



O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA E AS REPERCUSSÕES DO SILÊNCIO NORMATIVO AO ATENDIMENTO DE SEUS OBJETIVOS: O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA

The Neighborhood Impact Study and the consequences of the regulatory silence to attain its objectives: the case study of Baixada Santista Metropolitan Region

Fernanda Dal Sasso de Resende

Universidade Católica de Santos - UNISANTOS

E-mail: fernandadsresende@hotmail.com

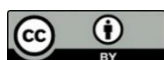
José Marques Carriço

Doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2249-5409>

E-mail: jmc10557@gmail.com

Trabalho enviado em 1 de setembro de 2022 e aceito em 30 de janeiro de 2023



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



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 16, N.01., 2024, p. 447-488.

Fernanda Dal Sasso de Resende e José Marques Carriço

DOI: 10.12957/rdc.2024.70003 | ISSN 2317-7721

RESUMO

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) posta-se como um dos principais instrumentos de gestão administrativa para a promoção da função social da propriedade e da cidade sustentável. O Estatuto da Cidade pouco dispôs em termos regulamentadores desse instrumento e incumbiu ao Poder Legislativo municipal a edição de normas aptas a viabilizarem não apenas a sua implementação, mas a consecução de sua finalidade máxima de salvaguarda do equilíbrio do meio ambiente urbano. Contudo, o silêncio da norma geral quanto a pontos sensíveis que concernem ao instrumento em voga, replicado pelos Municípios ou por vezes utilizado como escusa para a atuação administrativa discricionária, tende a torná-lo improfícuo. Para a análise da problemática retratada, adotou-se o método hipotético-dedutivo, com a realização da abordagem qualitativa dos fenômenos estudados a partir do levantamento de dados bibliográficos, legislativos e jurisprudenciais existentes no ordenamento pátrio. Realizou-se, ademais, o estudo do caso da Região Metropolitana da Baixada Santista para ilustrar a pragmática que concerne ao tema. Assim, o presente trabalho busca evidenciar que o comportamento municipal omissivo ou ineficiente deve ser refutado e apresentar alternativas para que sejam resguardados os ideários constitucionais e internacionais de Direito Urbanístico e Ambiental para o Estudo de Impacto de Vizinhança.

Palavras-chave: Estudo de Impacto de Vizinhança – Silêncio normativo – Critérios qualitativos – Medidas mitigadoras e compensatórias – Região Metropolitana da Baixada Santista

ABSTRACT

The Neighborhood Impact Study is one of the most important instruments of public management to promote the social function of the property and a sustainable city. The Brazilian City Statute disposed less than necessary about the regulatory terms of this instrument and delegated to the Municipal Legislative the edition of the regulation able to facilitate not just its implementation, but the consecution of its main objective of preserving the balance of the urban environment. The silence of the federal general law about important matters of the Neighborhood Impact Study, replicated by the cities or sometimes used as a discretionary reinforcement for public administrative acts, tend to make it unprofitable. For the analysis of the problem portrayed, the hypothetical-deductive method was adopted, with the accomplishment of a qualitative approach of the studied phenomena from the survey of bibliographic, legislative and jurisprudential data existing in the national order. Furthermore, a case study of Baixada Santista Metropolitan Region was carried out to illustrate the pragmatics concerning the subject. Therefore, the present work seeks to show that the omissive or inefficient municipal behavior must be refuted and presents alternatives to protect the constitutional and international ideals of Urban and Environmental Law for the Neighborhood Impact Study.

Keywords: Neighborhood Impact Study – Regulatory silence – Qualitative criteria – Mitigating and compensatory measures – Baixada Santista Metropolitan Region

SUMÁRIO

1. Introdução – 2. Revisão teórico-conceitual – 2.1. Estudo de Impacto de Vizinhança – 2.1.1. A função social da propriedade como base conceitual do instrumento – 2.1.2. Características constitutivas – 2.2. Aspectos centrais para a efetividade do EIV – 2.2.1. Definição dos empreendimentos e atividades que dependem do EIV



– 2.2.2. Vinculação das medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos do projeto à vizinhança diretamente afetada – 3. Estudo de Caso: o EIV na Baixada Santista – 4. Considerações Finais – 5. Referências

1. INTRODUÇÃO

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) foi instituído pelo Estatuto da Cidade com o objetivo de atender ao comando constitucional de promoção da função social como elemento integrante da propriedade e sem a qual a sua utilização pelo proprietário do imóvel urbano não será reconhecida como legítima pelo Estado. Esse instrumento atua em uma escala de controle da produção do espaço urbano, não atingida pelas normas gerais de zoneamento, as quais não possuem o caráter de mitigar ou compensar impactos específicos dos empreendimentos e atividades.

Por outro lado, o EIV não deve ser confundido como mero instrumento de garantia dos direitos de vizinhança, nos termos do previsto nos arts. 1.277 a 1.313 do Código Civil (BRASIL, 2002). A sua utilização na política urbana promove a mitigação do livre exercício econômico e está intrinsecamente relacionada com a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado em ambas as facetas, artificial e ambiental.

Evidente, pois, que o EIV é de suma importância para a consecução dos objetivos de desenvolvimento social sustentável erigidos na Constituição da República, bem como desponta como relevante aparato para o cumprimento da Agenda 2030.

Sem aproveitar inteiramente o potencial do Estudo de Impacto de Vizinhança na promoção da boa gestão da cidade, a legislação federal versou vagamente sobre as questões basilares que permitem a esse instrumento cumprir o seu relevante papel social, assim como se absteve de definir positivamente a função social da propriedade urbana. É o que se depreende do disposto no Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10. 257/01 (BRASIL, 2001), cujo art. 2º, VI, exara o conceito em negativo da função social da propriedade no que atine ao ordenamento do solo, ou seja, fatos que caracterizam o não cumprimento da função social, sem, ao revés, defini-la positivamente.

A opção normativa segue o questionável trilhar traçado pela Constituição da República no art. 182, §2º (BRASIL, 1988), ao dispor abstratamente sobre objetos de curial relevância para o atingimento das finalidades intencionadas pelo constituinte, o que no Direito Urbanístico pode gerar consequências irreversíveis, tendo em vista a dimensão técnica que permeia tal matéria e a utópica visão de que o plano diretor estará sempre sob controle social.

Ademais, o art. 37 do diploma legal federal foi demasiadamente exíguo no que concerne ao EIV, restringindo-se a indicar alguns elementos mínimos conformadores do instituto, conquanto sejam



passíveis de questionamento, pois podem colidir com a natureza e característica dos projetos de modo a obstarem o cumprimento do comando legal geral. Todo o mais a ser regulamentado acerca do EIV foi delegado aos Municípios pelo Estatuto da Cidade.

O comando normativo geral estaria em consonância com o pacto federativo que rege o ordenamento pátrio se não fossem as vicissitudes amealhadas no âmbito municipal, tanto no que diz respeito à elaboração das leis, isso quando editadas pelo Poder Legislativo, quanto no que diz respeito à implementação do instrumento pelo Município.

É justamente esse ponto sensível afeto ao EIV, qual seja, o silêncio normativo da lei federal acerca de questões centrais do instrumento em análise, replicada pelos Municípios no âmbito legislativo e malversada pelo Poder Executivo, que embasa a elaboração do presente trabalho, com o escopo de buscar maneiras de solucionar as consequências das repercussões negativas do silêncio legal que impedem a consecução das finalidades precípuas do EIV.

Com isso, questiona-se a ausência no Estatuto da Cidade quanto às características dos empreendimentos e atividades que deveriam depender do estudo prévio para terem a licença concedida sob o enfoque da análise de geração de impactos – positivos e negativos – do projeto, bem como quanto à ausência de determinação legal de vinculação direta das medidas mitigadoras e compensatórias aos efeitos dos impactos gerados pelo novo empreendimento ou atividade à vizinhança afetada.

Nesse trilhar, suscita-se a pertinência do estabelecimento de critérios qualitativos para discriminar os empreendimentos e atividades que dependerão do estudo prévio a fim de condicionar o EIV à efetiva análise das alterações provocadas pelo empreendimento ou atividade ao meio urbano em seu entorno, assim como sustenta-se a ilegalidade do ato administrativo praticado em desrespeito aos primados base do EIV, diante da omissão legislativa do Município ou da atuação discricionária em desconformidade com o escopo do instrumento, que devem prevalecer a despeito da ausência de norma afeta às indagações apresentadas no presente estudo.

Com o objetivo de corroborar a contrariedade ao comportamento municipal inefetivo, pautado na legislação federal omissa acerca de pontos sensíveis do EIV, foram analisados os municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista, com enfoque para a cidade de Santos, assim como foram apresentadas demandas judiciais pontuais sobre o tema, como exemplos das falhas apontadas ao instituto tal como previsto pelo Estatuto da Cidade e pelas regulamentações municipais, o que justifica a escolha desses casos.

Para tanto, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, legislativa das esferas federal e municipal e jurisprudencial pertinente à elucidação das hipóteses levantadas, com a finalidade de reforçar a importância da boa utilização do EIV como ferramenta central de promoção da cidade sustentável.



Ademais, realizou-se o estudo de caso descritivo da Região Metropolitana da Baixada Santista, de abordagem qualitativa e observação sistemática, com a coleta e análise de dados do arcabouço legislativo municipal correlato ao EIV e a postura do Município quanto à aplicação do instituto, essa última com ênfase à cidade de Santos.

Dessa forma, o presente estudo discorre sobre os elementos e características basilares do EIV, para melhor enquadrá-lo em seu patamar de centralidade na gestão administrativa municipal, a partir do reconhecimento de seu caráter consecutório da função social da propriedade e dos seus elementos constitutivos, para referendar os pontos carecedores da minuciosa atenção legislativa.

Em seguida, tece-se uma crítica ao silêncio legislativo no que diz respeito à definição dos aspectos elementares para a realização do EIV atinentes às alterações do meio ambiente na vizinhança dos empreendimentos e atividades condicionados à realização desse estudo e sujeitos a medidas mitigadoras e compensatórias aos impactos causados.

Enfim, parte-se para a análise empírica da Região Metropolitana da Baixada Santista, por meio do levantamento das leis existentes nos Municípios que integram a região com o objetivo de demonstrar na prática como os vícios de subutilização ou má utilização do instrumento em apreço afetam o desenvolvimento sustentável das cidades, buscando-se elucidar a problemática objeto do presente trabalho e contribuir para o melhoramento desse importante aparato do Direito Urbanístico.

2. REVISÃO TEÓRICO-CONCEITUAL

Aprioristicamente, mostra-se salutar a realização da revisão teórico-conceitual do Estudo de Impacto de Vizinhança, para que melhor se entenda o seu escopo precípuo e o seu poder contributivo para a efetivação das políticas urbanas sustentáveis. Com isso, pretende-se aquilatar as características do instrumento em apreço a fim de que a sua utilização pelos Municípios atenda aos objetivos insculpidos na Constituição da República, no Estatuto da Cidade e nos tratados internacionais em matéria urbanística.

2.1. ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

O Estatuto da Cidade introduziu no ordenamento pátrio diversos instrumentos de política urbana destinados à efetivação do referido diploma legal em prol da ordenação da cidade para os fins de promover a sustentabilidade ambiental artificial e natural, imprescindível à manutenção do bem-estar populacional em concomitância com o crescimento das cidades.



O estudo de impacto de vizinhança é um desses instrumentos, previsto no art. 4º, VI e nos arts. 36 a 38, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), destinado a apurar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade públicos ou privados na qualidade de vida da população que reside no entorno do local visado para o seu estabelecimento e execução, certificar a inexistência de incompatibilidades intransponíveis à normal vivência urbana e perpetrar medidas harmonizadoras das questões passíveis de compatibilização (SALEME, 2018).

Trata-se, segundo Fiorillo e Ferreira (2019), do instrumento mais importante para conciliar a dignidade da pessoa humana e a ordem econômica no meio ambiente urbano, para que sejam resguardados os valores e as necessidades fundamentais dos residentes das cidades. Acredita-se, ademais, no potencial proativo do instrumento em estudo para a promoção da cidade sustentável muito além do aspecto preventivo, adentrando-se na esfera da precaução e do aprimoramento do bem-estar da população urbana.

Assim, o instrumento em estudo tem sua fundamentação precípua no supedâneo constitucional de tutela e promoção da dignidade humana e desenvolvimento sustentável, voltando-se ao princípio da função social da propriedade e ao disposto no art. 225, § 1º, IV, da Constituição da República, para firmar os pilares a partir dos quais deverá ser versado.

2.1.1. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE COMO BASE CONCEITUAL DO INSTRUMENTO

Depreende-se da leitura do texto constitucional vigente que foi conferida especial atenção à função social da propriedade como importante pilar do Direito Urbanístico. Verifica-se a presença da função social da propriedade ao longo da Constituição da República (BRASIL, 1988) no rol de direitos fundamentais, art. 5º, XXIII; no rol de princípios da ordem econômica, art. 170, III; e como fator limitante do uso da propriedade associado ao plano diretor municipal, art. 182, § 2º.

A função social passou a integrar a propriedade de forma indissociável (SILVA, 2010), cuja guinada conceitual afetou toda a sistemática civilista atinente ao direito de propriedade, submetendo-a a uma releitura constitucional a fim de subsumir a sua fruição não apenas às regras afetas ao direito de vizinhança e ao direito de construir, mas às regras de direito urbanístico e ambiental (PRESTES, 2005).

Por conseguinte, vislumbra-se uma relação de direito-dever do proprietário para com o Estado e a coletividade, cabendo a ele, proprietário, adequar a propriedade para utilizá-la conforme os deveres socioambientais (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017), tendo a segurança e o bem-estar dos cidadãos como

balizas do uso do espaço urbano e da propriedade de modo a integrá-la ao meio ambiente artificial, cultural, do trabalho e ambiental (FIORILLO; FERREIRA, 2019).

O texto constitucional não declinou quais os elementos configuradores do atendimento à função social da propriedade urbana, destarte a sua especial relevância para o atingimento das finalidades intencionadas pelo constituinte, o que no Direito Urbanístico pode ensejar problemas de alta complexidade tendo em vista a dimensão técnica que permeia tal matéria. Do mesmo modo, o Estatuto da Cidade se limitou a definir em negativo a função social da propriedade.

Inobstante isso, das diretrizes constitucionais elaboradas para a função social da propriedade rural, previstas no art. 186, da Constituição da República (BRASIL, 1988), é possível extrair o balizamento mínimo de atendimento à função social da propriedade urbana, qual seja, a racionalidade e adequação de seu aproveitamento e dos recursos nela disponíveis, o dever de preservação do meio ambiente, a observância dos regramentos trabalhistas e a promoção do bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (SARLET; FENSTERSEIFER, 2017).

Ademais, o Código Civil apresenta importante conceituação da função social da propriedade em seu art. 1.228, § 1º (BRASIL, 2002), segundo o qual o uso da propriedade urbana deve atender às finalidades econômicas e sociais, preservar a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitar a poluição do ar e das águas.

Nessa senda, o EIV se consubstancia no instrumento de política urbana criado para garantir a manutenção do equilíbrio ambiental da cidade ao impedir que o empreendimento ou a atividade gere o efetivo consumo da capacidade de suporte ambiental (incluindo a infraestrutura e os serviços urbanos) para além do suportado por seu entorno (e sem descuidar de possíveis repercussões extensíveis a toda a cidade). Ou, ainda, sem que seu uso possa aniquilar a fruição das demais propriedades vizinhas, gerando-se, pois, uma sobrecarga ambiental decorrente do uso da propriedade urbana em detrimento do ambiente em que se situa, de forma a impactá-lo imediata ou mediamente.

É o que ocorre, ilustrativamente, com o aumento excessivo da oferta de vagas em edifícios residenciais plurihabitacionais em bairros originalmente horizontais, possibilitado pelos planos diretores. Tais permissões fazem com que haja a apropriação da capacidade de suporte ambiental de uma zona por um único ou poucos empreendimentos em relação ao potencial construtivo viabilizado pelo plano diretor, mas que resta obstado pela extrapolação dos limites urbanísticos da zona em que pretendiam se estabelecer.

Tomando-se por base a lei federal, cabe, objetivamente, ao empreendedor que pretende construir e operar empreendimento em uma determinada propriedade a elaboração de um EIV que, justamente para evitar situações como a supramencionada, deve definir a capacidade de suporte



ambiental da zona e o seu comprometimento quando da hipótese de construção e operação do novo empreendimento.

Com afinco, a forma com que o solo é aproveitado, subaproveitado ou não aproveitado pelo proprietário guarda indissociável relação com a qualidade de vida urbana, não sendo crível que se desconsidere o potencial danoso constante no mau uso da propriedade e em condutas do proprietário, pois não se ignora a sinergia que reveste os danos de natureza urbanística e ambiental.

Justamente em razão dessa finalidade originária do EIV, trata-se de instrumento que consequentemente tem o condão de concretizar espaços urbanos sustentáveis preconizados pela Agenda 2030, em cujo desenvolvimento seja atrelado à inclusão social e à preservação do equilíbrio ambiental (SACHS, 2015, *apud* QUEIROZ; CARRIÇO, 2019b).

Nessa linha, o instrumento em análise se transmuta em pré-requisito para o licenciamento do projeto urbanístico e se imiscui nos atributos da boa gestão municipal em atendimento à sustentabilidade do ordenamento urbano. E mais, justifica a ingerência do Poder Público sobre a propriedade imóvel urbana e a mitigação da liberdade quanto à sua utilização, razão pela qual detém a natureza de limitação administrativa (MUKAI, 2019).

Não menos importante, o EIV fomenta a mobilização coletiva em prol da concretização do direito fundamental à realização da função social da propriedade, postando-se como uma das principais ferramentas para a fiel consecução do equilíbrio do meio ambiente natural e artificial em áreas urbanas para, tal como preceituam Fiorillo e Ferreira (2019), dificultar práticas distorcivas do crescimento urbano e seus nocivos efeitos.

O EIV comporta uma interpretação ampliativa dos seus benefícios, desatrelando-se do que sustenta remansosa doutrina, segundo a qual o instrumento se limita a derogar um dúplice comando-dever como condicionante para o licenciamento urbanístico: de um lado os empreendedores devem elaborá-lo conforme disposto em lei; e de outro o Poder Público deve exigí-lo (ROCCO, 2005).

Mostra-se curial que referido raciocínio ampliativo se estenda também aos planos diretores dos Municípios para que também o Poder Público efetive o dever de implementação da função social pelo uso da propriedade e que seja apto a demandar atentamente a realização dessa apuração pelo EIV.

Caso contrário, o comando legal de permissivo alargado e pouco delineado (em desrespeito às condicionantes técnicas de uso da propriedade) tende a reduzir o EIV a mera formalidade a ser transposta no procedimento de licenciamento, perpetrando-se situações de desigualdade e de impactos urbanísticos negativos, como ilustrado acima.

Reversamente, os Municípios devem se atentar à sustentabilidade do direito de construir nas zonas respectivas e na cidade como um todo (porquanto não se ignora a interrelação entre a capacidade

urbanística e a sinergia dos danos ambientais), cuja ausência de pormenorização normativa não deve justificar a inexigência do EIV ou a abstenção da sua fiel análise pelo ente público, sob pena de o instrumento se transformar em um difusor de injustiças entre os proprietários de imóveis urbanos e de ciclos viciosos de contendas urbanísticas irresolvíveis.

2.1.2 CARACTERÍSTICAS CONSTITUTIVAS

O art. 36, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), delegou aos Municípios a regulamentação do EIV e o estabelecimento dos empreendimentos e atividades que dependerão da elaboração de estudo prévio, cuja obrigatoriedade se estende aos entes públicos e os privados. O dispositivo citado segue o disposto no art. 182, § 2º, da Constituição da República (BRASIL, 1988), o qual é expresso acerca do condicionamento da definição da função social da propriedade às diretrizes contidas no plano diretor.

Como reflexo ao que preconiza o texto constitucional, a elaboração do EIV deve se pautar pelo plano diretor e a lei de zoneamento urbano, que são igualmente elaborados pelo Município, sob pena de se dissociar da sua finalidade enquanto instrumento de gestão urbanística implementador da cidade sustentável (PRESTES, 2005).

Isso porque, o plano diretor tem caráter principiológico concernente aos aspectos basilares de ordenamento urbano e deve conter em seu bojo os objetivos a serem atendidos pelo Poder Público municipal no que tange à promoção e à ordenação dos espaços habitáveis. O zoneamento busca compatibilizar a ordem econômica e os valores coletivos inerentes ao bem-estar dos munícipes, organizando a distribuição das atividades e dos estabelecimentos pela cidade (SALEME, 2018).

Assim, partindo dos pressupostos estabelecidos em ambos os instrumentos de planejamento municipal – plano diretor e zoneamento urbano, pontua Saleme (2018, p. 139) que o EIV tem os seguintes objetivos:

[...] identificar, minimizar, mitigar ou compensar os impactos gerados por obras vultosas (construção, ampliação ou funcionamento), que possam acarretar consequências de diversos níveis para a sociedade e respectiva diminuição da qualidade de vida dos que, de alguma forma, são afetados pelos impactos do empreendimento, sobretudo em termos de perda ou diminuição da qualidade de vida [...]

O EIV, então, deverá ter como parâmetro uma área geograficamente delimitada por características comuns de fruição das propriedades nela inseridas e cujo equilíbrio poderá ser alterado em razão de potenciais externalidades do empreendimento ou atividade (QUEIROZ; CARRIÇO, 2019b).



Evidencia-se certa relatividade quanto à definição do termo vizinhança, a qual dependerá das circunstâncias concretas do projeto e das repercussões a serem consideradas (LOLLO; RÖHM, 2005).

Outrossim, não se ignora a possível extensão de repercussões, positivas e negativas, decorrentes de um novo empreendimento ou atividade para além do território que restar considerado como o entorno do projeto. Esses impactos podem interferir em diversas esferas do Município, nem todas passíveis de serem resumidas normativamente, mas que devem ser consideradas pelo ente público quando da análise casuística do EIV.

Por se debruçar sobre o impacto antrópico que um determinado estabelecimento ou atividade tem sobre a qualidade de vida e as condições econômicas e sociais da população existente em seu entorno, aduz Freire (2015) que o EIV compreenderá um conteúdo mínimo de elementos a serem analisados, previstos no art. 37 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

É cediço que os elementos mínimos elencados pelo artigo supracitado ensejariam detida crítica à escolha legislativa, porquanto são confrontáveis com determinadas naturezas de empreendimentos e atividades que não se postam em consonância com os componentes indicados na lei como de enfrentamento obrigatório pelo estudo. Isso demonstra a fragilidade da redação do Estatuto da Cidade quanto aos artigos que regem o instrumento, notadamente levando-se em conta a imprescindibilidade que o permeia em prol da viabilização da cidade sustentável.

Tem-se que o referido dispositivo pode ser incrementado pela lei municipal reguladora do instrumento em tela, a fim de abranger todos os pontos pertinentes à formulação da decisão pela Administração Pública quanto à viabilidade ou não de um projeto de acordo com as especificidades locais. Todavia, trata-se de iniciativa atrelada à boa vontade política.

Outrossim, ressalta-se o caráter prévio do EIV, inserido no âmbito do licenciamento administrativo, a ser realizado como condição para a obtenção da permissão estatal para a execução do projeto, perfazendo a base referencial e técnica que motivará a decisão administrativa em prol da garantia da qualidade de vida dos munícipes cotejada com o desenvolvimento econômico e social (MUKAI, 2019).

Portanto, o EIV deverá aquilatar todos os impactos, positivos e negativos, do projeto analisado sobre a região passível de ser afetada, respeitando os elementos mínimos contidos na lei federal, outros relacionados na lei municipal, bem como levando-se em consideração a realidade da vizinhança e a repercussão do projeto quando instaurado (MARTINS, 2008).

Noutros termos, ressalta-se a notória função do EIV de lançar um olhar para o presente e outro para o futuro, a fim de verificar a compatibilidade do projeto com o desenvolvimento sustentável da cidade e antecipar as externalidades danosas ao meio ambiente urbano sejam elas certas ou incertas, em atenção aos princípios de prevenção e da precaução que se aplicam ao direito urbanístico (SALEME;



MICCHELUCCI, 2021), que são cruciais para a manutenção do equilíbrio urbano da vizinhança do novo projeto.

Ademais, o EIV deverá indicar as medidas a serem engendradas pelo empreendedor capazes de minimizar ou impedir seus impactos e aquelas aptas a compensarem a vizinhança atingida, tendo tais medidas a sua razão de ser justamente na implementação do projeto de forma sustentável e funcional.

Trata-se de concepção que deve balizar a atuação do Poder Público municipal aprioristicamente e notadamente no que diz respeito à elaboração e revisão dos planos diretores e das leis de zoneamento urbano pelos Municípios, mormente com o fito de tornar a gestão urbana efetivamente democrática e integradora entre os proprietários do solo e a sua estruturação organizacional.

No que tange à elaboração do EIV, a doutrina diverge acerca da possibilidade de o empreendedor realizá-lo, haja vista a economia aos cofres públicos (MARTINS, 2008) em contrapartida à possibilidade de máculas decorrentes da parcialidade inerente à sua produção pelo interessado (FREIRE, 2015).

Os casos estudados adiante evidenciam que a elaboração do EIV pelo particular dentro de um arcabouço normativo abstrato e vago quanto às condicionantes mínimas e máximas de alteração do empreendimento ou atividade ao meio ambiente urbano transfere-lhe um dever, a princípio, do ente público municipal e que confere ao próprio interessado o controle sobre o teor do estudo, aproximando-o de verdadeira defesa contra as normas urbanísticas, perpetrando-se imperícias que irão permear a licença administrativa e a posterior fiscalização do projeto.

Neste aspecto, destaca-se que a análise do EIV relativo à atividade ou empreendimento público é promovida pelo próprio Município autor do projeto e cujo escrutínio somente a este estará afeto, em evidente conflito de interesses. Acerca dessa questão, a norma federal também se omite.

Cumpra ainda ponderar que a despeito da similitude conceitual entre o Estudo de Impacto de Vizinhança e o Estudo de Impacto Ambiental, tais instrumentos não se confundem, tampouco se excluem reciprocamente, conforme dispõe o art. 38, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Ambos os instrumentos possuem embasamento constitucional e analisam preventivamente os impactos do projeto para o meio ambiente e a coletividade com o objetivo de evitá-los, contorná-los ou compensá-los. Porém distinguem-se quanto aos seus objetos: o EIA é voltado para a avaliação do uso dos recursos naturais por atividades potencialmente poluidoras e o EIV para as repercussões do projeto ao meio ambiente urbano a partir das normas definidoras do uso e ocupação do solo (OLIVEIRA, 2011).

É inegável que a tutela do ordenamento urbano abarca a proteção do meio ambiente, voltando-se a atenção das normas urbanísticas também para essa matéria (QUEIROZ; CARRIÇO, 2019b). Desta feita, os estudos de impacto ambiental e de vizinhança transmutam-se em peças essenciais dos processos administrativos e devem ser complementares e agregadores entre si em prol do desenvolvimento

sustentável a partir das possibilidades socioambientais apresentadas para os projetos em análise (SALEME, 2018).

Tal como sustentam Fiorillo e Ferreira (2019), ambos os instrumentos – EIA e EIV – têm embasamento constitucional e todo o regime jurídico do EIA pode ser transportado ao EIV, à luz da responsabilidade civil imputada pelo art. 225, § 1º, IV (BRASIL, 1988), ao Poder Público municipal.

Nesse desiderato, a complementariedade dos estudos prévios tem especial relevância para a realização da análise de alternativas tecnológicas e locacionais dos projetos urbanos, a qual não é prevista para o EIV pelo art. 37, do Estatuto da Cidade, mas encontra guarida para a sua exigibilidade na regulamentação normativa do EIA, que é mais abrangente que o EIV no que diz respeito aos critérios e às atividades técnicas para a elaboração do estudo acerca do impacto urbanístico do projeto (MARTINS; CHACUR; NUNES, 2016).

É o que se verifica nos arts. 5º e 6º da Resolução nº 01/86 (CONAMA, 1986), dentre os quais ressalta-se a análise das alternativas tecnológicas e de localização do projeto (art. 5º, I) e a análise obrigatória dos impactos imediatos e mediatos a médio e longo prazos, temporários e permanentes (art. 6º, II).

Bem ilustra a necessária confluência entre o EIV e o EIA a pragmática extraída do caso do Porto Maravilha, na cidade do Rio de Janeiro-RJ. Trata-se, em tese, de participação público-privada (PPP) em que as terras foram doadas pela União e um banco público adquiriu os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs) da operação urbana consorciada (OUC), acerca da qual o Município apresentou apenas o EIV a despeito de o empreendimento comportar também a realização do EIA.

Por esse motivo, foi realizado um termo de ajustamento de conduta (TAC) entre o Ministério Público e o Município que, na prática, se mostrou pouco profícuo porquanto relevou a inexecução do EIA em contrapartida à ampliação do conteúdo do EIV. Contudo, ante a desnecessidade legal de avaliação de alternativas tecnológicas e locacionais por esse instrumento (indispensável ao EIA, como visto acima), o EIV restou deficitário acerca dos potenciais impactos no tráfego (MARTINS; CHACUR; NUNES, 2016).

Ocorre que as operações urbanas consorciadas demandam a especial análise das alternativas locacionais ante a restrição do investimento da verba privada captada para o empreendimento à área da OUC (art. 33, 1º, Estatuto da Cidade). Por não se tratar de um dos critérios de análise previstos no Estatuto da Cidade e diante do silêncio normativo municipal, as alternativas locacionais foram menosprezadas, restringindo-se o EIV ao compromisso de monitoramento das obras, ou seja, a questões de tráfego em detrimento da possível transferência modal para o transporte coletivo.

Como consequência, o veículo leve sobre trilhos (VLT), que indiscutivelmente perfaz uma medida mitigadora do impacto viário à vizinhança do Porto Maravilha, não foi considerado área abarcada pela

OUC, o que deveria ter sido constatado e tratado no EIV. Atualmente, o VLT figura como empreendimento independente ao primeiro, a ser custeado pelo erário (e, conseqüentemente, pelo cidadão) em benefício dos empreendedores privados que se encontram na OUC.

O caso prático evidencia a subversão do objetivo do EIV e a afronta direta aos princípios do poluidor-pagador, da justa distribuição de benefícios e do ônus da urbanização e da afetação da mais valia do custo da urbanização (MARTINS; CHACUR; NUNES, 2016). Outrossim, corrobora que o EIV e o EIA são complementares quanto ao conteúdo e à regulamentação que os disciplina, malgrado se trate de ambiente urbano (FREITAS, V., 2016).

2.2. ASPECTOS CENTRAIS PARA A EFETIVIDADE DO EIV

Traçadas as características constitutivas do EIV e consolidadas as premissas que justificam a sua exigência pelo Poder Público e a sua pertinência para a promoção da qualidade de vida urbana e da sustentabilidade das cidades, verifica-se a existência de dois aspectos que concernem ao instrumento em análise que podem culminar no seu esvaziamento ou na impossibilidade de consecução da sua finalidade máxima, a serem ponderados.

A legislação federal demasiadamente sucinta em seus comandos normativos afetos à regulamentação do EIV pelos Municípios confere-lhes uma margem de discricionariedade para a edição de seus regulamentos e para a atuação administrativa que é bastante questionável no que diz respeito à estipulação dos empreendimentos e atividades que dependerão da elaboração do estudo prévio e à ausência de vinculação das medidas urbanificadoras à vizinhança diretamente afetada.

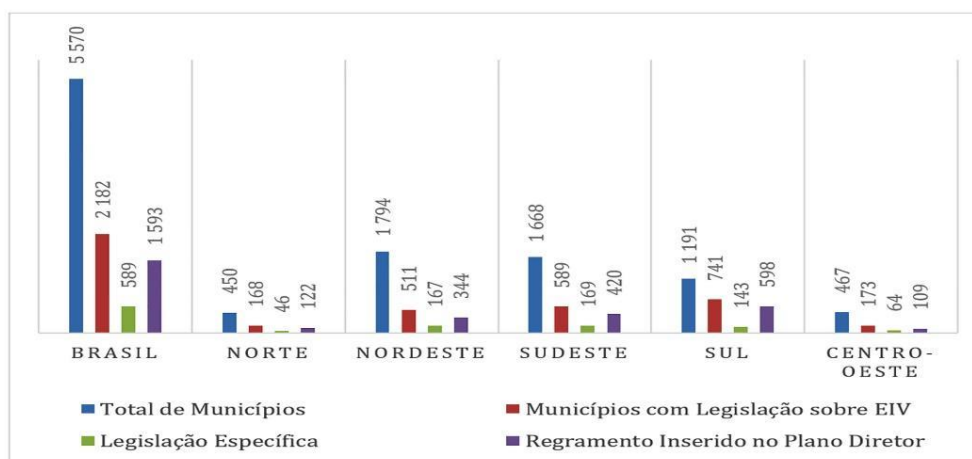
O temerário silêncio normativo federal acerca desses pontos sensíveis de interesse público, que perfazem verdadeiros mandamentos gerais de atendimento ao EIV, afronta diretamente o escopo do instrumento à luz do Estatuto da Cidade, da Constituição da República e dos tratados internacionais de sustentabilidade urbana.

Lamentavelmente, resta assentada a conjectura de discricionariedade em voga pela pouca aderência dos Municípios à regulamentação do EIV prevista pelo Estatuto da Cidade e a tendência de as leis municipais simplesmente reproduzirem o teor da lei federal junto aos planos diretores, mantendo as omissões normativas nela constantes (FREITAS, V., 2016; ARAÚJO; OLIVEIRA; SILVA, 2019).¹

¹ Embora não abarcado diretamente por este trabalho, oportuno consignar que a doutrina diverge quanto ao uso do EIV quando ausente a normatização municipal regulamentando-o. Não obstante, sobreleva-se a autoaplicabilidade do Estatuto da Cidade em detrimento à corrente que rechaça a imprescindibilidade do estudo prévio diante do silêncio normativo municipal, na esteira do posicionamento de Fiorillo e Ferreira (2019) e do

Com afincio, a mais recente Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2018), constatou que apenas 39% dos Municípios brasileiros editaram normas abrangendo o Estudo de Impacto de Vizinhança, sendo que deles, apenas 10,5% o fizeram por meio de regulamentação específica (Figura 1).

Figura 1- Municípios que regulamentaram o EIV no Brasil até 2018.



Fonte: Elaboração dos autores a partir da Pesquisa de Informações Municipais – MUNIC (IBGE, 2018).

Assim, diante da pragmática que evidencia a malversação do EIV, no afã de contribuir para que seja combatida a perpetração de condutas afrontosas à qualidade de vida dos munícipes e à promoção da sustentabilidade dos centros urbanos pela Administração Pública, passa-se à análise dos dois aspectos oportunamente levantados.

2.2.1. DEFINIÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS E ATIVIDADES QUE DEPENDEM DO EIV

A Constituição da República imputou aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme consta no art. 30, I, do texto constitucional (BRASIL, 1988). Assim o fez o poder constituinte, pois a proximidade desse ente federado com as necessidades dos munícipes e

excerto recente proferido pelo Tribunal de Justiça Paulista nos autos de nº 1002828-72.2015.8.26.0568, de relatoria da Desembargadora Mônica de Carvalho (SÃO PAULO, 2019).



do município faz com que ele reúna melhores condições para sobre elas legislar (FREITAS, G.; MARTINS J., 2016).

Nesse contexto, o Estatuto da Cidade procurou brindar o escopo constitucional e repassar ao Município a prerrogativa de regulamentar o EIV para, dentre outros fatores, definir quais os empreendimentos e atividades que estão condicionados à elaboração do estudo prévio dentro do licenciamento.

Ocorre que o artigo 36, da Lei Federal nº 10.257/01 (BRASIL, 2001), não indicou os critérios de alteração do meio ambiente urbano que deveriam obrigar a elaboração do estudo prévio, abstendo-se de balizar a legislação municipal nesse sentido. Consta no artigo 37, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), tão apenas a indicação dos elementos mínimos a serem enfrentados pelo Estudo de Impacto de Vizinhança a fim de contemplarem os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou da atividade a ser licenciada.

A partir da interpretação conforme dos artigos supramencionados, tem-se que o instrumento em análise se presta a identificar os impactos gerados pelo projeto ao seu entorno com foco na preservação do seu bem-estar, de modo que se torna imprescindível a definição legislativa quanto aos critérios de alteração da região que tornarão os empreendimentos e atividades carecedores do EIV, correlacionando-os com a potencialidade que eles possuem de impactarem a vizinhança delimitada pelo estudo a ser realizado.

Noutros termos, o EIV deve demonstrar a relação entre a alteração do meio ambiente urbano e os parâmetros ambientais a serem respeitados, sendo essa a premissa que, ao menos em tese, deve embasar a legislação municipal quando da definição dos empreendimentos e atividades que dependerão do EIV.

Por esse ângulo, extrai-se dos ensinamentos de SCHVARBERG *et al.* (2016, p. 42) que o EIV deve ser elaborado minimamente para os seguintes projetos:

- a) empreendimentos geradores de fluxos significativos de pessoas e veículos: estações rodoviárias, hipermercados, centros de compras e lazer, hospitais, loteamentos urbanísticos, estádios esportivos, indústrias de médio e grande porte, edifícios comerciais de grande porte, garagens de ônibus, feiras de exposições comerciais, tecnológicas e agropecuárias;
- b) atividades desenvolvidas no meio urbano causadoras de poluição visual, sonora e que causem possíveis emissões químicas e radioativas;
- c) empreendimentos e atividades de grande e médio porte propostos em área de maior sensibilidade, ou próximos a estas, como os sítios históricos e locais de especial interesse ambiental; e
- d) linhas e torres de alta tensão, transformadores, torres e estações de telefonia celular e rádio.

e) sistemas de tratamento de esgotos, aterros sanitários, estações de abastecimento de água.

Acerca da redação proposta, não se pode descurar o fato de que os empreendimentos residenciais verticalizados de grande porte geram inúmeras externalidades negativas à vizinhança em que estão inseridos, a exemplo do que se verifica com o incentivo à oferta de vagas de automóveis para as unidades habitacionais e a inserção urbana dos projetos com exagerados aparatos de segurança, como muros altos que acabam eliminando a segurança nas calçadas, por falta de visibilidade de seus transeuntes, sendo que não há na legislação pátria o adequado enfrentamento à temática, seja no Código Civil ou nas leis municipais de plano diretor, zoneamento e EIV.

A despeito do constatado enfoque doutrinário e legal à realização do EIV para os imóveis comerciais, acredita-se que os impactos gerados pelos empreendimentos residenciais verticalizados de grande porte carecem de acurados debates em matéria urbanística em prol da obrigação de realização do estudo também para empreendimentos dessa natureza.²

Cumpre consignar, ainda, a importância da análise territorial, assim entendida como a compatibilidade do empreendimento com o Município como um todo, a ser considerada quando da verificação da necessidade de realização do estudo prévio para o empreendimento ou atividade a ser licenciado (SCHVASRBERG *et al.*, 2016).

Portanto, verifica-se que os critérios levantados pela doutrina colacionada acima têm natureza qualitativa e privilegiam a função social da propriedade, além de considerarem a necessidade do conhecimento das características e peculiaridades da realidade do Município e da vizinhança do projeto, de forma a promoverem a integração do EIV com o plano diretor e o zoneamento municipal.

Entretanto, verifica-se que, quando há legislação afeta ao EIV que não reproduz o Estatuto da Cidade e repete as lacunas da lei federal, muitos Municípios se restringem à definição dos empreendimentos ou atividades que necessitam do estudo prévio por critérios de porte e tipologia. Tem-se que o critério de porte do empreendimento é estabelecido pela análise do aumento do fluxo de pessoas, do tráfego existente no seu entorno, dentre outras demonstrações de grandeza do projeto; já o critério de tipologia afere o caráter urbanístico-funcional do projeto (HOSHINO *et al.*, 2014).

Tais critérios são de primordial relevância para o EIV, mas cuja suficiência para a verificação do impacto do projeto deve ser apurada pelo ente público a partir das diretrizes legais que exigem do

² A respeito dessa importante observação, adiante será abordado um exemplo de caso que aponta para a necessidade de serem incluídos também no rol de empreendimentos passíveis de EIV o uso habitacional de grande porte.

empreendedor a demonstração da alteração gerada pelo empreendimento e a afetação da capacidade de suporte ambiental da zona em que ele será instalado. Isso dentro dos parâmetros estabelecidos pelas normas técnicas e levando-se em consideração a manutenção do equilíbrio do direito de construir autorizado pelo plano diretor à zona em que se situa a propriedade.

Combinando-se ao disposto no art. 37, do Estatuto da Cidade, o art. 1º da Resolução Conama nº 01/86 (CONAMA, 1986), dispõe que qualquer alteração, positiva ou negativa, das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente deverá ser contemplada pelo EIV. Exemplificando-se, não basta o estudo conter a estimativa do acréscimo de veículos, é preciso que seja apurada a efetiva alteração no tráfego local a partir do estabelecimento e operação do empreendimento e sua adequação aos parâmetros técnicos estabelecidos nas normas respectivas.

Evidente, pois, que esse deve ser o cerne do EIV e, conseqüentemente, da sua análise pelo Município, de modo a sobrelevar o supedâneo constitucional que o imbui a promover a “tutela da qualidade de vida da população residente na área e sua proximidade”, nos termos do art. 37, da Lei 10.257/01 (BRASIL, 2001).

Nesse aspecto, cumpre consignar que ainda que considerada de natureza discricionária, a decisão administrativa afeta ao EIV não se transmuta em carta branca a ser conferida ao administrador público, na esteira dos ensinamentos de Meirelles, segundo o qual “a discricionariedade é sempre relativa e parcial, porque, quanto à competência, à forma, e à finalidade do ato, a autoridade está subordinada ao que a lei dispõe, como para qualquer ato vinculado” (MEIRELLES, 2016, p. 140).

Não se ignora que se a liberdade conferida aos Municípios for desprovida de qualquer direcionamento pela lei federal, ela se torna prejudicial face às inegáveis vulnerabilidades do ente municipal às pressões políticas e econômicas que distanciam o EIV de sua finalidade precípua (MARTINS, 2008).

Assim, acredita-se que cabe à lei federal condicionar o administrador público à averiguação dos critérios reais de alteração do meio ambiente urbano pelo projeto, indo além da análise adstrita aos critérios de porte e atividade se o exame das especificidades de cada projeto assim demandar, em prol do correto enquadramento do empreendimento como possivelmente lesivo à desarmonia da vizinhança em seu entorno (HOSHINO *et al.*, 2014).

O Poder Legislativo municipal é o ente competente para regulamentar o EIV não apenas por força do mandamento constitucional e legal, mas pela razoabilidade e coerência afetas à tomada de decisões pelo Município. Todavia, cumpre à norma geral, de competência legislativa federal, concorrente que é, tecer uma via norteadora para a suplementação legislativa municipal.

É o que se verifica em relação ao EIA, para o qual a Resolução CONAMA nº 01/86 (CONAMA, 1986), em seu art. 2º, estipula a relação de atividades que dependem da elaboração do Estudo de Impacto Ambiental para serem licenciadas. A resolução citada enumera espécies de empreendimentos e atividades que dependem da elaboração do estudo prévio, mas que são exemplos passíveis de serem adequados, estendidos e inovados casuisticamente pelos entes licenciadores, sendo “[...] perfeitamente possível cogitar de empreendimentos e atividades causadores de significativo impacto ambiental, mas que não estejam relacionados no art. 2º da Resolução CONAMA 1/86 [...]” (FIGUEIREDO, 2011, p. 198).

Salienta-se que o dispositivo regulamentar citado diz respeito a um rol não exaustivo de caráter vinculante à Administração Pública, tal como deve ser o dispositivo de lei concernente ao EIV, de modo a nortear a escolha administrativa sem cerceá-la integralmente.

Nesse trilhar, a inobservância do interesse local para viabilizar a atuação administrativa decorrente da competência material imputada aos Municípios fere o pacto federativo, o dever de polícia administrativa e o princípio da predominância do interesse que rege a competência legislativa (FREITAS, G.; MARTINS J., 2016). Com afincos, não se pode compactuar com a ausência de diálogo normativo protagonista do silêncio ensurdecido decorrente da omissão legislativa que permeia esse tema tão caro à salvaguarda do meio ambiente natural e artificial das cidades.

Não poderia o legislador federal ter se furtado de estabelecer critérios de efetiva alteração do meio ambiente urbano e os parâmetros de capacidade de suporte urbanístico afetos ao projeto, logo, que remontem a atenção do Poder Público à alteração do meio ambiente urbano pelos projetos potencialmente causadores de impactos ambientais, tornando obrigatória a realização do EIV em casos de repercussão à vizinhança afetada pelo projeto.

Diante da omissão constante na norma geral, caberia ao Poder Legislativo municipal supri-la e não se acobertar pela inércia legislativa federal para quedar-se igualmente omissos ou pautar-se por critérios insuficientes para estabelecer os empreendimentos e atividades cujo licenciamento dependerá do estudo prévio, distanciando-se do objetivo precípuo do instrumento de política urbana em análise e por vezes atrelando-o a situações extraordinárias de forma a tornarem-no inutilizável.

Lamentavelmente não é o que se constata no cenário pátrio, o que acarreta graves problemas aos municípios, por vezes com o respaldo do Poder Judiciário. Ilustrativamente, cita-se o acórdão proferido na ação civil pública de nº 0035913-30.2013.8.26.0053, do Tribunal de Justiça de São Paulo (SÃO PAULO, 2017), promovida pelo Ministério Público Estadual ante a ausência de elaboração do EIV para o projeto de construção do “Condomínio Paulista 1230”, composto pelo Shopping Cidade de São Paulo e pela Torre Matarazzo, na capital paulista.

A ação foi refutada pelo órgão jurisdicional haja vista que os Decretos Municipais da cidade de São Paulo de nº 34.713/94 e nº 36.613/96 exigem a elaboração do EIV somente para empreendimentos comerciais com área computável superior a 60.000 m². Entendeu o Tribunal Paulista que o art. 36, do Estatuto da Cidade, imputa aos Municípios a definição dos empreendimentos que dependerão de estudo prévio e se o projeto não se subsumi aos critérios municipais, não há ilegalidade.

Evidente, porém, o impacto da construção do empreendimento da envergadura do projeto supracitado ao seu entorno, que teve o aval normativo municipal para ser totalmente desconsiderado pela Prefeitura de São Paulo, com base na omissão da lei federal respectiva. Inquestionável a existência de máculas à promoção da cidade sustentável retratadas no caso.

Paradoxalmente à postura adotada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, salienta-se relevantíssima decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, referendada pelo Supremo Tribunal Federal, afeta à interpretação ampliativa da legislação municipal quanto aos empreendimentos condicionados ao prévio EIV, com base no princípio da vedação à proteção ineficiente.

Trata-se do acórdão prolatado na ação civil pública nº 0006155-57.2013.8.19.0002, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 2019), promovida pelo Ministério Público Estadual em face do Município de Niterói-RJ para contestar a legislação municipal que condicionou a elaboração do EIV aos empreendimentos com dimensões extraordinariamente grandes, tornando-o ineficaz e inutilizável.

O Tribunal reconheceu a afronta direta ao intuito protetivo do instrumento, aos direitos fundamentais de proteção do meio ambiente natural e artificial, insculpidos no Estatuto da Cidade e na Constituição da República, bem como sustentou que a lei municipal contraria o princípio constitucional da vedação à proteção ineficiente e o princípio da adequação erigido no Acordo de Paris.

Vencido, o Município de Niterói interpôs a reclamação de nº 35.699 ao Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2020), cujo acórdão proferido no agravo regimental interposto reafirmou o posicionamento favorável da Suprema Corte à fundamentação do Tribunal de origem e a sua interpretação da legislação municipal para conferir-lhe eficácia nos termos do Estatuto da Cidade, respeitando-se o que a relatora denominou como “sistema interno de coerência de regramento infraconstitucional”.

Trata-se de um caso de extrema valia para o entendimento preconizado no presente trabalho, em total rechaço ao apego hermético à distribuição de competências entre os entes federados e à interpretação literal das leis que se postam de forma contrária ao combate das situações de afronta direta

aos direitos coletivos, dentre os quais despontam o direito à função social de propriedade e à cidade sustentável.³

Finalmente, não se pode olvidar que as leis permanecem suscetíveis de questionamento pelos cidadãos e de revisão pelo Legislativo (ROCCO, 2005). Assim, a participação popular e a pressão da sociedade civil figuram como importantes mecanismos de reversão de conjunturas contrárias aos interesses públicos, para que eles sejam garantidos quando da elaboração da norma específica ao EIV e da implementação desse instrumento pela gestão administrativa.

Nota-se que a participação popular no EIV perfaz o verdadeiro pilar desse instrumento de política pública, à luz do que se evidencia também no art. 2º, XIII, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que insere como diretriz da política urbana a realização de audiências públicas nos processos de implantação de projetos com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.

Nesse trilhar, é inegável que a participação popular integra o EIV como norma geral imprescindível para a sua validade e, conseqüentemente, a do procedimento de licenciamento no qual ele está inserido, razão pela qual a Administração Pública deverá dar-lhes ampla publicidade, disponibilizando a documentação correlata, promovendo audiências e abrindo canais de escuta ao cidadão.

Ressalta-se que para que a democracia e a tutela dos interesses difusos sejam concretizadas quando da elaboração do EIV é preciso que a participação popular seja efetiva, o que não se verifica na prática, como ilustra a recente revisão do plano diretor e da lei de uso e ocupação do solo (LUOS) na área insular de Santos-SP.

No caso Santista a última sessão, havida em 16 de dezembro de 2022, foi realizada de forma extraordinária (às vésperas do Natal) para votar emendas de vereadores que foram apresentadas em segunda votação, as quais, em sua maioria, alteram dispositivos do Projeto de Lei Complementar nº 26/2022 sem embasamento técnico e sem discussão pública.

Inclusive, algumas delas afetam propostas que foram transformadas em emendas após o processo de participação popular promovido pela Comissão de desenvolvimento Urbano e Habitação Social, aprovadas em primeira votação, a exemplo da emenda que inseriu o art. 152 na LUOS vigente⁴ para

³ Todavia, a exigência do EIV remanesce menosprezada no Município de Niterói para a maioria dos projetos de edificações licenciados, criando severos problemas aos munícipes como, por exemplo, longos engarrafamentos. Em pesquisa realizada pela empresa “aplicativo 99” de carros, o Município de Niterói figurou com o maior aumento percentual do tempo de viagem em todo o país levando-se em conta os tempos de viagens feitas nos horários de pico com os horários de fluxo livre em todos os municípios onde a empresa atua (VEJA RIO, 2018).

⁴ Art. 152 da LC 1.187, de 30/12/2022, publicada no DO de Santos de 31/12/2022, Edição Extraordinária.

permitir a alteração de uso de ZEIS mediante o pagamento de outorga onerosa, sabendo-se que poderá resultar na construção de unidades habitacionais para faixas de renda mais altas, desvirtuando os objetivos da Lei de ZEIS.

Igual situação foi apurada na votação do plano diretor da cidade de Niterói-RJ, em que houve a absoluta mitigação da participação popular, reduzindo-a a mero cumprimento formal da exigência legal sem qualquer consideração com a população. Apurou-se que não houve a divulgação adequada das audiências e que elas foram marcadas por explicações longas e técnicas sem tempo para o debate com a sociedade, que teve o direito a 03 minutos de fala (BIENENSTEIN *et al.*, 2017).

Seja pelos interesses obtusos que fazem com que o ente público malverse a gestão democrática do instrumento em apreço, seja pelo caráter técnico dos estudos de impacto de vizinhança que é veiculado de forma despreocupada com o entendimento geral da população, acredita-se que o direito à cidade deve implicar a disponibilização de assistência técnica ao cidadão não apenas no que atine ao direito à moradia, como também para a viabilização da sua participação igualitária nas audiências públicas afetas ao EIV e à produção legislativa em matéria urbanística, notadamente para a elaboração e revisão do plano diretor e das leis de uso e ocupação do solo. Somente assim estar-se-á brindando o preconizado pelo Estatuto da Cidade e a Constituição cidadã, em prol da concretização da cidade sustentável.

2.2.2. VINCULAÇÃO DAS MEDIDAS MITIGADORAS E COMPENSATÓRIAS DOS IMPACTOS DO PROJETO À VIZINHANÇA DIRETAMENTE AFETADA

Conforme o entendimento acerca do EIV enquanto instrumento de gestão municipal participativo, as medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos identificados pelo estudo prévio se revestem de sumária importância para a consecução dessa finalidade máxima. Ademais, em linhas gerais tais medidas fomentam o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico do Município e a qualidade de vida dos munícipes, transmutando-se na chave para a consecução do escopo do EIV de garantir sustentabilidade urbana preconizada pela Constituição, o Estatuto da Cidade e a Agenda 2030.

Entende-se por medidas mitigadoras aquelas que objetivam impedir ou diminuir os impactos negativos decorrentes da implantação do projeto a ser licenciado; já as medidas compensatórias visam, como o próprio nome sugere, compensar as mazelas geradas à sociedade por força de impactos incontornáveis. Portanto, ambas decorrem da natureza adaptativa que permeia os licenciamentos em matéria urbanística e ambiental (ARAÚJO; OLIVEIRA; SILVA, 2019).



Com isso, justifica-se a preocupação do legislador federal em apresentar, ainda que de forma criticável, o rol de elementos mínimos a serem abrangidos pelo EIV, constante no art. 37, da Lei Federal nº 10.257/01, do mesmo modo que não se justifica o seu silêncio normativo acerca de outros pontos elementares do instrumento, oportunamente tratados no presente trabalho.

Para o estabelecimento de medidas urbanificadoras pelo EIV é preciso que o Poder Público conheça o entorno do imóvel em que se pretende instalar o projeto, que escute e entenda as pessoas que nele habitam, sob pena de não almejar o correto delineamento da vizinhança cuja harmonia se pretende preservar.

Uma das principais ferramentas para a obtenção desse fim é a participação popular, que conferirá o fundamento de conveniência e oportunidade das opções técnicas levantadas em face dos impactos gerados à luz daqueles que serão efetivamente afetados pelo projeto.

Contudo, remete-se à parte final da seção anterior para reforçar que a participação popular por meio de audiências públicas, do modo como são atualmente disciplinadas pela lei e executadas pelos Municípios, resta sobremaneira menosprezada e, portanto, torna-se inefetiva também para garantir a cominação de medidas urbanificadoras realmente profícuas e em consonância com os objetivos do EIV, conforme será demonstrado no estudo de caso com exemplos que bem ilustram a problemática ora retratada.

Nesse trilhar, tem-se que as medidas pertinentes à viabilidade de um empreendimento ou atividade partem das conclusões obtidas pelo estudo dos impactos positivos e negativos do projeto à vizinhança para compensá-los por meio da equalização entre os benefícios do empreendimento e as suas repercussões.

Evidencia-se que o EIV vai muito além do questionamento sobre eventual sobrecarga no tráfego existente no entorno do empreendimento. Para tanto, as medidas mitigadoras e compensatórias devem se conformar com o delineamento traçado pelo Estatuto da Cidade (SCHVARBERG *et al.*, 2016), sob pena de ser o estudo ineficaz e alheio à função social da propriedade.

Noutros termos, se o projeto tem o condão de gerar adensamento populacional, as medidas devem vislumbrar a execução de obras de infraestrutura e que atendam a população atingida, tais como a compatibilidade do sistema de drenagem e a capacidade de atendimento da demanda aumentada pelos serviços públicos de saneamento básico, de coleta de lixo, entre outros.

Do mesmo modo, se o uso e ocupação do solo irá gerar uma diversificação de empreendimentos alheios ao estipulado na lei de zoneamento, as medidas devem conter mecanismos de reversão de tal incompatibilidade; se o projeto provocará a valorização imobiliária, são pertinentes medidas de instauração de moradias de interesse social; se o projeto acarretará um incremento no tráfego, as

medidas devem conter projetos de mobilidade; se o projeto ocasionar desconforto ambiental, as medidas devem prever adequações arquitetônicas; e mais, as medidas devem preservar a identidade cultural da vizinhança impactada (SCHVARSBERG *et al.*, 2016).

O estudo deve, portanto, indicar as possíveis respostas para mitigar os impactos e/ou compensá-los na impossibilidade de mitigação. E mais, o EIV deve ser utilizado para discutir alternativas locacionais e tecnológicas, conferindo esteio ao Administrador Público para que exija a implementação de medidas sustentáveis na construção dos empreendimentos e no desenvolvimento das atividades.

Não se deve afastar a hipótese de não aprovação do EIV, com consequente impedimento da implantação do empreendimento ou atividade, caso seus benefícios não apresentem interesse para o Município, cotejadas as respectivas medidas e esgotados os estudos de alternativas. Nesse sentido, salienta-se que o Estatuto da Cidade viabiliza a determinação de medidas de contraprestação pelo uso da propriedade em maior escala do que os empreendimentos instalados em uma determinada região, em atenção ao princípio do usuário-pagador (SALEME; MICCHELUCCI, 2021).

Contudo, é criticável o alargamento do uso das medidas urbanificadoras em desconsideração às suas naturezas mitigatória e compensatória, caracterizando uma fuga ao mérito do instrumento em apreço porquanto verifica-se exemplos práticos em que essas medidas são comumente utilizadas como ferramentas adaptativas dos processos de licenciamento, em detrimento da efetiva compensação dos danos causados pelos impactos gerados à vizinhança.

Nesse sentido, ilustra-se a situação rechaçada com a apuração realizada por Queiroz e Carriço (2019b) acerca dos Termos de Responsabilidade de Implementação de Medidas Mitigadoras e Compensatórias (TRIMMCs) firmados entre outubro de 2016 e junho de 2018 pelo Município de Santos-SP, a fim de analisar a natureza dessas medidas e a sua correlação com o empreendimento originário.

Referido estudo constatou que diversas medidas mitigadoras não guardam relação direta com os possíveis impactos do empreendimento à vizinhança, tais como, o empreendimento imobiliário prever como medida a edificação de uma unidade básica de saúde em bairro distante do projeto; o empreendimento correlato ao terminal portuário prever como medida a implantação de um centro de capacitação e a realização de levantamento topográfico e cadastral da zona especial de interesse social em bairros residenciais; ou ainda, o projeto de alteração do sistema viário prever como medida a aquisição de aparelho de raio X digital e duas motolâncias para o Município.⁵

⁵ Outros exemplos atuais serão abordados com o devido aprofundamento na seção seguinte.

Do mesmo modo, o estudo apresentado acerca da região metropolitana de Belo Horizonte constatou o uso das medidas urbanificadoras para a implementação de obras viárias e de expansão dos equipamentos urbanos alheias às ações que geram a internalização dos impactos pelo empreendedor ou a redução dos efeitos em seu entorno (ARAÚJO; OLIVEIRA; SILVA, 2019).

Igualmente, Administração Pública se abster de exigir o estudo de alternativas locacionais e tecnológicas se reverte negativamente à população, seja enquanto contribuinte, seja pela absorção de graves revezes ao seu bem-estar e à qualidade de vida, como ocorreu no caso do incêndio ocorrido na Ultracargo (QUEIROZ; CARRIÇO, 2019a), em Santos-SP, e no caso do Porto Maravilha versado em seção anterior.

Entretanto, a lei deve estabelecer critérios claros acerca das medidas mitigadoras ou compensatórias a serem objeto do EIV, sob pena de imputarem ao ente licenciador a prerrogativa de optar por obrigações que não aproveitem à vizinhança que sofrerá os impactos causados pelo empreendimento em exame. Acredita-se que por sua relevância e pertinência com a consecução do objetivo final do EIV, referida delimitação das medidas a serem vinculadas à execução do projeto deveria constar na norma geral.

Todavia, ao arrepio do silêncio normativo vergastado, cabe ao legislador municipal complementar a lacuna em questão, estabelecendo o dever de o EIV sopesar o alcance dos impactos gerados pelo empreendimento ou atividade e as medidas estabelecidas para protegerem o bem-estar da vizinhança impactada, evitando-se o desvio de ações a serem realizadas pelo empreendedor para suprir as falhas do Poder Público municipal.

O art. 37, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), é claro acerca da abrangência do estudo “quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades”, o enfoque é na vizinhança do local em que se desenvolverá o projeto, a qual, repisando-se os ensinamentos de Queiroz e Carriço (2019b), se consubstancia na população residente no entorno imediato e mediato (proximidades) da propriedade, delimitado por características comuns de fruição das propriedades nele inseridas e cujo equilíbrio poderá ser posto em risco pelo projeto. Caso contrário, não há que se falar em promoção da efetiva gestão urbanística por meio do EIV.

As medidas urbanificadoras não podem ser utilizadas como contrapartidas para as falhas do Município na prestação de serviços públicos. Trata-se de postura contrária ao objeto do EIV e inconstitucional pela tentativa do Município de se furtar de suas responsabilidades, repassando a terceiros as ações de planejamento e, conseqüentemente, o poder decisório acerca da expansão urbana do Município.

Outrossim, a postura municipal fere a livre iniciativa econômica, regulamentada pela Lei Federal de nº 13.874/2019, que em seu art. 3º, XI, d (BRASIL, 2019), expressamente veda a Administração Pública de se valer de seu poder concessivo de licenças para exigir a implementação de medida compensatória e mitigatória ou a prestação de qualquer tipo para áreas ou situação além daquelas diretamente impactadas pela atividade econômica, em sede de estudos de impacto ou outras liberações de atividade econômica no direito urbanístico.

Assim, a lei municipal que viabiliza a utilização das medidas em descon sideração à vizinhança afetada ou o silêncio legislativo que corrobora essa extrapolação pela Administração Pública afligem os arts. 36 a 38, do Estatuto da Cidade, pelo art. 3º, XI, d, da Lei Federal nº 13.874/2019, e pelos arts. 5º, XXIII, 37, 170, 182, 183 e 225, da Constituição da República.

Nessa senda, de inestimável valia os ensinamentos do Min. Herman Benjamin, extraídos do voto apresentado no julgamento do RESP 1.802.031-PE (BRASIL, 2019, p. 34), segundo o qual:

[...] morosidade ou pecado do mau administrador não deve servir para imolar a sociedade inteira e as gerações futuras inocentes, concomitantemente titulares de bens jurídicos indisponíveis (e, por isso, vítimas finais da omissão estatal) e fonte pagadora dos impostos que sustentam a Administração, na oca expectativa de retribuição com zelo e integridade.

Em situações desse jaez, sobreleva-se a necessidade de haver uma fiscalização efetiva dos procedimentos de licenciamento pelos órgãos competentes, dos quais ressalta-se a revisão legal pelo Poder Legislativo, o questionamento pelos Conselhos Municipais e a adoção das medidas cabíveis pelo Ministério Público.

Ademais, enfatiza-se a importância da viabilização pelo Poder Público de uma efetiva participação popular no licenciamento e na criação ou revisão das leis municipais em matéria urbanística, porquanto são os cidadãos os maiores interessados na fiel consecução da promoção da qualidade de vida e bem-estar das cidades e do meio ambiente equilibrado.

3. ESTUDO DE CASO: O EIV NA BAIXADA SANTISTA

Na esteira do que foi explanado ao longo do presente trabalho, evidencia-se a importância da efetivação do EIV pelo ente público em prol da promoção da cidade sustentável, o que está intrinsecamente relacionado à regulamentação do instrumento pelo Município.

Com o escopo de demonstrar o retratado, realizou-se a análise dos Municípios que integram a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), localizada no Estado de São Paulo, compreendida por Peruíbe, Itanhaém, Mongaguá, Praia Grande, São Vicente, Cubatão, Santos, Guarujá e Bertioga. Segundo



o último censo realizado em 2020 pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SÃO PAULO, 2020), a RMBS possuía 1.831.884 habitantes, dos quais 1.828.851 estavam concentrados na zona urbana.⁶

Trata-se, portanto, de região amplamente urbanizada, com 99,8% da população habitando em zonas urbanas, o que deveria motivar a ampla atenção do Poder Público municipal à promoção da cidade sustentável e, incontestavelmente, à boa utilização do EIV tal como se demonstrou nas seções anteriores.

Desse modo, pinçando-se no cenário pátrio a RMBS, foi realizado um levantamento da legislação de cada um dos Municípios que a integram para apurar a forma com que o EIV foi abordado, se não houve omissão ou a sua mera menção nominal desprovida de regulamentação específica. A partir dessa primeira verificação, passou-se a analisar o veículo normativo eleito para tratar do EIV e o teor dos dispositivos a ele correlatos, averiguando-se o direito material estruturado pela lei municipal.

Nesse trilhar, apurou-se que Bertioga, Mongaguá e Itanhaém abordaram o EIV unicamente no Plano Diretor⁷, São Vicente e Peruíbe⁸ abordaram-no na lei de uso e ocupação do solo, o que perfaz o total de 55% dos Municípios sem regulamentação específica para o EIV. Apenas Santos, Guarujá, Cubatão e Praia Grande⁹ disciplinaram o instrumento em lei própria.

Dentre os integrantes da RMBS, Bertioga, Itanhaém, Mongaguá e São Vicente delegaram à lei especial a regulamentação do EIV, sendo que as buscas engendradas até o presente trabalho restaram infrutíferas quanto à edição das referidas legislações por esses Municípios.

Da normatização das cidades supracitadas, Bertioga restringiu-se a mencionar o instrumento tal como o faz o Estatuto da Cidade, Mongaguá definiu os empreendimentos que dependerão do EIV e as medidas mitigadoras passíveis de serem cominadas ao projeto nos arts. 78, 79 e 110, da LO nº 2.167/2006, e São Vicente limitou-se a definir os empreendimentos geradores de impacto, nos termos do art. 155, parágrafo único, da LC nº 987/2020.

A legislação de Itanhaém não apenas versou genericamente sobre o EIV como expressamente consignou que são de pequeno potencial de impacto e, portanto, prescindem do estudo prévio completo, oficinas mecânicas, escolas, equipamentos públicos, conjuntos residenciais, estabelecimentos com música ao vivo, pousadas e serviços de hospedagens em geral, igrejas, serralherias, lava-jatos, postos de

⁶ O IBGE disponibilizou a prévia populacional com base nos dados do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2022), coletados até 25/12/2022, a partir da qual verifica-se o aumento da população da RMBS para 1.835.584 habitantes. Não há, porém, a informação acerca da zona em que reside a população da baixada santista.

⁷ Bertioga: Lei Complementar nº 155/2020; Mongaguá: Lei Ordinária nº 2.167/2006; Itanhaém: Lei Complementar nº 168/2015.

⁸ São Vicente: Lei Complementar nº 987/2020; Peruíbe: Lei Complementar nº 121/2008.

⁹ Santos: Lei Complementar nº 793/2013; Guarujá: Lei Complementar nº 160/2013; Cubatão: Lei Complementar nº 101/2018; Praia Grande: Decreto nº 6.097/2016 e Lei Complementar nº 870/2020.

gasolina, supermercados, escolas de samba, peixarias, açougues, comércio de sucata e reciclados, garagens de veículos, nos termos do art. 141, §§ 1º e 2º, da LC nº 168/15 (ITANHAÉM, 2015).

A legislação de Itanhaém se absteve de estabelecer uma relação entre a natureza das atividades e/ou empreendimentos, respectivos portes e a localização pretendida. Conforme versado na seção anterior, as variáveis se destinam a aquilatar caso a caso a efetiva alteração da capacidade de suporte urbanístico do ambiente em que o projeto será implementado. Como o impacto não é inerente à atividade, mas à relação desta com o seu entorno, a lei municipal é criticável por não estabelecer uma relação dessas atividades e respectivos portes com a localização.

Com relação à delimitação das hipóteses de realização do EIV, tem-se que com exceção de Bertiooga – que nada dispôs – e Itanhaém – que relacionou os empreendimentos e atividades que não demandam EIV (objeto de crítica acima), das 07 cidades remanescentes, 57% das que versaram sobre o ponto em questão utilizaram critérios eminentemente quantitativos, sendo o caso de Praia Grande (art. 2º, DM 6.097/2016), São Vicente art. 155, LCM nº 987/2020), Santos (anexo I da LCM nº 793/13) e Mongaguá, essa última com a criticável especificidade de condicionar o projeto de determinadas atividades à realização do EIV independentemente da área construída e das dimensões do terreno (art. 81, LOM nº 2.167/08).

A legislação municipal de Santos, ao dispor sobre os empreendimentos e atividades carecedores do EIV, embora tenha indicado genericamente os elementos de natureza qualitativa que ensejam a sua elaboração no art. 8º da LC nº 793/13 (SANTOS, 2013), versou de forma diversa no anexo I. Nele constam os empreendimentos e atividades que dependerão do estudo prévio conforme o porte e tipo do empreendimento com base a área total construída, a área total do terreno e/ou o número de unidades.¹⁰

Diversamente das situações expostas acima, Cubatão disciplinou os empreendimentos e atividades geradores de impacto de vizinhança quanto ao nível de incomodidade a ser avaliado por comissão própria, elencou os casos em que o incômodo é pressuposto e definiu os projetos que carecerão do EIV em razão do porte e do tipo de atividade, nos termos dos arts. 4º, 5º e 6º, da LC nº 101/2018 (CUBATÃO, 2018).

Outrossim, no art. 22 da LC nº 160/2013 (GUARUJÁ, 2020) o Município de Guarujá condicionou realização do EIV aos projetos cuja geração de ruídos seja superior à admitida pela NBR 10.151/2000; que emitam gases, fumaça ou partículas sólidas na atmosfera ou efluentes líquidos poluidores do meio

¹⁰ Cumpre pontuar que, embora aparentemente afetos ao EIV, os demais anexos da lei municipal de Santos não dizem respeito ao instrumento.

ambiente segundo o órgão ambiental; e cujos usos ou atividades de uma forma geral causem impacto ambiental ou na infraestrutura urbana, no sistema viário, no trânsito e na morfologia urbana. O dispositivo citado ressalva que nos casos de silêncio normativo caberá a avaliação pelos órgãos competentes.

Enfim, o Município de Peruíbe relacionou os empreendimentos considerados de impacto quanto ao porte e ao tipo, conforme consta nos arts. 55 e 56, da LC nº 121/2008, e condicionou a elaboração do EIV à apuração dos impactos de determinado projeto ao ambiente socioeconômico, natural ou construído e capacidade urbanística da infraestrutura básica, expressamente abarcando os projetos públicos e privados, habitacionais ou não, e ressaltando a necessidade de que seja considerada a avaliação comunitária, nos termos do art. 51 e §1º, da LC nº 121/2008 (PERUÍBE, 2008).

Das legislações citadas, evidencia-se um quase que total desatendimento ao objetivo do EIV, consistente na demonstração da relação entre a alteração do meio ambiente urbano provocada pelo projeto e os parâmetros ambientais estipulados por normas técnicas a fim de apurar efetivamente quais os impactos que serão gerados na vizinhança em que o empreendimento ou atividade se estabelecerá.

Ademais, as leis municipais não se preocuparam com a manutenção do equilíbrio entre a propriedade em que o projeto se situará e as demais propriedades em seu entorno para que não haja a sobrecarga da capacidade de suporte urbanístico pelo empreendimento ou atividade em detrimento dos demais direitos de construir viabilizados pelo plano diretor para a zona respectiva.

A postura legislativa municipal que ora se rechaça não se coaduna com os primados entabulados pelo Estatuto da Cidade, conforme preceitua Prestes (2005, p.4):

Um dos grandes desafios para os gestores públicos consiste em superar a visão fragmentada das análises. O mesmo curso d'água que é manancial para quem trabalha com recursos hídricos, é corpo receptor para quem trabalha com águas servidas (esgoto). A danceteria que é ponto de encontro de jovens é fonte de poluição sonora insuportável para a vizinhança das imediações. O shopping que gera emprego e movimentação na cidade, também ocasiona grande congestionamento, porque não possui vias adequadas a sua acessibilidade. O desafio consiste em todas as áreas do conhecimento que interferem no processo de aprovação urbanística e ambiental buscarem uma nova síntese que supere a visão fragmentada das análises, implicando numa decisão mais abrangente e que gere melhor qualidade de vida.

A preocupação supramencionada parece estar melhor atendida pelas leis municipais que agregam aos critérios quantitativos outros de natureza qualitativa, concernentes ao impacto do projeto por meio de uma abordagem que impute ao ente licenciador a análise efetiva e atenta dos projetos que dependerão do estudo prévio sob o prisma ressaltado acima, cuja pertinência da cominação legal se faz

justamente por criar um balizamento objetivo para a atuação do administrador municipal em consonância com a natureza não discricionária da decisão administrativa acerca da necessidade de elaboração do EIV.

É o que se extrai da leitura de Vladimir Passos de Freitas (FREITAS V., 2016) em exemplificação do tema realizada a partir da experiência havida no Município de Sorocaba-SP, cuja lei municipal sobre o EIV volta-se ao critério qualitativo de caracterização dos projetos carecedores do estudo sem a inclusão de redutores do rol exarado pelo dispositivo. Consta do art. 1º, parágrafo único, da LO nº 8.270/07 (SOROCABA, 2017), o quanto segue:

Art. 1º. [...]

Parágrafo único. Consideram-se empreendimentos de significativo impacto urbano aqueles que possam afetar:

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

II - as relações de convivência e vizinhança;

III - as atividades sociais e econômicas;

IV - as propriedades químicas, físicas ou biológicas do meio ambiente;

V - a infra-estrutura urbana e seus serviços (sistema viário, sistema de drenagem, saneamento básico, eletricidade e telecomunicações);

VI - o patrimônio cultural, artístico, histórico, paisagístico e arqueológico do Município;

VII - a paisagem urbana.

Andou bem o Município de Sorocaba, eis que o EIV deve abranger o maior número de projetos possíveis, o que decorre precipuamente do resguardo à função social da propriedade, conforme dispõe a melhor doutrina acerca do caráter geral e implícito da limitação da propriedade:

[...] a Constituição, ao vincular a propriedade à sua função social, estabeleceu a inversão do ônus da prova da inofensividade da atividade proposta, de modo que o proprietário só tem o direito de explorar a propriedade quando respeitados a saúde humana e os processos e funções ecológicos essenciais. (BENJAMIN, 2008, p. 72)

Prosseguindo-se o estudo de caso proposto, apurou-se, ademais, a abordagem das medidas mitigadoras e compensatórias dos impactos urbanísticos pelas legislações dos Municípios que integram a RMBS, das quais foi constatado que Bertioga, Praia Grande, São Vicente e Itanhaém nada versaram, perfazendo 44% dos integrantes da RMBS. Das cidades remanescentes, unicamente 02 Municípios expressamente atrelaram as medidas aos impactos dos projetos: Guarujá e Peruíbe.

O Município de Guarujá definiu as medidas mitigadoras e compensatórias e nos respectivos conceitos as vinculou aos impactos do projeto, indo além para criar uma terceira espécie de medida,

denominada compatibilizadora, conforme consta no art. 23, X a XII, LC nº 160/2013 (GUARUJÁ, 2013)¹¹. Igualmente, Peruíbe versou diretamente sobre a correlação entre as medidas e os impactos do projeto, bem como estipulou expressamente a necessária consideração a todas as alternativas técnicas possíveis à luz dos arts. 57, § 1º, 58, XXXII, e 92, da LC nº 121/2008 (PERUÍBE, 2008).

Diversamente, Cubatão viabilizou a implementação de medidas genéricas e não necessariamente atreladas aos impactos do projeto, conforme consta no art. 19, da LC nº 101/2018 (CUBATÃO, 2018). Mongaguá determinou que o EIV preveja ou recomende soluções mitigadoras dos impactos negativos do projeto e relacionou genericamente as ações que poderão ser consideradas pelo licenciador, nos termos dos arts. 109, parágrafo único, e 110, da LO nº 2.167/2006 (MONGAGUÁ, 2006).

Santos expressamente consignou que as medidas deverão ser executadas preferencialmente na área de impacto do projeto, logo, fazendo constar termo questionável que é utilizado pela Administração Pública como esteio normativo para o distanciamento entre as medidas exigidas pelo licenciador e os impactos gerados com fulcro no art. 38, § 1º, da LC 793/13 (SANTOS, 2013).

Salta aos olhos a legislação de Santos, destacando-a das demais leis municipais da Baixada Santista em matéria de EIV, porquanto ela avaliza que a Prefeitura injustificadamente desconsidere os impactos gerados pelo projeto e estabeleça medidas em locais diversos e com objetivos totalmente alheios ao empreendimento e a atividade em análise.

Demonstra-se a situação em comento com a análise dos EIVs apresentados ao Município de Santos, disponíveis para consulta no endereço eletrônico da Prefeitura¹², que evidencia a existência de discrepâncias entre as medidas mitigadoras estabelecidas para os projetos analisados e os impactos dele emanados, as quais não guardam correlação com a vizinhança impactada, conforme o trabalho apresentado por Queiroz e Carriço (2019b), versado em seção anterior.

Atualizando-se o estudo propalado pelos pesquisadores supracitados, desde então percebe-se a manutenção do comportamento distorcivo praticado pelo Poder Público em sede de EIV, sendo possível elencar outros estudos prévios em cujas medidas compensatórias se dirigem a localizações apartadas da área de influência dos respectivos empreendimentos e sem guardar com eles qualquer correlação, mormente no que atine à mitigação ou compensação de impactos do empreendimento.

¹¹ Dispõe o art. 23, X, da LCM nº 160/13 (GUARUJÁ, 2013) que são medidas compatibilizadoras as “destinadas a tornar compatível o empreendimento com a vizinhança nos aspectos relativos à paisagem urbana, rede de serviços públicos e infraestrutura”.

¹² Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=servico/consulta-de-eiv>. Acesso em: 09 jun. 2022.

É o que se observa na localização dessas medidas, conforme mapa do Diagnóstico de Revisão do Plano Diretor de Santos (SANTOS, 2021), apresentado na Figura 2.

Figura 2 - EIVs apresentados no Município de Santos – 2013 a março de 2020.



Fonte: Santos (2021, p. 12).

Ademais, para melhor retratar o cenário instaurado na cidade de Santos-SP, cita-se o Termo de Responsabilidade de Implementação de Medidas Mitigadoras e/ou Compensatórias (TRIMMC) firmado no processo administrativo de nº 11984/0001-01¹³, que tem como objeto a modernização do Terminal STS20 para a movimentação de sal, fertilizantes e nitrato de amônio, situado junto ao terminal de passageiros e aos bairros Vila Mathias e Macuco.

Quanto às medidas de controle ambiental, consta do EIV que elas serão definidas por projetos pendentes de elaboração; e os impactos urbanísticos foram classificados como pouco significativos, de modo que o estudo indica serem necessárias apenas medidas de acompanhamento. Consta no EIV que estava sendo elaborado um relatório de impacto de tráfego que não foi disponibilizado no site da Prefeitura até a data da elaboração do presente trabalho.

Inobstante todos os fatores envolvidos na concretização do empreendimento, inclusive, com vistas à movimentação de nitrato de amônio no local, as medidas urbanificadoras que restaram estabelecidas foram a aquisição de mangueiras e um derivante, assim como o repasse de R\$ 3.700.000,00

¹³ TRIMMC disponível em:

https://www.santos.sp.gov.br/static/files/www/eivs/1_trimmc_hidrovias_do_brasil_06_07_20.pdf. EIV disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files/www/eivs/4121_eiv_hbsa_final.pdf. Acesso em: 19 jan. 2023.

ao Fundo de Desenvolvimento Urbano municipal para serem usados em prol do funcionamento adequado dos equipamentos públicos urbanos e comunitários de saúde.

Referida postura, qual seja, indicação de mínimas medidas concretas a serem realizadas acrescidas de vultoso depósito no Fundo de Desenvolvimento Urbano para uso genericamente considerado é verificado em outros TRIMMCs, como no processo administrativo de nº 13.276/2020-48¹⁴ para a construção de 6 tanques com capacidade total de armazenamento de 15.900m³, aumentando a capacidade de armazenamento em 15.900 m³, cujo repasse ao Fundo municipal foi de R\$ 3.400.000,00.

É também o caso da criação de um terminal *offshore* de regaseificação de GNL, a ser implantado entre a Ilha dos Bagres e o Canal de Piaçaguera (processo administrativo de nº 20.844/2020-12¹⁵), cujo EIV remeteu a análise de impactos de vizinhança ao EIA fornecido ao órgão ambiental e cujas medidas constantes do TRIMMC foram a apresentação de relatórios ambientais com a mesma frequência que são apresentados à CETESB, a criação de projeto de reciclagem e compostagem na Ilha Diana e o repasse de R\$ 10.000.000,00 ao Fundo municipal para ser utilizado em projetos de desenvolvimento e renovação urbana da região do Mercado Municipal de Santos.

Outro caso notório havido no Município santista diz respeito ao processo administrativo de nº 15.858/2020-12¹⁶ para a implantação de uma unidade de recuperação de energia na área continental da cidade, destinada ao aproveitamento de resíduos sólidos (lixo) por meio de “tratamento térmico” (incineração) para gerar energia, com 47.274m² e composta por quatro chaminés de 70 metros cada.

A área estipulada para o projeto está localizada na zona de amortecimento do Parque Estadual da Serra do Mar, unidade de conservação de proteção integral (lei nº 9.885/2000), próxima a corpos d’água que abastecem um importante rio para a RMBS e que tiveram o comprometimento reconhecido no EIV em razão do bombeamento de água para a construção da usina e em caso de eventual acidente.

Inobstante isso, o EIV é eminentemente teórico e baseado em suposições dos impactos decorrentes do projeto sob a escusa de inexistir empreendimento análogo na região, de modo que diversos pontos fulcrais acerca das alterações físicas, químicas e biológicas do meio ambiente foram

¹⁴ EIV disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/eivs/eiv_stolt_rev05_final.pdf. TRIMMC disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/eivs/1_trimmc_stolt_13_04_2020.pdf. Acesso em: 19 jan. 2023.

¹⁵ EIV disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/eivs/01_eiv_terminal_gnl_trsp.pdf. TRIMMC disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/eivs/trimmc_trsp_28_01_21.pdf. Acesso em: 19 jan. 2023.

¹⁶ EIV disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/eivs/eiv_valoriza_1.pdf. TRIMMC disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/eivs/1_trimmc_valoriza_25_06_20.pdf. Acesso em: 09 jun. 2023.

omitidos. E mais, desconsiderou absolutamente os impactos na vizinhança, que futuramente contará com o reservatório de água bruta da Cava da Pedreira (descoberto e suscetível à poluição atmosférica), há muitos anos projetado pela SABESP para resolver o histórico problema de abastecimento de água de Guarujá.

Evidencia-se o retratado acima pelo fato de que o estudo discorre sobre o tipo de cinza, mas informa que a confirmação dependerá de análise a ser realizada; sobre o volume de fumaça gerado sem detalhamento acerca da estimativa relativamente baixa e do possível impacto no fluxo de trânsito da avifauna; e a necessidade de criação de linhas de transmissão de energia sem qualquer aprofundamento e desconsiderando que elas dependem de licenciamento.

Claramente, o EIV é raso, prefacial e carecedor de outros estudos técnicos. Contudo, o TRIMMC foi aprovado sem a apresentação do EIA, a que tantas vezes a empreendedora faz remissão no EIV para tratar de questões ambientais afetas ao empreendimento, e sem a participação popular, porquanto houve a mera disponibilização do EIV para consulta por 30 dias e uma audiência pública virtual na qual não houve a exposição do EIV e a colheita de contribuições da população.

Deliberou-se pela revitalização da plataforma do emissário submarino (Parque Roberto Mario Santini), para a implantação do Novo Quebra-Mar, localizado na orla marítima da área insular de Santos, a muitos quilômetros do empreendimento, com a promoção de profundas alterações no parque e na orla da praia sem autorização dos órgãos técnicos e da participação popular, que inexistiram.

Ademais, o termo promove um empreendimento “dentro de outro” de modo que para o segundo projeto, enquanto medida compensatória estabelecida em sede de EIV, foram dispensados todos os meandros legais para a sua aprovação o que permitiu à empreendedora contratar uma sociedade do seu próprio grupo econômico para executá-lo.

O Ministério Público Estadual ajuizou a ação civil pública de nº 1012038-92.2020.8.26.0562, no Tribunal de Justiça de São Paulo (SÃO PAULO, 2020), pois segundo o *parquet* não houve a conexão substancial ou, minimamente, da proximidade espacial entre a região afetada e os benefícios da medida compensatória, conforme o escopo incontestável do Estatuto da Cidade e o art. 3º, XI, d, da Lei Federal nº 13.874/2019 (BRASIL, 2019), que veda a exigência de medidas abusivas em sede de estudos de impacto, assim consideradas as que demandem ações para áreas ou situações diversas das efetivamente impactadas.

A ação civil pública foi julgada procedente para reconhecer que houve o desrespeito ao necessário liame finalístico entre a medida compensatória e a vizinhança correlata ao empreendimento, assim como que o EIV foi genérico e desconsiderou os impactos à qualidade do ar e a possibilidade de contaminação do leito de importante rio da região. Ainda, considerou que o termo preferencialmente, constante na lei



santista, implica a obrigatoriedade de atenção precípua à região impactada pelo projeto, com adoção de medidas alheias à vizinhança apenas de forma subsidiária e justificada.

As rés interpuseram recurso de apelação que, ao arrepio do melhor Direito, foi provido com o reconhecimento de que não houve ilegalidade no caso, pois cabe ao Município a escolha da medida compensatória, conforme a interpretação literal do artigo da lei complementar santista.

O exemplo do Município de Santos, utilizado como paradigma da RMBS por sua regulamentação consolidada do instrumento e por se tratar do polo regional, retrata a malversação do EIV pela Administração Pública municipal, seja pela distorção do escopo do instrumento e das respectivas medidas urbanificadoras perpetrada pelas legislações municipais, seja pelo uso do EIV unicamente para a promoção da extensão dos equipamentos urbanos.

Com relação aos demais Municípios da RMBS, o estudo restou prejudicado haja vista a ausência da veiculação dos procedimentos administrativos e respectivos EIVs pelos sites das Prefeituras, em cujos demais encontrou-se apenas 01 único empreendimento de processo em andamento disponibilizado no site de Peruíbe¹⁷ e diversos processos de Guarujá até 2017, todos sem acesso por erro no site¹⁸.

Portanto, a ausência de regulamentação pela norma geral acerca dos pontos sensíveis ao EIV sobrelevados no presente estudo faz com que nem sempre os conflitos de interesses entre o empreendedor e a vizinhança sejam dirimidos justamente pela ausência do enfrentamento das alterações efetivamente geradas pelo projeto à região e pela ausência de correlação entre os impactos futuros do empreendimento e as medidas fixadas para o projeto respectivo, cuja inocorrência pode se reverter em prejuízos aos munícipes, como confirma o estudo de caso realizado.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em balanço acerca do Estudo de Impacto de Vizinhança, verifica-se o latente desrespeito aos seus elementos conformadores quando da elaboração das legislações municipais ou da implementação do instrumento pelos Municípios.

Trata-se de ponto sensível no que diz respeito ao Direito das Cidades, porquanto o EIV é sobremaneira relevante na conjugação da dignidade da pessoa humana e do desenvolvimento econômico no meio ambiente urbano, para que sejam resguardados os valores e as necessidades fundamentais dos

¹⁷ Disponível em: <http://www.peruibe.sp.gov.br/planejamento/analise-de-empreendimentos/>. Acesso em: 19 jan. 2023.

¹⁸ Disponível em: <https://www.guaruja.sp.gov.br/meio-ambiente/estudos-de-impacto-de-vizinhanca/>. Acesso em: 19 jan. 2023.



cidadãos, bem como a promoção da cidade sustentável, em respeito ao princípio da precaução e visando o aprimoramento do bem-estar da população urbana.

Nesse trilhar, tem-se que o instrumento em estudo funda-se na função social da propriedade e no disposto na Constituição da República, sem os quais restará malversado ou subutilizado. De uma forma ou de outra, é cediço que os danos em questão são incontáveis e dotados de irreversibilidade que demandam uma guinada no cenário hodiernamente instaurado na maioria dos Municípios brasileiros.

Para tanto, na falta de uma efetiva definição da função social da propriedade pelo constituinte, defende-se a interpretação conforme da Constituição e das leis federais, notadamente o Código Civil e o Estatuto da Cidade, para o estabelecimento das premissas basilares que devem permear a regulamentação e a utilização do Estudo de Impacto de Vizinhança pelo Poder Público.

Isso porque, o permissivo alargado e pouco delineado, em desrespeito às condicionantes técnicas de uso da propriedade, tende a reduzir o EIV a mera formalidade a ser transposta no procedimento de licenciamento, como ilustrado ao longo do presente trabalho.

Com o objetivo de fomentar o debate proposto, partindo-se do estudo das características constitutivas do EIV para a sua melhor aplicação na prática, dois aspectos se mostram centrais na elucidação das contendas extraídas da pragmática brasileira, são eles a estipulação dos empreendimentos e atividades que dependerão da elaboração do estudo prévio e a ausência de vinculação das medidas mitigadoras ou compensatórias à vizinhança diretamente afetada.

O silêncio legislativo federal quanto à definição dos empreendimentos e atividades que deverão realizar o EIV enseja o quase que total desatendimento ao objetivo do instrumento, pelo fato de que os Municípios tendem a se ater exclusivamente a critérios de tipo e porte. Ademais, não se preocupam com a manutenção do equilíbrio do direito de construir entre a propriedade envolvida no projeto e as demais propriedades que se encontram na mesma zona e que, logo, detêm o mesmo direito viabilizado pelo plano diretor. Isso leva à sobrecarga da capacidade de suporte urbanístico pelo projeto, em detrimento do possível uso das demais propriedades, sob pena de levar ao esgotamento do aparato urbano.

Devem se somar aos critérios supramencionados outros de natureza qualitativa, concernentes ao impacto do projeto porquanto o EIV tem como objetivo demonstrar a efetiva relação entre a alteração do meio ambiente urbano provocada pelo projeto e os parâmetros ambientais estipulados por normas técnicas, para ser capaz de apurar quais as repercussões na vizinhança em que ele se estabelecerá.

Noutro giro, a ausência de regulamentação acerca das medidas mitigadoras e compensatórias pela norma geral enseja a temerária discricionariedade do Poder Público, seja pelo Executivo ou Legislativo, que permite a extensão das medidas urbanificadoras para além dos impactos apurados pelo EIV para a vizinhança do projeto, obstando que sejam dirimidos os conflitos de interesses entre o

empreendedor e os vizinhos, em prejuízos à vizinhança, bem como avalizando-se a pretensão inconstitucional do Município de se furtar de suas responsabilidades face ao planejamento municipal, delegando-a a terceiros.

Na ausência de pormenorização de pontos sensíveis afetos ao instrumento em apreço pela legislação federal, cabe aos Municípios se atentarem à sustentabilidade do direito de construir nas zonas respectivas e na cidade como um todo, cujo silêncio normativo não deve justificar a omissão da exigência de enfrentamento pelo EIV e a fiel análise pelo ente público, sob pena de o instrumento se transformar em um difusor de injustiças entre os proprietários de imóveis urbanos e de ciclos viciosos de contendas urbanísticas irresolvíveis.

Ocorre que a pragmática dista de se subsumir ao intuito versado alhures, conforme demonstra o estudo de caso empreendido no presente trabalho, o qual permite concluir que a permissividade da lei urbanística federal enseja a malversação do EIV pelo Poder Público municipal em detrimento da promoção da sustentabilidade do meio ambiente urbano e do equilíbrio entre os direitos de construir inerentes às propriedades de uma zona.

Não poderia o legislador federal ter se furtado de correlacionar o EIV à demonstração da relação entre a alteração do meio ambiente urbano provocado pelo projeto e os parâmetros ambientais a serem respeitados, por meio de normas que pudessem traduzir em linhas gerais os empreendimentos potencialmente causadores de impactos urbanísticos. Tampouco poderia a lei federal ser lacunosa quanto à correlação entre as medidas compensatórias ou mitigadoras e a vizinhança impactada pelo projeto.

Diante das omissões legislativas que culminam com o grave cenário estabelecido nas cidades, sobreleva-se a necessidade de haver uma fiscalização efetiva dos procedimentos de licenciamento pelos órgãos competentes, dos quais ressalta-se a revisão legal pelo Poder Legislativo, o questionamento pelos Conselhos Municipais e a adoção das medidas cabíveis pelo Ministério Público.

Enfatiza-se, nesse desiderato, a importância da viabilização pelo Poder Público de uma efetiva e equânime participação popular no EIV e na criação ou revisão das leis municipais em matéria urbanística, eis que são os cidadãos os maiores interessados na fiel consecução da promoção da qualidade de vida e bem-estar das cidades e do meio ambiente equilibrado, mas acabam obstados de participarem efetivamente das audiências públicas, pouco divulgadas e realizadas com a supressão da participação democrática, ou ainda de contribuírem dado o caráter técnico dos estudos.

Isso para que, enfim, seja garantida a promoção da função social da propriedade pelo Município e, com ela, a viabilização da cidade sustentável que, por sua vez, tanto se faz cara à salvaguarda do meio ambiente natural e artificial ecologicamente equilibrado, necessário para que os cidadãos tenham uma vida digna, saudável e projetada para um futuro melhor para todos.



5. REFERÊNCIAS

ARAUJO, R.P.Z., OLIVEIRA, E. T. M., SILVA, B. R. S. **Da mitigação à mitigação adaptativa: os (des)caminhos da aplicação recente do Estudo de Impacto de Vizinhança da RMBH.** In: XVIII Encontro Nacional da ANPUR, 2019, Natal. Anais XVIII ENANPUR – Natal, 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienganpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=694>. Acesso em: 14 abr. 2022.

BIENENSTEIN, Regina; BIENENSTEIN, Glauco; SOUSA, Daniel Mendes M. de; GORHAM, Cynthia. Apontamentos sobre o processo de revisão do Plano Diretor da cidade de Niterói. **Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense.** V. 13, p. 99-118. Rio de Janeiro: UERJ, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/37117>. Acesso em: 05 jan. 2023.

BENJAMIN, Antônio Herman. **Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição Brasileira.** In: Direito Constitucional Ambiental Brasileiro (Canotilho, JG, Leite, JRM, Coord). São Paulo: Saraiva, 2008, pp. 57 a 130.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). **Agravo Regimental na Reclamação nº 35.699.** Relatora: Min. Rosa Weber, 24 de abril de 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur424152/false>. Acesso em: 09 jun. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial 1.802.031/PE.** Relator: Min. Herman Benjamin, 07 de novembro de 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=1802031&pesquisaAmigavel=+%3Cb%3E1802031%3C%2Fb%3E&b=ACOR&p=false&l=10&i=3&operador=e&tipo_visualizacao=RESUMO&tp=T. Acesso em: 19 abr. 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019.** Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 13 jun. 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em 10 de mar. 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 20 dez. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 dez. 2022.

CONAMA. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 01/1986, de 23 de janeiro de 1986.** Ministério do Meio Ambiente [1986]. Disponível em: <http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=8902>. Acesso em: 10 mar. 2022.



CUBATÃO. **Lei Complementar nº 101, de 9 de outubro de 2018.** Dispõe sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV, dá nova redação aos artigos que menciona da Lei Complementar nº 1.383, de 29 de junho de 1983, e da Lei Complementar nº 2.514, de 10 de setembro de 1998, e dá outras providências. Cubatão: Câmara Municipal [2018]. Disponível em: <https://legislacaodigital.com.br/Cubatao-SP/LeisComplementares/101-2018#:~:text=Art.,%C3%A2mbito%20do%20Munic%C3%ADpio%20de%20Cubat%C3%A3o>. Acesso em: 13 jun. 2022.

FIGUEIREDO, Guilherme J. Purvin. **Curso de direito ambiental.** 4ª ed., rev., atual., ampl., São Paulo: RT, 2011.

FIORILLO, C. A. P.; FERREIRA, R. M. **Estatuto da Cidade comentado.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. E-book.

FREIRE, Gerson José de Mattos. **O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e seu potencial como ferramenta de planejamento.** Escola de Arquitetura da UFMG, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUBD-9ZPFXM>. Acesso em: 28 fev. 2022.

FREITAS, Gilberto Passos de; MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Competência normativa municipal em matéria ambiental. **Vertentes do Direito**, volume 03, número 01, 2016.

FREITAS, Vladimir Passos de. A desnecessidade de lei municipal para estudo de impacto de vizinhança e reflexos socioambientais. **Revista de Direito Ambiental.** v. 82. abril-junho de 2016. p. 101-120.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **Seade população.** SÃO PAULO: SEADE, 2020. Disponível em: <https://populacao.seade.gov.br/populacao-urbana-e-rural/>. Acesso em: 13 jun. 2022.

GUARUJÁ. **Lei Complementar nº 160 de 27 de dezembro de 2013.** Regulamenta os instrumentos previstos no plano diretor para o cumprimento da função social da propriedade urbana no município de Guarujá e dá outras providências. Guarujá: Câmara Municipal, 2013. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sp/g/guaruja/lei-complementar/2013/16/160/lei-complementar-n-160-2013-regulamenta-os-instrumentos-previstos-no-plano-diretor-para-o-cumprimento-da-funcao-social-da-propriedade-urbana-no-municipio-de-guaruja-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 13 jun. 2022.

HOSHINO, T. A. P., WÜTRICH, F., JACOBOWSKI, A., FAGGION, A., BECHER, J., AULER, M. M. **Do Estudo de Impacto de Vizinhança e de sua impostergável regulamentação e implementação no Município de Curitiba: análise comparativa e recomendações.** Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Nota_tecnica_EIV_versao_publicacao.pdf. Acesso em: 14 abr. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, **Prévia da População dos Municípios com base nos dados do Censo Demográfico 2022.** Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?edicao=35938&t=resultados>. Acesso em: 16 jan. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, **Pesquisa de Informações Básicas Municipais.** Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em:



<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=25506&t=resultados>. Acesso em: 10 jun. 2022.

ITANHAÉM. **Lei Complementar nº 168 de 30 de novembro de 2015**. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Itanhaém - PDDI. Itanhaém: Câmara Municipal [2015]. Disponível em: <https://legislacaodigital.com.br/Itanhaem-SP/LeisComplementares/168-2015>. Acesso em: 13 jun. 2022.

LOLLO, José Augusto de; RÖHM, Sérgio Antonio. **Aspectos negligenciados em estudos de impacto de vizinhança**. Estudos Geográficos, Rio Claro, 3(2):31- 45 , Dezembro - 2005 (ISSN 1678—698X). Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/estgeo/article/view/239>. Acesso em: 14 abr. 2022.

MARTINS, Fabiane Parente Teixeira. Loteamentos: a exigibilidade de estudo de impacto de vizinhança. **Revista de Direito Ambiental**. v. 50. abril-junho de 2008. p. 66-80.

MARTINS, Jorge Antônio; CHACUR, Matheus Rocha Pitta; NUNES, Nina Lys de Abreu. Tomada de Decisão no Licenciamento Ambiental da OUC Porto Maravilha/ RJ Sob a Ótica da Avaliação Estratégica e da Análise Hierárquica Multicritério. **Economic Analysis of Law Review V. 7, nº 2, p. 387-416**. Brasília: UCB, 2016. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/6441>. Acesso em: 04 jan. 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15/09/2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

MUKAI, T. **O Estatuto da Cidade**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. E-book.

MONGAGUÁ. **Lei Ordinária nº 2.167 de 10 de julho de 2006**. Institui o Plano Diretor do Município de Mongaguá, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal e dos dispositivos da Lei Federal nº 10.257 de 10 de Julho de 2.001, do artigo 181 da Constituição do Estado de São Paulo e em função do previsto na Lei Orgânica da Estância Balneária do Município de Mongaguá. Mongaguá: Câmara Municipal [2006]. Disponível em: <https://mongagua.sp.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/PLANO-DIRETOR-DE-MONGAGU%C3%81-LEI-2167-2006.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2022.

OLIVEIRA, C. A. de. Estudo de Impacto de Vizinhança: Um Aspecto da Função Social da Propriedade Urbana. **Revista de Direito da Cidade**, vol.03, nº 02. Rio de Janeiro: UERJ, 2011. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/download/9855/7717>. Acesso em: 25 jan. 2021.

PERUÍBE. **Lei Complementar nº 121 de 29 de maio de 2008**. Institui a lei de uso do solo do município de Peruíbe e dá outras providências. Peruíbe: Câmara Municipal [2008]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sp/p/peruibe/lei-complementar/2008/13/121/lei-complementar-n-121-2008-institui-a-lei-de-uso-do-solo-do-municipio-de-peruibe-e-da-outras-providencias-2008-06-03-versao-original>. Acesso em: 13 jun. 2022.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Plano diretor e estudo de impacto de vizinhança**. Revista de Direito Ambiental. janeiro-março de 2005. [on-line]. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/vanesca2-pd-eiv.pdf. Acesso em: 10 mar. 2022.



QUEIROZ, Z. A. K.; CARRIÇO, J. M. Uma análise do incêndio na Ultracargo em Santos/SP. **Revista Querubim**. Ano 15 Nº38 vol. esp. 1 – 2019 ISSN 1809-3264. P. 84-100a.

QUEIROZ, Z. A. K. de; CARRIÇO, J. M. Estudo de Impacto de Vizinhança no Município de Santos/SP: instrumento de política urbana para uma Cidade Sustentável. **Revista de Direito Ambiental**. v. 95. julho-setembro de 2019. p. RR-10.1b.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível - Remessa Necessária nº: 0006155-57.2013.8.19.0002**. Relator: Des. Edson Aguiar de Vasconcelos, 10 de maio de 2019. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#/consultapublica#porNumero>. Acesso em: 09 jun. 2022.

ROCCO, Rogério. **Estudo de Impacto de Vizinhança – instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2005.

SALEME, Edson Ricardo; MICCHELUCCI, Alvaro. **Compensação e retribuição no EIV-RIVA**. Anais do VI Congresso Internacional de Direito Ambiental Internacional [e-book] / Maria Luiza Machado Granziera / Flávio de Miranda Ribeiro e Fernando Rei (Organizadores). - Santos (SP): Editora Universitária Leopoldianum, 2021. Disponível em: <https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2021/10/ANAIS-VI-DIREITO-INTER.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2022.

SALEME, Edson Ricardo. **Comentários ao Estatuto da Cidade: com destaques às leis n. 11.977/2009, n. 12.587/2012, n. 12.608/2012, n. 13.089/2015 e n. 13.465/2017**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.

SANTOS. **Diagnóstico de Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos**. Instrumentos Urbanísticos. Santos: Prefeitura Municipal de Santos, 2021. Disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/SEDURB/2-instrumentos_urbanisticos.pdf. Acesso em: 22/08/2022.

SANTOS. **Lei Complementar nº 793, de 14 de janeiro de 2013**. Disciplina a exigência do estudo prévio de impacto de vizinhança – EIV, e dispõe sobre a conformidade de infraestrutura urbana e ambiental, no âmbito do Município de Santos, e dá outras providências. Santos: Câmara Municipal [2013]. Disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/lei_complementar_n.o_793_compilada_atelc916_2015_0.pdf. Acesso em: 10 mar. 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Ação civil pública de nº 1012038-92.2020.8.26.0562**. Juiz: Leonardo Grecco, 14 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=FM000J6WF0000>. Acesso em: 09 jun. 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Apelação cível nº 1002828-72.2015.8.26.0568**. Relatora: Des. Mônica de Carvalho, 13 de março de 2019. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/search.do?conversationId=&paginaConsulta=0&cbPesquisa=NUMPROC&numeroDigitoAnoUnificado=1002828-72.2015&foroNumeroUnificado=0568&dePesquisaNuUnificado=1002828-72.2015.8.26.0568&dePesquisaNuUnificado=UNIFICADO&dePesquisa=&tipoNuProcesso=UNIFICADO>. Acesso em: 09 jun. 2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. **Apelação cível nº 0035913-30.2013.8.26.0053**. Relator: Des. José Luiz Gavião de Almeida, 15 de agosto de 2017. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/search.do?conversationId=&paginaConsulta=0&cbPesquisa=NUMPROC&numeroDigitoAnoUnificado=0035913-30.2013&foroNumeroUnificado=0053&dePesquisaNuUnificado=UNIFICADO&dePesquisa=&tipoNuProcesso=UNIFICADO>. Acesso em: 09 jun. 2022.



oDigitoAnoUnificado=0035913-30.2013&foroNumeroUnificado=0053&dePesquisaNuUnificado=0035913-30.2013.8.26.0053&dePesquisaNuUnificado=UNIFICADO&dePesquisa=&tipoNuProcesso=UNIFICADO. Acesso em: 09 jun. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang, FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SCHVARSBERG, B.; MARTINS, G. C.; KALLAS, L.; CAVALCANTI, C. B.; TEIXEIRA, L. M. (Orgs.) **Estudo de Impacto de Vizinhança: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Programa Nacional de Capacitação das Cidades e Universidade de Brasília**. Brasília: Universidade de Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.cau.br.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/CAPACIDADES4.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SOROCABA. **Lei Ordinária nº 8.270, de 24 de setembro de 2007**. Dispõe sobre a necessidade de instrução com Relatório de Impacto de Vizinhança – RIVI – o licenciamento de projetos e licitação de obras e dá outras providências. Sorocaba: Câmara Municipal [2007]. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/sp/s/sorocaba/lei-ordinaria/2007/827/8270/lei-ordinaria-n-8270-2007-dispoe-sobre-a-necessidade-de-instrucao-com-relatorio-de-impacto-de-vizinhanca-rivi-o-licenciamento-de-projetos-e-licitacao-de-obras-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 14 abr. 2022.

VEJA RIO. Niterói tem o pior trânsito do país, segundo aplicativo 99. Rio de Janeiro, 29 de março de 2018. Disponível em: <https://vejario.abril.com.br/cidade/niteroi-tem-o-pior-transito-do-pais-segundo-aplicativo-99/>. Acesso em: 02 jan. 2022.



Sobre os autores:**Fernanda Dal Sasso de Resende**

Fernanda Dal Sasso de Resende, graduada em Direito pela Universidade Católica de Santos - UNISANTOS e especialista em Direito Tributário e Processo pela Escola Paulista de Direito - EPD, advoga no setor privado e integra o programa de pós-graduação stricto sensu em Direito da Universidade Católica de Santos - UNISANTOS, na área de concentração em Direito Ambiental e Sustentabilidade, para a obtenção do título de mestre.

Universidade Católica de Santos - UNISANTOS

E-mail: fernandadsresende@hotmail.com

José Marques Carriço

José Marques Carriço, doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Foi professor e pesquisador do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental e Internacional e do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Católica de Santos e professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Santa Cecília. Foi arquiteto da Prefeitura Municipal de Santos. Coordenou as equipes técnicas de revisão dos Planos Diretores em 1995 e 2013. É consultor na área de Planejamento Urbano e Regional. É assistente técnico do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. ID Lattes:

5129172395420370

Doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2249-5409>

E-mail: jmc10557@gmail.com

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.

