
Estudo e Relatório de Impacto de Vizinhança: suas peculiaridades, elementos conceituais e interfaces com demais instrumentos de gestão ambiental

**Carlos Minoru Morinaga
Pedro Campones Rocha Santos**

Artigo originalmente publicado na Revista da Consultoria Técnico-Legislativa SGP.5
Câmara Municipal de São Paulo - v.3, n.1 – São Paulo: CMSP, 2014.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citado (as) o (as) autor (as). Reproduções para fins comerciais são proibidas.
O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial da Câmara Municipal de São Paulo.

Estudo e Relatório de Impacto de Vizinhança: suas peculiaridades, elementos conceituais e interfaces com demais instrumentos de gestão ambiental.

Carlos Minoru Morinaga¹
Pedro Campones Rocha Santos²

Introdução

O presente texto consiste na adaptação de um estudo técnico elaborado pela Assessoria e Consultoria de Urbanismo e Meio Ambiente da Câmara Municipal de São Paulo (SGP-51), em 2013, com o intuito de subsidiar a discussão sobre o Estudo e o Relatório de Impacto de Vizinhança, realizada no âmbito de grupo de estudo organizado para tal finalidade.

1. Elementos normativos:

- **Lei nº 6938, de 31 de agosto de 1981**, que *dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências* – no art. 3º, inciso I define meio ambiente, como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. E ainda, conceitua (inciso II): “degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente”. Estabelece, no art. 9º, como instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: *III – a avaliação de impactos ambientais; e IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras.*
- **Constituição Federal de 1988**:
Capítulo VI – Do Meio Ambiente, em especial, o artigo 225, § 1º, inciso IV, que incumbe ao Poder Público *exigir, na forma da lei, para instalação de obra*

¹ Consultor Técnico Legislativo – Arquitetura da Câmara Municipal de São Paulo, graduado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Mestre e Doutor pela mesma instituição e Especialização em Gestão Ambiental pela Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo.

² Consultor Técnico Legislativo – Arquitetura da Câmara Municipal de São Paulo, graduado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Especialização em Habitação pela Escola da Cidade.

ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

Capítulo II – Da Política Urbana, artigos 182 e 183. Dispõe sobre política de desenvolvimento urbano com o objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Prevê o plano diretor, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. Estabelece que propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Prevê, ainda, os instrumentos de função social da propriedade, regulamentados posteriormente pelo Estatuto da Cidade.

- **Resolução CONAMA 01/86** – segundo o art. 1º, considera impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I – a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II – as atividades sociais e econômicas; III – a biota; IV – as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V – a qualidade dos recursos ambientais.

A referida resolução, em seu art. 2º, estabelece a relação de atividades modificadoras do meio ambiente que dependem da elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental (estradas, ferrovias, portos, oleodutos, usinas, aterros sanitários, zonas estritamente industriais), destacando-se os projetos urbanísticos, acima de 100 hectares (inciso XV)

O art. 5º fixa diretrizes relevantes a serem observadas pelo EIA, a saber:

“Artigo 5º – O estudo de impacto ambiental, além de atender à legislação, em especial os princípios e objetivos expressos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, obedecerá às seguintes diretrizes gerais:

I – Contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização de projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto;

II – Identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade;

III – Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza;

IV – Considerar os planos e programas governamentais, propostos e em implantação na área de influência do projeto, e sua compatibilidade.”

- **Resolução CONAMA 237/97** – estabelece os procedimentos de licenciamento ambiental, os tipos de licenças (licença prévia, licença de instalação, de operação), as etapas e as competências dos órgãos licenciadores.
- **Lei Federal nº 10.257 de 1º de julho de 2001 – Estatuto da Cidade** (arts. 2º, 36, 37 e 38), indica o estudo prévio de impacto de Vizinhança EIV com um dos instrumentos da política urbana em conjunto com estudo prévio de impacto ambiental – EIA (at. 4º, VI).

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

O artigo 37 qualifica o EIV e relaciona o seu conteúdo mínimo, nos seguintes termos:

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

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

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

- **Lei Orgânica do Município** – prevê em seu artigo 159, que os projetos de implantação de obras ou equipamentos, de iniciativa pública ou privada, que tenham significativa repercussão ambiental ou na infraestrutura urbana, deverão vir acompanhados de relatório de impacto de vizinhança, o qual, segundo o §1º será fornecido, através de cópia, gratuitamente quando solicitada aos moradores da área afetada e suas associações. O §2º assegurada

- a realização de audiência pública antes da decisão final sobre o projeto, sempre que requerida pelos moradores e associações.
- **Decreto nº 32.329, de 23 de setembro de 1992** que regulamenta a Lei 11.228, de 25 de junho de 1992 – Código de Obras e Edificações, caracteriza, na Seção 4.E – *Procedimentos Especiais*, o Empreendimento considerado de Impacto Ambiental e Urbano, que corresponde a edificação permanente que, pelo porte, possa interferir na estrutura ambiental e urbana do entorno. Classifica como tais (item 4.E.1): *a edificação residencial com área computável superior a 40.000m² (quarenta mil metros quadrados) ou a edificação destinada a outro uso, com área computável superior a 20.000m² (vinte mil metros quadrados)*. E ainda estabelece que *deverão ser demonstradas medidas compatibilizadas do empreendimento com a vizinhança relativamente à paisagem urbana, rede de serviços públicos e infraestrutura urbana (4.E.1.1)*.
 - **Decreto nº 34.713, de 30 de novembro de 1994**, alterado pelo Decreto nº 36.613 de 06 de dezembro de 1996 e pelo Decreto nº 47.442, de 5 de julho de 2006, revoga a disposição do COE, enquadrando como de significativo impacto ambiental ou de infraestrutura urbana, os empreendimentos com os seguintes parâmetros (art. 1º), em função do uso e da área construída computável: industrial – igual ou superior a 20.000m²; institucional – igual ou superior a 40.000m²; e residencial – igual ou superior a 80.000m².
 - **Resolução CADES 61/2002** relaciona os empreendimentos e atividades de impacto ambiental local, sujeitos ao licenciamento por SVMA, estabelecendo os instrumentos a serem utilizados para a realização da prévia análise ambiental em cada caso (Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório – EIA/RIMA, Estudo de Viabilidade Ambiental- EVA ou Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD).
 - **Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004** – entre os grupos de atividades que abarcam os usos classificados como não residenciais especiais ou incômodos – nR3, especifica os empreendimentos geradores de impacto ambiental, nos quais se enquadram aqueles que possam causar alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente e que direta ou indiretamente afetem: a saúde, a segurança e o bem estar da população; as atividades sociais e econômicas; a biota; as condições paisagísticas e sanitárias do meio ambiente e a qualidade dos recursos ambientais. Da mesma forma, insere-se nesta categoria, o grupo de atividades composto por empreendimentos geradores de impacto de vizinhança, ou seja, aqueles que pelo seu porte ou natureza possam causar impacto ou alteração no seu entorno ou sobrecarga na capacidade de atendimento da infraestrutura.

- **Decreto nº 45.817, de 04 de abril de 2005** – dispõe sobre a classificação dos usos residenciais e não residenciais, regulamentando dispositivos da Lei nº 13.885/04. Na subcategoria de uso nR3, subdivide o grupo de atividades compreendido por empreendimentos geradores de impacto de vizinhança em “Polos Geradores de Tráfego” e “Empreendimentos com significativo impacto de vizinhança ou na infraestrutura urbana”. Note-se que a Lei nº 15.150/10, que *dispõe sobre os procedimentos para a aprovação de projetos arquitetônicos e para a execução de obras e serviços necessários para a minimização de impacto no Sistema Viário decorrente da implantação ou reforma de edificações e da instalação de atividades – Polo Gerador de Tráfego*, altera alguns dos parâmetros definidos no Quadro nº 02 do Decreto nº 45.817/05 para o enquadramento de empreendimentos na categoria de Polos Geradores de Tráfego. Além disso, ao inserir os Polos Geradores de Tráfego na condição de empreendimentos geradores de impacto de vizinhança, o Decreto nº 45.817/05 contradiz o disposto no Decreto nº 34.713/94, no que diz respeito aos parâmetros utilizados para o enquadramento de empreendimentos classificados como de significativo impacto ambiental ou de infraestrutura urbana.
- **Plano Diretor Estratégico – PDE, Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014** – dispõe sobre o Estudo e Relatório de Impacto de Vizinhança, como Instrumento de Gestão Ambiental, no art. 151, estabelecendo que *a construção, ampliação, instalação, modificação e operação de empreendimentos, atividades e intervenções urbanísticas causadoras de impactos ambientais, culturais, urbanos e socioeconômicos de vizinhança estarão sujeitos a avaliação do Estudo de Impacto de Vizinhança e seu respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança (EIV/RIV) por parte do órgão municipal competente, previamente a emissão das licenças ou alvarás de construção, reforma ou funcionamento*. O § 1º do art. 151, delega a uma lei municipal a definição dos empreendimentos, atividades e intervenções urbanísticas, públicos ou privados, que deverão ser objeto de Estudos e Relatórios de Impacto de Vizinhança durante o seu processo de licenciamento urbano e ambiental.
- Além disso, o novo PDE prevê determinados requisitos a essa lei municipal, a qual deverá detalhar os objetivos do EIV/RIV e definir os seus parâmetros, procedimentos, prazos de análise, competência, conteúdos e formas de gestão democrática a serem adotadas na sua elaboração, análise e avaliação (§ 2º, art. 151). Fixa, ainda, os objetivos no mesmo art. 151, § 3º, elencando no § 4º, o escopo mínimo desse instrumento, a saber:

§ 4º O Estudo e Relatório de Impacto de Vizinhança deverão contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento, atividade e

intervenção urbanística sobre a qualidade de vida da população residente, usuária e circulante na área e em suas proximidades incluindo, no mínimo, a análise sobre:

I – o adensamento populacional e seus efeitos sobre o espaço urbano e a população moradora e usuária da área;

II – as demandas por serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas e comunitárias;

III – as alterações no uso e ocupação do solo e seus efeitos na estrutura urbana;

IV – os efeitos da valorização imobiliária no perfil socioeconômico da área e da população moradora e usuária;

V – os efeitos na valorização ou desvalorização imobiliária;

VI – a geração de tráfego e de demandas por melhorias e complementações nos sistemas de transporte coletivo e de circulação não motorizada, em Especial de bicicletas e pedestres;

VII – os efeitos da volumetria do empreendimento e das intervenções urbanísticas propostas sobre a ventilação, iluminação, paisagem urbana, recursos naturais e patrimônios culturais do entorno;

VIII – a geração de poluição ambiental e sonora na área;

IX – as águas superficiais e subterrâneas existentes na área;

X – o acúmulo de impactos urbanos, ambientais, socioeconômicos e culturais gerados tanto pelos empreendimentos, atividades e intervenções urbanísticas propostas quanto já existentes.

2. Elementos Conceituais.

A fim de subsidiar tecnicamente a análise do tema (EIV/RIV) foi solicitado a esta Consultoria uma breve caracterização do “princípio poluidor-pagador”.

Buscou-se também analisar os aspectos próprios relacionados ao Estudo e Relatório de Impacto de Vizinhaça (EIV/RIV), distinguindo-os dos diferentes instrumentos voltados à avaliação de impactos urbanos e ambientais, em suas especificidades, além do modo como se articulam.

2.1 O princípio poluidor-pagador

O princípio do poluidor-pagador envolve aspectos econômicos e ambientais e pressupõe que aquele que explora atividade potencialmente poluidora deve suportar os custos da prevenção e/ou reparação dos danos resultantes de sua atividade, não se confundindo, portanto, com a autorização para poluir ou com a compra do direito de poluir. Há que se lembrar que a emissão de poluentes é admissível até os limites estabelecidos pelos padrões ambientais definidos pela legislação em vigor, sendo que uma vez ultrapassados esses valores, a atividade poluidora deveria ser impedida de ter continuidade.

A ciência econômica identifica fatores externos ao processo de produção que geram efeitos positivos ou negativos sobre os custos de produção, conhecidos como externalidades, os quais deveriam ser ponderados no cálculo de tais custos.

A utilização dos recursos naturais, inicialmente encarada apenas do ponto de vista estritamente econômico, passou mais recentemente a ser considerada também sob a ótica da necessidade da manutenção da qualidade ambiental, visando à proteção da vida humana e do próprio meio ambiente. Dessa forma, a ocorrência de danos ambientais, entre os quais a poluição, produz consequências que acabam recaindo sobre a sociedade em geral e o meio ambiente, fato que justificaria atribuir ao seu causador o dever de arcar com os custos econômicos para evitar o dano ou repará-lo.

Com base na conceituação estabelecida pela Política Nacional de Meio Ambiente, seria possível imputar à implantação de empreendimentos ou atividades que geram significativo impacto ambiental ou à infraestrutura o surgimento de perturbações que implicam degradação da qualidade ambiental. Partindo, ainda, da definição de poluição como “a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; afetem desfavoravelmente a biota; afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente e lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos”, se poderia equiparar a poluição aos efeitos adversos decorrentes da inserção no meio de empreendimentos sujeitos à elaboração de estudos de impacto ambiental ou de vizinhança. Nesse sentido, tais atividades estariam obrigadas a efetuar a reparação dos danos causados, conforme preveem a Constituição Federal e a Política Nacional de Meio Ambiente, em consonância com o princípio do poluidor-pagador, que também agrega o aspecto preventivo da ocorrência do dano.

2.2 Interfaces com outros instrumentos.

Procurou-se destacar a interface do EIV/RIV com os seguintes instrumentos:

- a. Estudo de Viabilidade Ambiental – EVA;

- b. Pólos Geradores de Tráfego; e
- c. Estudo de Impacto Ambiental.

2.2.1 Interface com o Estudo de Viabilidade Ambiental – EVA.

A Resolução do Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CADES) nº 61/2002, que define os empreendimentos e atividades de impacto ambiental local, sujeitos ao licenciamento por SVMA, estabelece no art. 2º, § 2º, que “o Estudo de Viabilidade Ambiental (EVA) será exigível para empreendimentos e atividades de menor potencial de degradação ambiental, adequando-se a abrangência e natureza dos aspectos analisados às peculiaridades do empreendimento ou atividade e de sua localização”. Entretanto, em função de seu porte e localização, o § 3º do mesmo artigo prevê a possibilidade de se exigir o EIA-RIMA para os referidos empreendimentos.

De acordo com a resolução em questão, deverá ser apresentado o Estudo de Viabilidade Ambiental nos seguintes casos: usinas de concreto; usinas de asfalto; aterro de resíduos inertes (classe III), com área total superior a 1(um) hectare ou volume total a ser disposto superior a 20.000 m³; projetos de reservatórios de controle de cheias, exceto quando localizados nos rios Tietê, Pinheiros, Tamandateí e nas divisas municipais; cemitérios; garagens subterrâneas sob áreas consideradas bens de uso comum; garagem de frota de ônibus ou caminhões, com área de terreno igual ou superior a 10.000 m²; heliportos e movimento de terra isolado, em área de intervenção igual ou superior a 2 hectares e volume igual ou superior a 20.000 m³.

No que se refere aos helipontos e heliportos, o art. 264 da Lei nº 13.885/04 determinou que o Executivo encaminhasse “à Câmara Municipal projeto de lei regulamentando procedimentos de análise e mitigação de impacto ambiental e de vizinhança relacionado a instalação e funcionamento de helipontos e heliportos”. A Lei nº 15.003, de 23 de outubro de 2009, condicionou a construção, operação, instalação, reforma, ampliação e utilização de aeródromos e heliportos à aprovação de EIA/RIMA, junto à Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, e de EIV no caso de helipontos. Posteriormente esta norma jurídica foi revogada pela Lei nº 15.723/13, que manteve a mesma exigência.

2.2.2 Interface com os Polos Geradores de Tráfego.

O Código de Obras e Edificações (Lei nº 11.228/92) abre a possibilidade de regulamentação, por ato do Executivo, de procedimentos e prazos diferenciados para exame de processos relativos ao licenciamento de edificações geradoras de tráfego ou de impacto ambiental.

A Seção 4.D do Decreto nº 32.329/92, por sua vez, estabelece procedimentos para o Polo Gerador de Tráfego, considerado como “a edificação permanente ou

transitória que, pela concentração da oferta de bens ou serviços, gere grande afluxo de população, com substancial interferência no tráfego do entorno, necessitando de grandes espaços para estacionamento, carga e descarga, ou movimentação de embarque e desembarque”. Além disso, fixa parâmetros para o enquadramento das edificações como Polo Gerador de Tráfego, em função do seu uso e de sua localização.

Mais recentemente, a Lei nº 15150/10 promoveu alterações nos procedimentos e parâmetros fixados pela legislação anterior, no que diz respeito aos Polos Geradores de Tráfego, incluindo o Código de Obras e Edificações e seu decreto regulamentador, bem como o Decreto nº 45.817/05, mencionado anteriormente.

De acordo com a Lei nº 15150/10, a Certidão de Diretrizes emitida pela Secretaria Municipal de Transportes – SMT, para a implantação ou reforma de empreendimentos qualificados como Polos Geradores de Tráfego, estabelece “os parâmetros a serem seguidos no projeto da edificação e as medidas mitigadoras de impacto no tráfego decorrentes do empreendimento”. Contudo, a análise dos projetos de arquitetura fica limitada basicamente à definição das características e do dimensionamento de acessos de veículos e pedestres, de áreas de embarque e desembarque e de carga e descarga de mercadorias, de estacionamentos, além da determinação do impacto do empreendimento sobre a operação do Sistema Viário e de Transportes e de medidas mitigadoras necessárias à sua minimização. Observa-se, assim, que essa análise e, em consequência, as diretrizes emitidas pela SMT não refletem a avaliação da conveniência da instalação de um empreendimento identificado como Polo Gerador de Tráfego, com determinadas características, em uma determinada localidade. Na realidade, entende-se que esta função cabe ao Estudo de Impacto de Vizinhança, principalmente porque que um dos maiores impactos gerados por tais empreendimentos recai sobre o sistema viário, o que requer a adoção de uma postura preventiva, de forma a evitar a ocorrência de possíveis danos, não se limitando à simples adoção de medidas mitigadoras.

2.2.3 Interface com o Estudo de Impacto Ambiental.

Há que se observar as características singulares, as similaridades e as diferenças entre o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e o Estudos de Impacto Ambiental (EIA). Tal comparação remete às questões próprias atinentes à política urbana e à política ambiental, desde o surgimento da legislação ambiental no início da década de 80, passando pela Constituição Federal de 1988, pelo Estatuto da Cidade e por normas urbanísticas e ambientais específicas.

Enquanto o EIA origina-se da necessidade de preservação do meio ambiente, entendido como o conjunto de elementos constitutivos do meio natural e do meio modificado pela ação humana, o EIV advém da necessidade de preservação da qualidade de vida no ambiente urbano em escala local.

Embora o meio urbano também faça parte do meio ambiente, visto que os processos naturais continuam a atuar sobre ele, é importante identificar as suas especificidades. Para tanto, algumas questões conceituais podem auxiliar na análise dos diversos instrumentos.

Assim sendo, *impacto ambiental* segundo a Resolução CONAMA 01/86 é “qualquer alteração das características físicas, químicas e biológicas do meio ambiente”. Esta definição é aprimorada por MOREIRA (1992), que o define “como qualquer alteração das relações constitutivas do ambiente urbano que ultrapasse sua capacidade de suporte, absorção ou depuração”. Ou seja, não se trata simplesmente de uma alteração qualquer, mas de uma ação que cause um distúrbio, um desequilíbrio significativo, que não possibilita o retorno natural ao estado original.

Da mesma forma, o impacto de vizinhança incide sobre o meio ambiente, no entanto, está mais relacionado aos elementos constitutivos da cidade e ao ambiente construído, envolvendo a infraestrutura das redes e serviços, os edifícios, os espaços livres, a dinâmica das atividades e seus efeitos sobre o meio (poluição, resíduos e ruído) e sobre a paisagem.

Quanto ao conceito de vizinhança, este refere-se às atividades humanas adjacentes a um determinado uso ou empreendimento. Contudo, a delimitação do espaço considerado como vizinhança poder ir mais além do seu entorno imediato, na medida em que está diretamente relacionada às características específicas do empreendimento e a sua área de influência.

Destaca SANT’ANNA (p. 46) o direito de vizinhança previsto no código civil brasileiro, anteriormente à carta magna, como a garantia à segurança, à saúde e ao sossego no *habitat*. Entretanto, o impacto de vizinhança previsto no Estatuto da Cidade extrapola as questões de comportamento social, impondo restrições ao uso e ocupação do solo, com a finalidade de assegurar a função social e ambiental da propriedade.

A concepção do estudo de impacto ambiental, origina-se da legislação que dispõe sobre o meio ambiente, notadamente no início da década de 80, com a Política Nacional do Meio Ambiente, a Resolução CONAMA 01/86 e o Capítulo VI da Constituição Federal. Constitui-se, portanto, um instrumento da política ambiental.

O Estudo de Impacto de Vizinhança foi previsto pela Lei Orgânica do Município de São Paulo, no Capítulo I, que trata da Política Urbana, e regulamentado no âmbito do Código de Obras e Edificações, por meio do Decreto nº 32.329/92.

Esse entendimento é ratificado pelo Estatuto da Cidade (EC) – Lei nº 10.257/01, que identifica, no inciso VI do art. 4º, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) como instrumentos gerais da política urbana. Ou seja, o marco regulatório da política urbana dispõe desses instrumentos como normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade

urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Ambos instrumentos integram a política urbana, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

O cumprimento da função social da propriedade visa atender aos parâmetros urbanísticos voltados à ordenação da cidade e à utilização adequada do imóvel de acordo com o interesse da coletividade, assim definido pelo plano diretor que, segundo o EC, é instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Já a função ambiental da propriedade, diz respeito a uma série de aspectos, como a preservação e conservação dos recursos naturais, a proteção da flora e da fauna, a manutenção da qualidade do ar, das águas e do solo, a preservação do patrimônio histórico e artístico, com vistas a garantir o direito fundamental “ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, conforme prevê a Constituição Federal. Extrapola a relação do homem com o ambiente construído (que é a sua obra social), envolvendo o impacto da urbanização ao meio, ao sítio, podendo-se tomar como exemplo as intervenções que contribuem para as alterações locais do clima e a mudança no comportamento hídrico de uma determinada bacia hidrográfica que poderá contribuir para o assoreamento de cursos d’água e para a ocorrência de enchentes.

Depreende-se, portanto, que o EIV é um instrumento de gestão ambiental essencialmente vinculado à política urbana, no que se refere à disciplina do planejamento urbano, embora o EIA também seja aplicado em áreas urbanas, como no caso do licenciamento de operações urbanas e de instalações destinadas ao processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos. Na realidade, a concepção do EIV baseia-se no EIA, visto que ambos destinam-se à avaliação de impactos ambientais, sendo que o EIV enfatiza o aspecto da sobrecarga da infraestrutura urbana, além de questões sociais e culturais relacionadas à paisagem, aos efeitos socioeconômicos da valorização imobiliária, à geração de resíduos, à poluição sonora e demais efeitos do empreendimento sobre as condições de ventilação, insolação e iluminação no espaço urbano. Pode-se considerar que o que distingue fundamentalmente um instrumento do outro é a escala de abrangência e a complexidade dos impactos decorrentes da implantação de um determinado empreendimento ou atividade em um meio específico, tomando como base a definição de impacto ambiental contido na Resolução CONAMA 01/86. Existem também diferenças com relação aos aspectos de ordem metodológica, uma vez que o EIA/RIMA segue as normas e os métodos de análise típicos do licenciamento ambiental, e o EIV/RIVI considera elementos característicos dos processos de aprovações de parcelamentos do solo e de edificações e de

licenciamento de atividades, o que inclusive tem implicações sobre as competências para análise por parte dos órgãos da administração.

A despeito das especificidades do EIV em relação ao EIA, segundo SANT'ANNA (p.165),

“O EIV serve para a análise da viabilidade da construção, implantação e funcionamento de um empreendimento (ou atividade) em determinada área urbana. Mediante o exame dos aspectos indicados, minimamente, no Estatuto da Cidade e que poderão ser complementados pela legislação municipal, o EIV tem como alvo prever quais os impactos positivos e negativos que poderão trazer consequências à qualidade de vida e ao bem estar daqueles que residem na vizinhança do empreendimento ou atividade.”

O art. 38 do EC estabelece que a elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental. Entende-se que tal disposição se aplicaria, por exemplo, no caso de áreas abrangidas por operações urbanas, que requerem o licenciamento ambiental, por meio da aprovação de um EIA/RIMA, o que não dispensaria a obrigatoriedade da elaboração de EIV por empreendimentos isolados localizados no interior de seu perímetro.

Nesse sentido, o Plano Diretor Estratégico, Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014, em seu art. 151, § 6º, mantém a exigência de elaboração de EIV/RIV para empreendimentos, atividades e intervenções urbanísticas, mesmo que estejam inseridos em áreas de Operações Urbanas Consorciadas e Áreas de Intervenção Urbana que já tenham sido licenciadas por meio de EIA/RIMA ou outro instrumento de licenciamento ambiental.

Há, porém, que se considerar as diferentes abordagens metodológicas inerentes ao processo de licenciamento.

Dessa forma, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) tem seu escopo mínimo exigido por norma legal, conforme o art. 6º da Resolução CONAMA 01/86, que prevê, no mínimo, o desenvolvimento dos seguintes itens: um diagnóstico ambiental da área antes da implantação do projeto, considerando o meio físico, o meio biológico e os ecossistemas naturais, e o meio sócio-econômico; a análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas; a definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos; e a elaboração de programa de acompanhamento e monitoramento.

Observa-se, assim, que o EIA parte de uma caracterização ampla do meio ambiente, considerando todos os seus componentes naturais e antrópicos, exigindo portanto análises específicas de diversas áreas de conhecimento.

O EIV/RIV por sua vez, tem seu escopo mínimo definido pelo art. 37 do EC. Antes, contudo, a legislação do Município de São Paulo, por meio do Decreto nº 34.713, de 30 de novembro de 1994, já fixava, em seu art. 3º, o conjunto de elementos necessários à análise, a saber: dados necessários à análise da adequação do empreendimento às condições do local e do entorno (localização e acessos gerais, atividades previstas, áreas, dimensões e volumetria, mapeamento das redes e sua capacidade de atendimento, levantamento dos usos e volumetria nas quadras limítrofes, indicação da zonas de uso e dos bens tombados elvotórios); dados necessários à análise das condições viárias da região, do sistema viário e de transportes coletivos do entorno, incluindo a demarcação de melhoramentos públicos, e a exigência de certidão de diretrizes fornecida pela Secretaria Municipal de Transportes – SMT; e ainda, os dados sobre as condições ambientais específicas do local e de seu entorno (produção e nível de ruído, produção e volume de partículas em suspensão e de fumaça, destino final do material resultante do movimento de terra, destino final do entulho da obra, e existência de recobrimento vegetal de grande parte no terreno). Cabe aqui observar que a elaboração do EIV, no caso de Polos Geradores de Tráfego, não pode se limitar à mera adoção das medidas mitigadoras apontadas pela certidão de diretrizes emitida pela SMT, mas deve efetuar, de fato, uma avaliação prévia das consequências da instalação de tal atividade para a região, em especial sobre o sistema viário e de transportes.

Note-se que no EIV/RIV prevalecem os elementos urbanísticos, que envolvem as edificações, os espaços públicos, as vias, os equipamentos, as redes e os fluxos urbanos, e que os impactos a serem considerados na análise são resultantes da previsão da instalação de um empreendimento ou atividade, que possui um projeto específico e totalmente definido. As alterações ambientais, neste caso, enfatizam mais os aspectos de incomodidade (emissão de ruído, de radiação, de vibrações, de gases, de vapores, de fumaça, de odores e partículas), embora não se possa descartar os impactos sobre os elementos “naturais”, em função da localização do empreendimento. Os impactos sócio-econômicos incidiriam sobre o adensamento populacional e à valorização de um conjunto de quadras em uma determinada região, não alcançando grandes tranformações na estrutura urbana em escala territorial, restringindo-se ao nível local.

Entretanto, a metodologia que tem sido adotada para a elaboração e a análise dos Estudos de Impacto de Vizinhança consideram, em geral, a inserção de empreendimentos no meio urbano e os impactos deles resultantes de maneira isolada, sem que se pondere o efeito cumulativo de outros empreendimentos igualmente impactantes na mesma região. Talvez se pudesse pensar em termos da fixação de parâmetros de ocupação para determinadas regiões da cidade, utilizando-se, por exemplo,

os conceitos de coeficiente de aproveitamento bruto e de coeficiente de aproveitamento de uma área urbana, previstos na Lei nº 13.885/04.

Um subterfúgio frequentemente utilizado para burlar a exigência da elaboração do EIV consiste na aprovação fragmentada de empreendimentos que, na realidade, constituem um conjunto arquitetônico único, gerando impactos extremamente negativos sobre determinadas regiões da cidade, especialmente sobre o sistema viário e de transportes. Entende-se que esta é uma questão que poderia ser discutida com os órgãos municipais de aprovação e licenciamento de empreendimentos.

De qualquer forma, tendo em vista que o novo Plano Diretor Estratégico, recentemente aprovado, delega a uma lei municipal a definição acerca dos empreendimentos, atividades e intervenções urbanísticas, públicos ou privados, que deverão ser objeto de avaliação por meio do EIV/RIV, considera-se que esta é uma oportunidade importante para se promover os ajustes que o instrumento requer.

Referências Bibliográficas.

MOREIRA, Antônio Cláudio M L. 1992. **Relatório de Impacto de Vizinhança**. SINOPSES 18: 23-25. São Paulo, NERU.

MOREIRA, Antônio Cláudio M L. 1997. **Mega-projetos & Ambiente Urbano; uma metodologia para elaboração de relatório de impacto de vizinhança**. São Paulo, FAAUSP, 1997, tese de doutorado.

SAMPAIO, Luciana. 2005. **Estudo de Impacto de Vizinhança: sua pertinência e delimitação de sua abrangência em face de outros estudos ambientais**. Brasília, UNB, monografia de especialização.

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