriedade, conforme o art. 182 da Constituição Federal. Isto não impede que a municipalidade, por meio do poder de polícia, imponha a manutenção da ordem interna e determine por zoneamento a disposição do que considera em termos adequados como função social da propriedade.

direito de propriedade, que não ignora a intersubjetividade, mas constitui elemento fundamental do pluralismo incluyente no Estado Democrático de Direito”.

O Município, atualmente, teve sua valorização em face das Constituições anteriores. Avila (2017) demarca que o primeiro aspecto a ser relevado é o fato de ter sido considerado, pela primeira vez, como ente federal autônomo. Resta claro ser ente federativo e a ele deve ser dado tratamento equivalente aos demais. O segundo aspecto é a expressa previsão de competência legislativa existente para matérias atinentes ao denominado “interesse local”. O terceiro e último é a possibilidade de elaborar a “constituição local” que, segundo o texto constitucional, seria sua respectiva lei orgânica.

O plano diretor pode ser considerado uma quarta providência de grande valia, mesmo que não exigível de todos os municípios. Isto porque estabelece um planejamento com prazos consignados em lei local, elaboração de seu próprio zoneamento, ajuste de interesses diante das necessidades regionais entre outras possibilidades.

Os estudos de vizinhança, como visto, surgiram na esteira dos Estudos de Impacto Ambiental (EIA), motivo de sua inclusão no Estatuto da Cidade, nas palavras de Cassiano e Peres (2017); mesmo antes desta Lei ter incluído a possibilidade de os municípios elaborarem sua norma sobre estudos de impacto, várias cidades já a aplicavam diante dos relevantes impactos socioambientais. Os autores relatam que houve influência maior do modelo internacional de EIA americano, sobretudo pela separação do diagnóstico (estudo de impacto) das medidas mitigadoras (relatório de impacto).

Vale a pena sublinhar o exemplo da Cidade de Mérida, no México. Ali se criou um Guia nos casos de aumento demográfico da cidade e assim formou-se equipe ajustada a promover o desenvolvimento sustentável a partir de obras que ali queiram instalar. Com estas medidas buscou-se criar bairros compactos, sustentáveis, com rede de transporte adequada e fomento às atividades urbanas que devem ser primeiramente analisados pela Comissão Nacional de Vivendas (CONAVI, 2010).

Também como experiência no direito comparado se pode exemplificar o EIV, em Montevideu, Uruguai, que é denominado Estudo de Impacto Territorial (EIT, 2020); seu objetivo é assegurar a implantação de projetos e a avaliação dos efeitos resultantes da proposta relacionada aos elementos físico-químicos, bióticos, sócio-econômicos e urbanísticos do entorno. A prefeitura



local deve aprovar os termos do ajuste de compromissos, firmados com a municipalidade local, em relação à forma de compensação dos impactos assinalados no projeto.

O Estatuto da Cidade tratou de regulamentá-lo, de forma a ressaltar sua importância, juntamente com a previsão de outros institutos consignados na Lei, aqui referidos, adequados ao interesse local.<sup>10</sup> Esse planejamento, cuja duração seria de no máximo dez anos, deveria conter os planos em curto, médio e longo prazo a serem realizadas pelo governo municipal. Na atualidade, as municipalidades têm reduzido esse prazo para melhor ajustá-lo aos interesses locais.

Apesar de críticas múltiplas lançadas sobre o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2001), pode-se dizer que, por ser praticamente a primeira norma urbanística criada após a publicação da vigente Constituição, trouxe institutos valorosos para que municípios e DF ajustem suas políticas públicas em seus respectivos planos, entre os quais se destaca o EIV, com a possibilidade de ajustar, se possível, interesses públicos e privados. É certo que deve existir norma capaz de bem regulamentar o conteúdo do plano diretor e assim atingir os objetivos propostos com sustentabilidade e publicidade, sobretudo com adequada visão prospectiva.<sup>11</sup>

### 3. REGRAMENTO PELO PLANO DIRETOR

Existe considerável previsão legislativa das questões atinentes à tutela do meio ambiente urbano, tanto no concernente aos parâmetros para planejamento do desenvolvimento de atividades impactantes; estas devem ir ao encontro de regras preparadas para a análise de empreendimentos e atividades passíveis de realização do estudo de impacto de vizinhança (EIV). As medidas de mitigação, compensação e retribuição decorrentes da implantação do empreendimento podem também estar contempladas nos estudos de impacto ambiental (EIA), se

<sup>10</sup> Aqui se sublinha a grande importância do Ministério das Cidades, atualmente incorporado ao Ministério da Integração Nacional (2019), que auxiliou fortemente, por meio de seus atos normativos, o plano diretor participativo com o intuito de valorizar a participação popular. Criado em 1º de janeiro de 2003, tinha como meta combater as desigualdades e viabilizar uma composição das cidades que mais se ajustasse aos menos favorecidos e incrementar a participação popular.

<sup>11</sup> Aqui se oferece o exemplo do DF (2021) estabelecendo as diretrizes e estratégias aplicadas às zonas urbanas e rurais. O PDOT, como ali se denomina, é parte do conjunto essencial de normas a serem seguidas por agentes públicos e pela sociedade civil no que tange à dinâmica e ao desenvolvimento territorial. O principal abordado pelas autoridades daquele ente é atualmente os problemas relacionados à população e ao local são muito distintos dos existentes há 10 ou 15 anos. Presentemente, existem preocupações com os recursos hídricos, às mudanças climáticas; isto sem referir ao ajuste relativo às novas agendas globais que orientam o planejamento das cidades.



a atividade estiver consignada na Resolução CONAMA, que trata do licenciamento ambiental (Resolução nº237/97). Como se verá adiante, um EIA abrangente pode substituir, a critério da municipalidade, o EIV.

A previsão na Constituição Federal, Código Civil (Lei nº 10.406/2002), Estatuto da Cidade (Lei nº10.257/2001) e leis municipais, que estabelecem o plano diretor e demais normas complementares, formam um microssistema de ordenação urbanística em um conjunto normativo que o sustenta e fundamenta. O objetivo parece ser claro, qual seja, trazer condições condignas de forma a viabilizar a criação de uma cidade sustentável possível de atender às demandas e necessidades de seus munícipes. Na Lei nº 10.257, de 2001, estão consignados, entre outros instrumentos de grande importância para o desenvolvimento municipal, o EIA e o EIV, no art. 4º, VI, objeto deste estudo, cada qual examinando particularidades relacionadas ao impacto gerado.<sup>12</sup>

Não é imperioso que o plano diretor seja rico em minúcias no que tange as questões atinentes à ordem urbanística, mas apenas venha a fixar diretrizes gerais cuja complementação pode ocorrer, inclusive, por atos normativos municipais. Trata-se de planificação transformada em lei municipal, determinação expressa no art. 40 do Estatuto da Cidade, que deve contar com prévios debates populares, nos termos do art. 43, inclusive com acompanhamento de órgãos colegiados de política urbana, *a posteriori*, tal como previsto no inciso I do mesmo artigo.<sup>13</sup>

Reforçando a necessidade de prévia disposição legal versando sobre as medidas mitigatórias e compensatórias a serem impostas pelo Poder Público municipal, Abrahão dos Santos e Saleme (2015) lecionam no sentido que a exigibilidade do plano diretor propicia a necessidade de existência de outra legislação subsequente para melhor subsidiar a cidade em

---

<sup>12</sup> Não estão circunscritos apenas elementos essenciais das cidades, mas institutos de cardeal importância no direito urbanístico. Antes da Lei faltavam normas que garantissem a operacionalidade desse ramo jurídico. Sundfeld (2014) esclarece que coube a Lei a tarefa de consolidá-lo e para lhe conferir articulação interna (vínculos próprios do direito da cidade) e externos (conexão com o direito imobiliário e registral). O planejamento está previsto nos três primeiros incisos do art. 4º. O primeiro refere-se ao âmbito federal, o segundo ao plano regional, no qual o PDUI (Lei nº 13.089, de 2015) deve incluir municipalidades conurbadas. Dallari (2014) afirma que além do plano diretor existem os planos orçamentários, de zoneamento ambiental, planos setoriais e de desenvolvimento integrado, entre outros.

<sup>13</sup> O art. 43 da Lei 10257/2001 garante a gestão democrática da cidade, cuja garantia se faz por meio de órgãos colegiados de diversos níveis federativos, debates, audiências e consultas públicas, conferências locais e iniciativa popular em projetos de lei e planos cuja finalidade seja o desenvolvimento urbano.

termos de impacto: o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), “[...] A necessidade de lei é premente, visto que esta deve elencar os casos possíveis e as eventuais contrapartidas”.

Tal interpretação é fundamental uma vez que impõe obrigação de ordem urbanística a ser cumprida de forma a atender as particularidades de cada região do município<sup>14</sup>, possibilitando ao administrador uma gestão mais eficiente nas medidas a serem adotadas em matéria de política urbana, isso sem contar com eventuais impactos gerados pelo empreendimento futuro.

Nessa linha de raciocínio, pode se imaginar que as medidas mitigatórias, compensatórias ou mesmo retributivas de determinado empreendimento, no centro citadino, podem ter características diversas daquelas exigidas para um empreendimento na periferia, em razão do impacto que delas decorrem. A existência dessa norma cumpre função essencial em termos de distribuição justa entre empreendimento e custos sociais envolvidos. Almeida (1994, p. 28) esclarece a questão quando indica ser fundamental “[...] a aplicação de instrumentos econômicos que incentivem os agentes a considerarem os custos sociais nas suas decisões individuais. A idéia é que passem a sofrer algum ônus pela poluição causada ou mesmo a receber algum ganho por poluir menos.”

Diante dessa possibilidade e de interesses econômicos envolvidos, Flávio Villaça (2020) esclarece que nas grandes cidades brasileiras, sobretudo Rio de Janeiro e São Paulo, logrou-se a obtenção de planos diretores genéricos, dotados apenas de princípio gerais. Nesse diapasão obtém um plano inócuo, exceto no que tange ao coeficiente de aproveitamento, que tem sido o fator que tem chamado maior atenção desses setores.

A semelhança com as Avaliações de Impacto Ambiental – AIA influenciaram profundamente o EIV, cuja formulação de análise é basicamente o método *bottom-top*, estabelecendo-se métricas voltadas para empreendimentos pontuais indicadas no plano diretor e normas locais de uso e ocupação do solo. É orientado por aspectos qualitativos de populações residentes no entorno do empreendimento, o que pressupõe a sua instalação em regiões de ocupação consolidada, conforme esclarece Soares (2002).<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Nesse ponto, importante observar que o artigo 40, §2º do Estatuto da Cidade determina que o plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

<sup>15</sup> As Avaliações Ambientais Estratégicas e a própria AIA – Avaliação de Impacto Ambiental possui duas abordagens possíveis para a sua modelagem. O modelo de abordagem política é visto como uma análise de cima para baixo (top-bottom), volta-se na avaliação de decisões estratégicas (políticas públicas e planos). O segundo modelo é o de abordagem de projetos, conhecido como modelo de baixo para cima (bottom-top),

#### 4. REGULAMENTAÇÃO DO INSTRUMENTO

Em que pese o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) ter indicado expressamente sua preocupação pelo ambiente e pela política urbana ao estabelecer o IEA e o EIV, nos expressos termos do art. 38 da Lei nº 10.257, de 2001, ambos devem ser compatibilizados, sendo que a elaboração do primeiro não dispensa a do segundo, pois ambos podem estar submetidos a análise da mesma entidade federativa, tal como registrado por Prestes (2006), embora seja possível existir um EIA de abrangência ampla que possa contemplar índices socioespaciais.

O impacto de vizinhança, como bem esclarece Saule Jr (1997, p. 313), é aquele que deve ser realizado em todo o empreendimento público ou privado, que sobrecarrega a capacidade de infraestrutura urbana ou possa eventualmente provocar algum dano ao ambiente natural ou artificial. O plano diretor condiciona o licenciamento de algumas obras impactantes diante da apresentação do estudo de impacto ambiental ou relatório de impacto de vizinhança. O autor esclarece que esta noção está ínsita nos planos dos seguintes municípios: Rio de Janeiro, Natal, João Pessoa e Recife.

Para Vladimir Passos de Freitas (2016) grande parte dos municípios brasileiros omite-se na edição de normas relacionadas ao impacto de vizinhança. Não atentam ao que prescreve o texto constitucional (arts. 30, VIII e 225, § 1.º, V) ou ainda a norma explícita do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001, art. 36).

Deve-se observar que o governo municipal tem geralmente interesse em que o empreendimento se desenvolve em sua circunscrição, em razão do incremento na arrecadação dos impostos respectivos, geração de postos de trabalho, que contribuem com o desenvolvimento urbano local. Em contrapartida, a municipalidade pode não identificar, em um primeiro momento, que aquele empreendimento resultará em problemas socioambientais ulteriores e, assim, preferem não decidir a questão prontamente. O EC outorgou essa competência considerando as diferenças naturais próprias de cada ente na Federação. Nesse sentido, a cada entidade seria permitido melhor adequar o mecanismo diante de suas particularidades.

---

que se apoia em outro tipo de procedimentos de AIA.



A política ambiental brasileira, como esclarece Almeida (1994, p.138), nos termos da Constituição vigente, segue a orientação "comando e controle", no sentido de estabelecer regras aos governados e prescrever condutas adequadas ou inadequadas e as possíveis penalidades. Destarte, a regulação direta estabelece regras a serem seguidas pelos que queiram realizar a prática de algum ato. Em termos ambientais e urbanísticos há padrões de licenciamento prévio em atividades poluidoras e indicação de zoneamento para a instalação de determinadas atividades. A formulação *bottom top* empregada como método de EIV permite análise pontual dos aspectos que possam afetar a população envolvida, mormente em face dos planos e normas vigentes.

Neste sentido, a preservação da ordem urbanística depende de regramento estabelecido pela municipalidade em que haja previsão de que eventuais impactos causados possam ser suportados pela infraestrutura existente ou, caso seja esta insuficiente, venha viabilizar seu respectivo incremento. O Governo do Distrito Federal (2020), por exemplo, ao normatizar o EIV em sua circunscrição, esclarece ser este importante instrumento de planejamento urbanístico fundamental na atuação do zoneamento, para garantir o exercício do direito às cidades sustentáveis.

Considerando que a aprovação do projeto, cuja avaliação do EIV seja previa, pode o projeto sofrer algumas sugestões que podem mitigar eventuais impactos. A contraposição de interesses gera inevitavelmente conflitos em razão dos pontos de vista antagônicos, que certamente devem alcançar consenso após a análise do pedido. A regra é que o pedido seja prévio. Entretanto, existem ocasiões que se detectou o impacto *a posterior*, o que motivará possíveis opções mitigadoras, se estas forem possíveis, *a posteriori* (SCHVARSBERG, B. et. al.,2016).

Respondendo à consulta que lhe fora formulada a respeito da validade da Lei nº 13.885/2004, do Município de São Paulo, que alterou a classificação de zoneamento de determinada área, indicando a possibilidade de estabelecimento de regras modificadoras ulteriores em face dos possíveis impactos de atividades empresariais, Carlos Ari Sundfeld manifestou-se nos seguintes termos sobre os conflitos de interesses, esclarecendo que:



É sua função precípua fixar a disciplina urbanística das propriedades situadas no território municipal, de forma a equilibrar as demandas dos habitantes com a oferta disponível de infraestrutura, bens e serviços. Assim, as leis municipais de uso e ocupação do solo urbano têm por missão efetivar a política de desenvolvimento urbano prescrita pelo art. 182 da CF/1988 (LGL\1988\3), de acordo com as diretrizes gerais relacionadas, constantes do art. 2.º, IV a IX, XII e XIV a XVI, da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). Ao distribuir ônus e benefícios, cargas e vantagens inerentes ao modo de vida nas cidades, as leis de uso e ocupação do solo urbano invariavelmente contrariam interesses estabelecidos de grupos particulares. Tal efeito é potencializado nas situações em que é fixado novo regime de uso e ocupação para dada área, que tinha destinação distinta no regime anterior (2013).

Nesse cenário, relevante a ocorrência do debate da questão pelos representantes eleitos da comunidade, os quais, com a oitiva de especialistas, possam elaborar uma lei que discipline o estudo de impacto de vizinhança que proporcione efetivamente ambiente urbano sustentável. Contudo, sua mutação pode ocorrer diante de necessidades futuras, modificando o regramento prévio, eventualmente.

As políticas públicas devem ser previamente estudadas e regulamentadas de forma a garantir o atendimento de interesses da comunidade local em matéria urbanística garantindo infraestrutura suficiente e adequada para todos. Considerando o controle dos atos do poder público diretamente pelos representantes da população, devem-se coibir interesses privados que possam contrastar a política urbana previamente estabelecida, assim como possíveis ajustes contrários ao interesse local.

É possível que a imposição de medidas compensatórias, mitigatórias ou mesmo retributivas possam ajustar interesses privados ao que estabelecem regras de EIV. A seguir será abordada a margem discricionária que o gestor público tem para decidir questões relacionadas à temática.

## 5. MEDIDAS POSSÍVEIS A SEREM ADOTADAS

Os Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV) acompanhados do Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV) devem esclarecer as particularidades do empreendimento e, assim, atender aos anseios de populações residentes no entorno dos empreendimentos e atividades. A ausência dessa participação gera a distorção e seu consequente enfraquecimento, na medida em que impede a gestão democrática da cidade. Esse fato se evidencia no aspecto discricionário presente





em sua elaboração; contudo, a participação popular deveria estar sempre presente e acompanhar a evolução do empreendimento.

A natureza técnica do instituto, como esclarecem Schavasrberg et al (2016) ocorre sobretudo na metodologia a ser empregada em sua elaboração. Não consiste apenas em um trabalho teórico ou cumprimento de burocracia inoportuna. Diante do rol de incertezas que o empreendimento pode apresentar, faz-se uma simulação de cenários e a ocorrência de impactos possíveis de se manifestar diante de seu funcionamento. Nesse contexto, a equipe multidisciplinar envolvida deve, como um todo, analisar os resultados, sempre coordenada por profissional que tenha registro de responsabilidade técnica.

A equipe técnica avaliadora pode servir como mediadora e deve orientar as possíveis decisões da municipalidade diante daquele pedido. Nesse cenário, a norma municipal que regulamenta o EIV deve estabelecer parâmetros para que os gestores municipais competentes possam avaliar a compatibilidade das externalidades do empreendimento com a política urbana pretendida pela municipalidade, bem como deve prever a já referida participação popular, por meio da realização de audiências públicas, para colheita da opinião da população quanto à autorização de funcionamento da atividade ou do empreendimento na cidade e eventuais medidas mitigatórias, compensatórias e retributivas a serem impostas ao empreendedor.

No que concerne a avaliação das consequências danosas do empreendimento ao ambiente citadino, a avaliação deve buscar também nos princípios da prevenção e precaução as possíveis justificativas pelas conclusões positivas ou não. Com base na apuração de danos e ainda por elementos que se mostrem essenciais à avaliação da compatibilidade do empreendimento em face da opinião da comunidade local, que é de relevância ímpar. Isto se as pessoas consultadas não adotarem a postura “NIMBY - *Not In My BackYard*” (não no meu quintal), o que efetivamente gera consequências danosas à região, posto que se a comunidade local pode sofrer com eventuais externalidades, mesmo que distantes de onde vivem .

Possíveis compensações ou mitigações decorrentes da instalação do empreendimento podem ser objeto de negociação com o poder público municipal, mediante prévia previsão legal. O EIV é instrumento próprio de planejamento, suas indicações e regras podem não necessariamente coincidir às posturas locais eventualmente contidas no código de edificações da municipalidade.



O instrumento deve ser executado de maneira a aferir os efeitos positivos e negativos do futuro empreendimento ou atividade, seja na qualidade de vida da população residente ou ainda nas proximidades. Isto pode incluir a análise do incremento populacional na vizinhança, com sobrecarga infraestrutural, impermeabilização do solo (impactando a penetração da água no lençol freático), impacto sobre a paisagem natural, artificial, histórico, ou ainda sobre a própria vida cotidiana estabelecida em termos citadinos, sobretudo com problemas de circulação e sobrecarga de transportes locais.

É certo que a tomada de decisões na qual o EIV seja imprescindível deve ter identificação prévia dos impactos, tal como indicado por Lollo e Rohm (2005), a fim de manter o controle ou a compensação, no sentido de não expor a população aos efeitos nocivos das intervenções futuras. Isso sem contar com possíveis consequências negativas que venham tornar a população local hostil em face do empreendimento, o que tornará a situação ainda mais difícil para o poder público local.

As medidas compensatórias, mitigatórias e retributivas encontram fundamento nos princípios do poluidor-pagador e usuário-pagador, tal como se baseia o EIA, cujo distanciamento do EIV não necessita ser absoluto. Como bem esclarecido por Vanesca B. Prestes (2006), se existe previsão na legislação local, é possível que a municipalidade dispense devido a uma previsão legislativa de análise mais abrangente, sem necessidade de investigação por meio de instrumento específico.

Realmente, é possível que haja uma previsão legal com estudos e diagnósticos socioambientais, entre outros, concentrados na realidade urbana, que dispensariam um instrumento específico. Desta forma é possível, após classificação de impactos identificados nos termos de critérios previamente estabelecidos, de definição de medidas de caráter compensatório e mitigatório que possuam ter nexos causais com a implementação do empreendimento.

As medidas retributivas, fundamentadas no princípio do usuário-pagador, devem estar previstas em lei em sua integralidade. Caracterizam pela sobrecarga da infraestrutura urbana em proporção tal que altere as características de determinada região. Neste sentido, há previsão de que determinada retribuição poderia compensar aquela localidade pela sobrecarga gerada em maior escala que a média dos empreendimentos locais.

Não há como se deixar ao arbítrio do poder público municipal, casuisticamente, instituir ou não valor pela alteração da paisagem urbana e do patrimônio natural e cultural. Para as medidas retributivas deve prevalecer a segurança jurídica plasmada na lei para as hipóteses de cabimento e o valor pretendido pela alteração do meio ambiente urbano. Mencio (2006, p. 61) destaca que em casos de sobrecarga “o EIV é capaz de prever as repercussões que determinados empreendimentos gerarão na região em que será implementado para que o Poder Público, no momento necessário, adote as medidas que procurem amenizar os efeitos e manter o equilíbrio de vida da população.”

Esta é a característica denominada como híbrida por Rocco (2009, p.39) por estabelecer obrigações que se dirigem à obtenção do licenciamento ou ainda estabeleça a exigibilidade do estudo a fim de aquilatar a sobrecarga da região. Para fins de retribuição pela utilização do espaço, em grau de utilização superior a média da região, a norma deve previamente estipular parâmetros para a aferição dessas hipóteses, tais como maior valia do empreendimento, maior área construída em relação às construções presentes na localidade, localização do empreendimento, alteração provocada no meio ambiente urbano, entre outros.

Da mesma forma, deve determinar a lei o valor e a forma de cálculo da cobrança dessa utilização do espaço urbano em grau superior a média da região. Aqui se pode citar o exemplo de Londrina, Paraná (PAULINO, 2020), em que a municipalidade impôs que “[...] os parâmetros mínimos sobre os quais deverão incidir a análise tanto dos impactos positivos quanto dos negativos, constitui-se em palavras de ordem a sua compatibilização, mitigação e compensação, pois nenhum empreendimento poderá imputar ônus livremente[...]”.

Assim, poder público municipal deve prever possíveis compensações a partir de necessidades de investimentos impostos pela nova intervenção. Isso pode ser causado à população do entorno, por eventuais danos efetivos ou não. As possibilidades a serem imputadas aos investidores são compensadas por medidas próprias “[...] até para que o empreendedor assuma previamente as responsabilidades inerentes, mediante assinatura de Termo de Ajuste de Conduta prévio à concessão de licença de operação do empreendimento” (PAULINO, 2020).

O empreendimento pode ser um ponto de destaque na localidade, com enorme valor agregado para os futuros proprietários, bem como eventualmente gerará mudança da paisagem urbana, na iluminação, ventilação, entre outros aspectos; estas ocorrências, caso previstas e relatadas, imputam à municipalidade a adoção de medidas de retribuição, que diferem de



medidas compensatórias, as quais deveriam recompor impactos promovidos pelo empreendimento no meio urbano tais como aumento de tráfego de veículo, necessidade de alargamento ou construção de vias etc.

O Município deve estabelecer em sua legislação norma específica de EIV contemplando as necessárias flexibilizações diante das características próprias que podem ser identificadas no projeto. O aperfeiçoamento do EIV depende do grau de sua empregabilidade e do alcance positivo do instrumento, que tende a se desenvolver e ter maior grau de aplicabilidade e, assim, revelar sua grande importância para o desenvolvimento cidadão. O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) apenas regulamentou o instrumento. Cabe aos municípios receptores de investimentos identificar os impactos e, assim, poupar sua população de riscos e outras externalidades não mitigáveis. O regramento conjugado por um estudo aprofundado pode alcançar resultados extremamente profícuos e que, mesmo gerando aumento de despesas por parte do empresário, atenderá anseios múltiplos com cuidados proativos.

## 6. DESVIRTUAMENTO DAS MEDIDAS IMPOSTAS PELO PODER PÚBLICO

Por vezes, o Poder Público se vale do processo de licenciamento para exigir contraprestações que não guardam relação com a implantação do empreendimento, tais como implantação de serviços públicos na área de saúde e educação, por exemplo. Aqui se pode verificar que nem sempre existe esta possibilidade prevista em lei ou, ainda que exista, haja fixação de limites ponderáveis.

Em que pese às múltiplas possibilidades existentes, inclusive com previsão legal, há imposição de contraprestações que podem não guardar relação direta com as atividades a serem efetivadas ou mesmo a instalação do empreendimento objeto de licenciamento. Neste sentido, podem ou não estarem enquadradas como medidas de compensação urbanística, tal como infraestrutura em saúde ou educação ausentes por motivos diversos e compensáveis pelas externalidades decorrentes da implantação de um empreendimento imobiliário.

Deve-se ter presente que, como bem sublinhado por Almeida (2019), a regulação da matéria urbanística é uma restrição ao direito de propriedade em prol do interesse público local. Já se viu a relação entre Poder Público e administrado como sendo de “comando e controle”, neste sentido há verdadeira relação de direito público que condiciona o exercício de determinada



atividade privada. Na verdade se está diante do próprio poder de polícia municipal, o que pressupõe poderes próprios de autoridade no atendimento da função social da cidade, de forma a aquilatar os efeitos positivos e negativos desse empreendimento ou atividade. A contrapartida deve servir para evitar o desequilíbrio ou distorções geradas por eles, na forma da quantificação obtida pelo EIV. As medidas a serem adotadas devem ser de forma a “sanar, mitigar ou mesmo compensar o potencial impacto”.

Logo, há a necessidade de certo nexos causal entre a implantação do empreendimento e as medidas compensatórias e mitigatórias a serem exigidas por parte do Poder Público, as quais devem estar previstas em lei, ainda que de forma genérica. Indiscutível que apesar da tecnicidade da análise dos critérios de aferição do impacto urbano gerado há espaço para opções discricionárias por parte do administrador público.

As medidas mitigadoras e compensatórias devem estar relacionadas no plano diretor local ou lei municipal. Este indicará que o interessado ficará a cargo dessas medidas. A prefeitura estará a cargo da cobrança delas. Possíveis desvios de finalidade podem ser aferidos diante das exigências estabelecidas por parte do administrador.

Essas medidas devem ainda guardar relação de causalidade com a alteração percebida no meio ambiente urbano, posto que esta é a finalidade prevista em lei para a sua imposição – adequação do meio ambiente urbano em razão dos impactos gerados pelo empreendimento. Caso ausente essa relação de causalidade, apenas se mostra cabível a aplicação de medidas retributivas e na hipótese de estarem previamente previstas em lei, como antes mencionado, visto que estas não guardam relação de causalidade com os impactos gerados no meio ambiente urbano, mas sim decorrem da utilização do meio urbano em maior escala que a média dos empreendimentos da região, em uma analogia ao princípio do usuário-pagador.

Assim, eventuais recursos dirigidos ao erário, como decorrência de medidas compensatórias e mitigatórias, devem estar vinculados a uma destinação específica, sob pena de desvio de finalidade, sendo o EIV tanto o instrumento no qual se afere os impactos gerados por determinado empreendimento e a sua adequação à política urbana previamente determinada em lei, como também no qual se materializa o controle das medidas compensatórias e mitigatórias impostas pelo poder público com a devida participação popular. Outro fator ressaltado por Almeida (2019) é a necessidade de proporcionalidade entre a imposição das medidas em razão do

EIV, ainda que exista a previsão legal, “[...] essas medidas só podem ser validamente exigidas na extensão de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.”

Nesse cenário, a análise dos fatores constantes no EIV pela prefeitura deve considerar parâmetros específicos que não podem ser olvidados, tal como focar-se especificamente no impacto gerado; ademais, não se pode impor medidas que venham a superar o valor do impacto e não relacionadas a este, na imposição das medidas compensatórias ou mitigatórias, caso em que estará incorrendo em desvirtuamento ou desvio de finalidade diante da obrigação imposta.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV analisado neste trabalho é mecanismo próprio de política urbana disponibilizado ao poder público municipal ou distrital hábil à verificação dos impactos que possam gerar atividades e empreendimentos que apresentem projeto para ali se desenvolverem. É instrumento de controle das atividades urbanísticas. Esse instituto advém das experiências realizadas nos Estados Unidos da América, semelhantemente aos padrões adotados no licenciamento ambiental (AIA). É possível, como visto, que haja um EIA abrangente que venha a englobar matéria de EIV ao abordar questões urbanas e de cunho socioeconômico, não obstante a Lei 10.257, de 2001, ter nitidamente dividido os institutos. Observou-se, outrossim, que o EIV teve no AIA sua plena inspiração e o método *bottom-top*, com métricas voltadas para empreendimentos pontuais indicadas nos planos e normas locais.

O EIV-RIV deve estar previsto no plano diretor e sua função é apurar externalidades socioespaciais que gerem o empreendimento ou atividade, as quais acarretarão a adoção de medidas mitigatórias, compensatórias e retributivas a serem impostas pelo poder público municipal em prol da ordem urbanística. É possível que a municipalidade, inobstante previsão do EC, contemplar estudo com abrangência ampla, abarcando particularidades do EIA e do EIV.

Uma grave omissão do legislador é o fato de não tê-lo tornado peça acessória ao plano diretor aos municípios com obrigatoriedade de fazê-lo (art. 41 do EC); deveria impor a esses entes que, para emissão de determinadas licenças e autorizações, os empreendimentos e atividades estariam sujeitos ao EIV previsto em lei municipal, sem necessidade de elaboração de norma municipal ou distrital específica que, inclusive, pode nem ser elaborada por motivos diversos.



A participação popular possibilita o controle das decisões quanto à adequação dessas medidas, levando em conta os interesses da população e as disposições legais pertinentes. A função do EIV é basicamente preencher lacunas próprias do licenciamento ambiental. O âmbito de sua aplicação circunscreve-se à instalação de empreendimentos em área urbana; os impactos urbanísticos é que devem ser considerados de maneira primordial.

Os planos diretores devem sempre contemplar medidas de proteção da sociedade em face de impactos que possam gerar empreendedores. Não se trata de apenas restringir o empresário no desempenho de atividades em seu território, mas sim aquilatar e mesurar os impactos que venham a pesar sobre toda a municipalidade.

Os impactos são evidentes e suas consequências inevitáveis. Neste sentido, a municipalidade deve resolver a hipótese inicialmente indicada, no sentido de analisar possíveis medidas compensatórias, mitigatórias ou ainda estabelecimento de contraprestações diversas, que a lei possa ter genericamente previsto, considerando variáveis apresentadas nos estudos do EIV, em face do empreendimento que se quer realizar. Essas ações, previstas pelo plano diretor e outras normas locais, serão fundamentais para não comprometer o futuro de cidades ou mesmo sua disposição de não expor a população a risco, sofrer deterioração por excesso de carga na infraestrutura local ou ainda em decorrência do acúmulo de externalidades negativas, em curto ou longo prazo.

Presume-se que haja um estudo adequado para que o empreendimento seja implantado, de acordo com regras específicas, para que o empresário permaneça e se sinta motivado a investir naquela localidade, sem que isso venha a trazer surpresas negativas futuras, oriundas de uma administração que apresente exigências a título de medidas compensatórias e mitigatórias que destoem da finalidade prevista em lei ou atendam interesses escusos.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L.T. **Instrumentos de política ambiental**: debate internacional e questões para o Brasil. Dissertação apresentada perante Banca para obtenção do mestrado em economia na UNICAMP, em 1994, 148 p.

ALMEIDA, P.L.F. Estudo de Impacto de vizinhança e as medidas mitigadoras e compensatórias: finalidade e limites. **Revista Brasileira de Infraestrutura – RBINF**, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 165-184, jul. 2019.



AVILA, M. M. O Município no constitucionalismo brasileiro: a presença constante e a mudança de paradigma pós 1988. *In Revista de Direito da Cidade*. vol. 10, nº 1. pp. 500-531, Rio de Janeiro, 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 21 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em 7.09.2020.

BRASIL. **Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.650.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.650.htm). Acesso em 6 set. 2020.

BRASIL, **Lei n. 13.465, de 11 de junho de 2017**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 10 set. de 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes nacionais da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm). Acesso em: 8 out. 2020.

BRASIL, **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 10 set. de 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Estatuto da Metrópole. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm). Acesso em: 10 set. 2020.

Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbano. **Plano Diretor Participativo**. Disponível em: <http://www.mprs.mp.br/arquivos/planoparticipativo.pdf>. Acesso em 4 set. 2021.

BRASIL. **Resolução CONAMA nº 237, de 19 de novembro de 1997**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental e atividades que devem solicitar. Disponível em: [http://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237\\_191297.pdf](http://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf). Acesso em 10 jun.2021.

CAMBLER, E. A. Fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade. *In* , ALVIM, J.M.A. e CAMBLER E.A. (orgs). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 343-361 2014.

CANUTO, K.C. **Fatores de competitividade municipal: proposta de modelo de análise por meio de variáveis de natureza econômica, social e tecnológica**. Tese de doutorado em Administração apresentada perante banca da Universidade Federal do Pará, em 2018, Orientação CHEROBIM, A.P.M.S., 129 fs.Curitiba, 2018

CASSIANO A.M.; PERES R.B. Inter-relações entre o Estudo de Impacto de Vizinhança e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA): perspectivas e contribuições às políticas ambientais urbanas. *In XVII ENAMPUR*, 2017.





CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DE MATO GROSSO DO SUL (2021). *In Plano Diretor – estudo dos municípios do estado de Mato Grosso*. Disponível em: <https://www.caumt.gov.br/artigo-plano-diretor-estudo-dos-municipios-do-estado-de-mato-grosso-por-denis-rezende/>. Acesso em 5 out. 2021.

COSTA, R. H. Instrumentos tributários para a implementação da política urbana. *In Estatuto da Cidade*. Comentários à Lei Federal 10257/2001, 4ª. ed., DALLARI, A.A.; FERRAZ, S. (orgs). São Paulo: Malheiros, 2014.

CONAVI. **Comisión Nacional de Vivienda**. Disponível em: ESTUDIO DE IMPACTO URBANO (merida.gob.mx). Acesso em: 22 dez 2020.

DALLARI, A.A. Instrumentos da política urbana. *In Estatuto da Cidade*. Comentários à Lei Federal 10257/2001, 4ª. ed., DALLARI, A.A.; FERRAZ, S. (orgs). São Paulo: Malheiros, 2014.

DEPPISCH S.; YILMAZ M.C. The impact of urbanization processes on human rights. **Scientific Research – Academic Publisher**. Disponível em: <https://www.scirp.org/journal/paperinformation.aspx?paperid=110824>. Acesso em 21 jul. 2021.

DISTRITO FEDERAL. **Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Planejamento territorial do DF**. Disponível em: <http://www.habitacao.df.gov.br/entenda-o-que-e-o-plano-diretor-de-ordenamento-territorial-do-df/>. Disponível em: 5 out. 2021.

EIT – **Estudios de Impacto Territorial de Montevideo. Solicitud**. Disponível em: Solicitud - Estudio de impacto territorial | Intendencia de Montevideo.. Acesso em 22 dez. 2020.

FREITAS, V. P. **A desnecessidade de lei municipal para estudo de impacto de vizinhança e reflexos socioambientais**. Revista de Direito Ambiental, vol. 82, abril jun de 2016, Ed. RT.

HARVEY, David. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Erminia (org). **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2013, p. 27-34. \_\_\_\_\_ **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014. 294 p.

HARVEY, David. O direito à cidade: A qualidade da vida urbana virou uma mercadoria. Há uma aura de liberdade de escolha de serviços, lazer e cultura – desde que se tenha dinheiro para pagar. *In Folha de São Paulo*. Edição nº 82, jul. 2013. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-direito-a-cidade/> Acesso em: 5 out. 2020.

KAFTA, R. Avaliação de desempenho urbano. *In Encontro Nacional da ANPUR 7*, Anais, p.192-206, 1997.

LOLLO, J. A.; ROHM S.A. Aspectos negligenciados em Estudo de Impacto de Vizinhança. **Estudos Geográficos**, Rio Claro, p. 31-45, 2005.



MARICATO, E. **Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. In: MARICATO, Erminia (org). *Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Martins Fontes, 2014. 294 p.

MARRARA, T. **Bens públicos, domínio urbano, infra estruturas**. Belo Horizonte: Forum, 2007.

MENCIO, M. A influência do estudo de impacto de vizinhança na expedição da licença urbanística para construção de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente urbano. In **Estudos de direito urbanístico I: licenças urbanísticas e questões polêmicas sobre as exigências da lei de parcelamento do solo**. PIRES, L. M. F. et al (orgs). São Paulo: Letras Jurídicas, 2006.

MILARÉ, E. **Direito do Ambiente**. Editora Revista dos Tribunais, 2018. Livro Digital.

OLIVEIRA, C. M. et al. Democracia participativa no Direito Urbanístico. São Carlos: EdUFSCar, 2016. In: **Colóquio Internacional Epistemologias do Sul** - Aprendizagens Globais Sul-Sul, Sul-Norte e Norte-Sul, v. 1. p. 146-146. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2014.

PAULINO. E.T. Estudo de Impacto de Vizinhança: alguns apontamentos a partir do caso de Londrina – PR. In **Caderno Prudentino de Geografia**. Disponível em: [http://www.uel.br/laboratorios/latec/arquivos/artigos\\_eliane/12.%20estudo%20de%20impacto%20de%20vizinhanca.pdf](http://www.uel.br/laboratorios/latec/arquivos/artigos_eliane/12.%20estudo%20de%20impacto%20de%20vizinhanca.pdf). Acesso em: 2 out. 2020.

PRESTES, V. B. **Plano Diretor e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)**. Texto produzido para a V Conferência das Cidades, promovida pela Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara de Deputados em conjunto com o Ministério das Cidades, realizada nos dias 02, 03 e 03 de dezembro de 2003.

PRESTES, V. B. Plano Diretor, Plano Diretor, Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV): um diálogo. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo, 2006.

ROCCO, R. **Estudo de Impacto de Vizinhança**: instrumentos de garantia do direito às cidades sustentáveis. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009

ROLNIK, R. *et al.* **A regularização fundiária de assentamentos urbanos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006, P. 203.

SANCHEZ, Luiz Enrique. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos**. 3. ed. atual. e aprimorada. -- São Paulo : Oficina de Textos, 2020.

SANTOS, G. A.; SALEME, E.R. Qualidade de vida nas cidades por instrumentos previstos estatuto da cidade. **Revista Digital de Direito Administrativo da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto** , Universidade de São Paulo, v. 2, n. 2, p. 691-705, 2015.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 1997.



SCHVARSBERG, B. et. al. **Estudo de Impacto de Vizinhança: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**. Brasília: Universidade de Brasília, 2016.

SUNDFELD, C. A. **As Leis Urbanísticas e as Distribuição dos Ônus e Benefícios entre os Habitantes da Cidade**. Revista dos Tribunais online, 2013.

SUNDFELD, C. A. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. *In Estatuto da Cidade*. Comentários à Lei Federal 10257/2001, 4ª. ed., DALLARI, A.A.; FERRAZ, S. (orgs). São Paulo: Malheiros, 2014.

VASCONCELLOS E BENJAMIN, ANTONIO HERMAN. **Os Princípios do Estudo de Impacto Ambiental como Limites da Discricionariedade Administrativa**.  
<https://core.ac.uk/download/pdf/79061993.pdf>

VILLAÇA, Flávio. **Dilemas do plano diretor**. Disponível em:  
<https://www.webartigos.com/artigos/dilemas-do-plano-diretor/130986/#:~:text=O%20texto%20Dilemas%20do%20Plano%20Diretor%20aborda%20problemas,com%20falhas%2C%20ou%20seja%2C%20n%C3%A3o%20est%C3%A3o%20resultando%20positivamente..> Acesso em: 9 set 2020.

#### Sobre os autores:

##### Edson Ricardo Saleme

Professor de Direito Ambiental Internacional do Curso Stricto Sensu da Universidade Católica de Santos. Professor d ESA-OAB-SP, pós-doutor em Direito pela UFSC.  
 UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS, Santos, SP, Brasil  
 Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2327949554357971> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9533-0031>  
 E-mail: [ricasal@uol.com.br](mailto:ricasal@uol.com.br)

##### Alvaro Micchelucci

Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos. Procurador Federal em Santos.  
 UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS, Santos, SP, Brasil  
 Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5428645136987688> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3881-8954>  
 E-mail: [amicchelucci@gmail.com](mailto:amicchelucci@gmail.com)

**Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.**

