

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE DIREITO
CURSO DE DIREITO**

LUIZA DE ARAUJO FURIATTI

**ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA, EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL A
FAVOR DA SUSTENTABILIDADE URBANA**

**CURITIBA
2017**

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

F984e 2017	Furiatti, Luiza de Araujo Estudo de impacto de vizinhança, exigência constitucional a favor da sustentabilidade urbana / Luiza de Araujo Furiatti ; orientador, Vladimir Passos de Freitas. -- 2017 123 f. ; 30 cm Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017 Bibliografia: f.114-123 1. Direito ambiental. 2. Licenças ambientais. 3. Meio ambiente. 4. Política urbana. 5. Sustentabilidade. I. Freitas, Vladimir Passos de, 1945-. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título. Doris 3. ed. – 341.347
---------------	---

LUIZA DE ARAUJO FURIATTI

**ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA, EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL A
FAVOR DA SUSTENTABILIDADE URBANA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito. Área de concentração: Direito Socioambiental e Sustentabilidade da Escola de Direito, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Vladimir Passos de Freitas

CURITIBA

2017

LUIZA DE ARAUJO FURIATTI

**ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA, EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL A
FAVOR DA SUSTENTABILIDADE URBANA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Área de concentração: Direito Socioambiental e Sustentabilidade, da Escola de Direito, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Direito.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. Vladimir Passos de Freitas
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Profa. Dra. Ângela Costaldello
Universidade Federal do Paraná

Prof. Dr. Luiz Alberto Blanchet
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Curitiba, 05 de dezembro de 2017.

À minha amada avó Heleny,
por seu exemplo de vida

AGRADECIMENTOS

A Deus pela constante presença em minha vida, principalmente pela força e coragem para enfrentar os desafios.

Aos meus pais, Vânia e Fábio, por todo amor e carinho, pelos ensinamentos, pelo exemplo, pelo apoio, pelos conselhos, pela presença nos momentos difíceis, por me incentivarem sempre a realizar meus sonhos. Sem vocês nada disso seria possível, do fundo do meu coração, muito obrigada!

À minha irmã Paula, pela mais pura e verdadeira amizade que me auxilia sempre, por mostrar o lado positivo da vida e pela nossa união e sintonia.

Meu agradecimento especial ao meu marido Neto, pelo amor incondicional em nossa jornada diária, pela paciência, pela cumplicidade em todas as dificuldades enfrentadas e pelas importantes palavras de incentivo quando inúmeras vezes pensei em desistir.

Agradeço também ao meu querido orientador Prof. Dr. Vladimir Passos de Freitas, não só por me propiciar um profundo ensinamento do Direito Ambiental, mas também por compartilhar suas experiências de vida de forma tão inspiradora.

De igual forma, à Samanta pela oportunidade de vivenciar as questões ambientais diariamente, também à equipe do escritório Pineda e Krah, Manoele, Maria Fernanda e Manoela pela compreensão e suporte nos momentos de ausência.

À minha amiga de infância Melanie por me apresentar o mundo da pesquisa, sua ajuda foi fundamental para concretizar essa trajetória.

Por fim, mas não menos importantes aos meus amigos e familiares, e também às novas amigas que compartilharam comigo o período do mestrado, Maria Augusta, Janaína, Michelle, Tayuri, Carmem, Rullyan e Felipe. Quero também expressar minha gratidão à Eva que sempre esteve pronta a me atender em tudo que foi necessário dentro do PPGD.

RESUMO

O Estudo de Impacto de vizinhança – EIV é um instrumento previsto no Estatuto das Cidades, Lei Federal n.º 10.257/2001. Trata-se de instituto com forte caráter preventivo, que visa concretizar o bem-estar dos cidadãos no meio urbano. Porém, o artigo 36 da referida lei impõe um entrave a sua aplicação, pois exige que o rol de atividades passíveis de realização do estudo para a consequente obtenção das licenças urbanísticas, seja definido via lei municipal. Uma interpretação literal desse dispositivo pode levar a uma restrição na sua incidência, já que condiciona a realização do EIV à prévia iniciativa do legislativo municipal para a definição das atividades ou empreendimentos. Diante dessa problemática, pretende-se apresentar os fundamentos legais que embasam a necessidade do estudo. O principal deles está na própria Constituição da República que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de proteger o meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Uma das consequências desse preceito é a sustentabilidade, que deve ser entendida como direito ao futuro. Dessa forma, a realização do EIV atende integralmente o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, sendo um instrumento de extrema importância diante das degradações do meio ambiente nas cidades. Portanto, uma interpretação literal do artigo 36 pode prejudicar o desenvolvimento das cidades sustentáveis.

Palavras-chave: Estudo de impacto de vizinhança. Meio ambiente equilibrado. Cidades sustentáveis. Sustentabilidade. Estatuto das Cidades.

ABSTRACT

The Neighborhood Impact Study is an instrument provided for in the Statute of Cities, Federal Law no. 10,257 / 2001. It is an institute with a strong preventive character that aims to seek the well-being of citizens in the urban environment. However, Article 36 of that law imposes an obstacle to its application. It requires that the list of possible activities to carry out the study be defined by municipal law. A literal interpretation of this mechanism can lead to a restriction in its incidence, since it conditions the realization of the Neighborhood Impact Study to the previous initiative of the municipal legislature for the definition of the activities or enterprises. Taking this problem into account, it presents the legal foundations that support the necessity of a study. The main one is in the Republic's Constitution itself, which imposes on the Public Power and the collective the duty to protect the balanced environment for present and future generations. One of the consequences of this precept is sustainability, which must be understood as a right to the future. In this way, the EIV realizes fully the fundamental right to the balanced environment, being an instrument of extreme importance in the face of environmental degradation in cities. Therefore, a literal interpretation of Article 36 may undermine the development of sustainable cities.

Key-words: Neighborhood impact study. Balanced environment. Sustainable cities. Sustainability. Status of Cities.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
2. TUTELA CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE	12
2.1 ASPECTOS INICIAIS DA PROTEÇÃO LEGAL AMBIENTAL	12
2.2 LEIS AMBIENTAIS NO BRASIL	14
2.3 MEIO AMBIENTE NAS CONSTITUIÇÕES ANTERIORES À DE 1988.....	22
2.4 MEIO AMBIENTE E A CONSTITUIÇÃO DE 1988	23
2.4.1 Capítulo VI - Do Meio Ambiente	23
2.4.2 Direito Fundamental ao Meio Ambiente Equilibrado.....	25
2.4.3 Estudo Prévio de Impacto Ambiental	29
2.5 PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO	32
2.6 PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO.....	34
2.7 PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	35
2.8 A EFICÁCIA DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO.....	38
3. CIDADE E SUAS FUNÇÕES.....	42
3.1 MEIO AMBIENTE URBANO.....	42
3.2 DIREITO AMBIENTAL E DIREITO URBANÍSTICO	45
3.3 CIDADE NA CONSTITUIÇÃO.....	47
3.4 PLANO DIRETOR	55
3.5 ESTATUTO DA CIDADE COMO INSTRUMENTO DE APLICAÇÃO DAS POLÍTICAS URBANAS	59
3.5.1 Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.....	63
3.5.2 Instrumentos Tributários e Financeiros	64
3.5.3 Limitações Administrativas.....	64
3.5.4 Preempção	65
3.5.5 Outorga onerosa do direito de construir.....	65
3.5.6. Operações Urbanas Consorciadas	66
3.5.7 Zoneamento Ambiental.....	67
3.5.8 Transferência do Direito de Construir	67
3.5.9 Estudo de Impacto de Vizinhança.....	68
3.6 APLICAÇÃO DA LEI.....	68
4. ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA – EIV	71

SUMÁRIO

4.1 O EIV NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	71
4.2 SIMILARIDADE ENTRE O EIA E O EIV	78
4.3 OBJETIVOS DO EIV	82
4.3.1 Adensamento populacional.....	83
4.3.2. Equipamentos Urbanos e Comunitários	84
4.3.3 Uso e Ocupação do Solo	85
4.3.4 Valorização imobiliária.....	86
4.3.5 Geração de tráfego e demanda por transporte público	86
4.3.6 Ventilação e iluminação.....	87
4.3.7 Paisagem urbana e patrimônio natural e cultural	88
5. EIV E O DIREITO AO FUTURO.....	90
5.1 DIREITO AO FUTURO: SUSTENTABILIDADE	90
5.2 EXIGÊNCIA DO EIV	95
5.3 INDISPENSABILIDADE DO EIV	103
CONSIDERAÇÕES FINAIS	110
REFERÊNCIAS.....	114

INTRODUÇÃO

As discussões sobre o meio ambiente, de como tutelá-lo de forma eficiente, são um desafio para o Direito. Ainda não há uma consciência coletiva que oriente as condutas sociais para essa finalidade. Então, o papel das normas jurídicas é fundamental nessa caminhada.

A partir dessa perspectiva busca-se elucidar a função do estudo de impacto de vizinhança dentro do ordenamento jurídico.

A legislação ambiental brasileira pode ser didaticamente dividida em três fases: 1) fase inicial desde o período colonial até a edição da Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981; 2) fase da Política Nacional do Meio Ambiente de 1981 até 1988; e 3) fase de consolidação, com a promulgação da Constituição da República em 1988.

A intenção de apresentar esse breve relato acerca da evolução ambiental no país é demonstrar a forma gradativa, concisa e estruturada que culminou no direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

Inaugura-se uma era em que se abandona o conceito de desenvolvimento a qualquer custo, o uso da propriedade sem limites e a usurpação dos elementos da natureza de forma indiscriminada.

O artigo 225 da Constituição é um complexo dispositivo que impõe obrigações e institui direitos, solidificando o entendimento de que o dever de proteção do meio ambiente é da coletividade, isso significa ser um dever, na mesma medida, tanto do Poder Público como dos particulares. Ademais, define que a tutela ambiental é intergeracional. Assim, os direitos são garantidos não só para a presente geração, mas também para as que estão por vir.

Ainda, expressamente atribui em seu § 1º, inciso IV, a indispensabilidade da exigência, por parte da administração pública, da elaboração de estudo prévio ambiental, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

As implicações desse preceito são principalmente duas: caráter preventivo da atuação estatal e o controle da administração sobre as consequências para o meio ambiente.

Salienta-se que a dogmática ambiental exposta no artigo 225 não é elemento isolado na Constituição. Existem vários dispositivos que instituem uma

sistemática voltada a atingir uma ampla e sólida tutela jurídica do meio ambiente, e, consequentemente, do bem-estar da população.

Sendo assim, as reflexões se voltam para o ambiente urbano. Atualmente, o Brasil é um país onde a maioria da população vive em cidades - 84% de acordo com o censo 2010, IBGE -; assim, não há como dissociar a ideia de proteção ambiental da degradação causada pelo acúmulo de pessoas em ambiente de recursos limitados.

A Constituição da República também demonstra a preocupação sobre esse aspecto. O capítulo II, nos artigos 182 e 183, destinado à política urbana, institui a necessidade de planejamento e controle do crescimento urbano. Nesse sentido, pretende ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, com o fim de garantir o bem-estar de seus habitantes.

A conjugação dessas duas previsões constitucionais faz concluir que é necessário um mecanismo que:

- a) atue preventivamente e controle o desenvolvimento econômico, com a finalidade de resguardar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações;
- b) que garanta o crescimento ordenado, salvaguardando o bem-estar da coletividade.

A resposta está no Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV, instrumento previsto na Lei Federal n.º 10.257/2001, denominada como Estatuto das Cidades, cujo objetivo é identificar os impactos positivos e negativos dos empreendimentos a serem instalados na cidade. Dessa forma, é possível munir a administração municipal de informações para a aprovação e o estabelecimento de medidas mitigadoras.

Porém, o próprio Estatuto das Cidades cria um entrave para a plena aplicação desse instituto. O artigo 36 determina que o município defina quais são os empreendimentos ou atividades que dependerão de prévia elaboração do EIV. Diante dessa objeção, busca-se fundamentos constitucionais para a exigência e incidência do EIV, especialmente em casos de inércia do Poder Público Municipal.

Para tanto, com a utilização do método dedutivo, inicia-se pela análise da tutela constitucional do meio ambiente. A partir do exame do tratamento jurídico concedido aos bens ambientais chega-se a um novo panorama. Assim, o direito ao

meio ambiente equilibrado irradia consequências para todos os dispositivos da Constituição e também para as demais normas do ordenamento.

O terceiro capítulo é destinado ao tratamento jurídico das cidades. Pretende-se verificar quais são os elementos essenciais a serem protegidos nesse ambiente, principalmente de que forma deve ocorrer o seu crescimento e o ordenamento, destacando o papel das funções da cidade. O principal instrumento jurídico é o Estatuto das Cidades, que vem concretizar as determinações da Constituição, viabilizando o atingimento do bem-estar para a coletividade.

O quarto capítulo tem como foco o Estudo de Impacto de Vizinhança. Aprofunda-se o seu papel dentro do sistema jurídico, como evolução das simples disposições do Código Civil acerca dos problemas de vizinhança, demonstrando sua essência em conjugar elementos ambientais com determinações urbanísticas. Ainda, por intermédio da investigação de cada um dos seus objetivos, previstos no artigo 37 do Estatuto das Cidades, é possível dimensionar sua utilidade, amplitude e adequabilidade em relação a crise ambiental enfrentada atualmente.

O quinto e último capítulo, se destina a discutir a exigência do EIV, em especial sobre a possibilidade de ser afastada ou não a formalidade relativa a edição do regramento municipal. Pretende-se verificar como o EIV está ligado à efetividade dos direitos futuros, ou seja, das gerações que ainda estão por vir.

Por fim, a proposta é examinar como o EIV pode, e deve ser mais utilizado, já que é um instrumento que fomenta a sustentabilidade urbana.

2. TUTELA CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE

A inserção do meio ambiente, como bem jurídico, na Constituição da República de 1988, reflete-se em todo o ordenamento, sendo essencial compreender de que forma ocorreu e quais as consequências desse novo paradigma.

2.1 ASPECTOS INICIAIS DA PROTEÇÃO LEGAL AMBIENTAL

O desenvolvimento das nações, além de riquezas, gerou também impactos sobre o meio ambiente, como a ocorrência de danos ao solo, à água, ao ar e à biodiversidade. Essa interação entre homem e natureza se intensificou no século XVIII, a partir da Revolução Industrial, podendo ser considerado como o marco inicial da exploração do meio ambiente¹.

Nesse momento, não existia noção de escassez e poluição, pois o pensamento predominante era que o meio ambiente sempre se renovaria pelo seu ciclo natural.

A natureza era vista como elemento a ser explorado, uma fonte de riqueza inesgotável. Sendo assim, quanto mais era possível usufruir, mais progresso era alcançado. Verifica-se, portanto, que a ideia de evolução estava intimamente relacionada com a subordinação da degradação do meio ambiente. (MOUMDJIAN, 2008, p. 29).

Ignorava-se a possibilidade de que a mecanização do processo produtivo poderia resultar em algo prejudicial, que fosse capaz de interferir na natureza. Assim, imperava o conceito de um desenvolvimento econômico sem limites, tanto no campo ambiental como social.

Nesse contexto, afirma-se que a ascensão do capitalismo é o momento no qual os panoramas mundiais mudam devido aos impactos causados pela atividade industrial. Isso ocorreu porque as alterações nos meios de produção foram muito significativas.

¹ O meio ambiente será entendido no seu conceito amplo, definido por Vladimir Passos de Freitas (2005, p. 15), o qual compreende o urbanismo, aspectos históricos, paisagísticos e outros tantos essenciais à sobrevivência sadia na Terra.

Anteriormente, a Europa vivia basicamente da agricultura de subsistência, da produção manual e das navegações, que exploravam terras distantes. O surgimento da Revolução consistiu em modificar os meios de produção, passando das manufaturas para as máquinas. Esse processo, ao longo do tempo, trouxe várias consequências, como o crescimento das cidades, o aumento populacional, o desemprego, o êxodo rural e a degradação do meio ambiente.

Diante disso, a expectativa de esgotamento dos recursos naturais emerge na sociedade pós-revolução industrial aliada à possibilidade de catástrofes ambientais. Sendo assim, a ciência jurídica passa a se preocupar especificamente com o meio ambiente, atribuindo-lhe o caráter de bem a ser tutelado, criando regulamentações acerca do uso e da poluição, para, com isso, mitigar os problemas relacionados.

Tal posicionamento é impulsionado pela comunidade científica que, pioneiramente, tratou do assunto de forma séria e criteriosa no século XX, viabilizando mecanismos para a proteção do meio ambiente e visando a garantia da sobrevivência da espécie humana. As atividades se intensificaram após a década de 60, quando os estudiosos se concentraram na conscientização da população sobre os riscos e prejuízos sofridos pelo Planeta (BARACHO JÚNIOR, 2000, p. 175).

Em 1972, na Conferência Internacional do Meio Ambiente, em Estocolmo, Suécia, surgiu o conceito inicial do desenvolvimento sustentável, bem como o reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente, por meio do documento oficial denominado Declaração do Meio Ambiente.

Diante disso, o meio ambiente é considerado essencial ao bem-estar da coletividade, especialmente para que ela possa usufruir de todos os direitos. Ainda, nesse momento, a defesa e melhoria do meio ambiente para as gerações presentes e futuras são elevadas a objetivos para toda a humanidade (SILVA, 2013.p. 62).

Nesse sentido, o aumento da complexidade ambiental faz com que o Estado seja obrigado a se equipar para solucionar esses conflitos, sendo necessária uma sistematização global das questões.

A consequência da adoção de uma concepção integrada do meio ambiente é uma substantiva modificação na forma como os instrumentos jurídicos são concebidos, definidos e implementados pelo Estado. As alternativas legais apresentadas devem obrigatoriamente promover a preservação do meio ambiente. Isso porque o Estado de Direito não está acabado, é um processo de constante

atualização, exigindo essa dinamicidade. Não é possível diante da amplitude dos problemas ambientais optar apenas por uma solução, porque não há uma única resposta.

2.2 LEIS AMBIENTAIS NO BRASIL

No Brasil, a primeira legislação que tratou das florestas é de 1605, com o regramento do Pau Brasil, que previa sanções graves em caso de corte de árvores sem a autorização real.

Porém, a preocupação do colonizador não estava voltada à manutenção das riquezas naturais. Os europeus trouxeram uma severa mudança ambiental para o país. A terra era encarada como elemento de riqueza, que deveria ser explorado em favor dos recursos econômicos.

Nesse sentido Pádua:

É verdade que as colônias de exploração, em diferentes regiões do planeta, caracterizam-se sempre pela exploração brutal e imediatista dos seus recursos naturais, sofrendo intensos processos de devastação. Isso ocorreu, em primeiro lugar, pelo impacto direto das atividades coloniais sobre os ecossistemas previamente existentes, através de movimentos perturbadores ou francamente destrutivos. Em segundo lugar, pela introdução de espécies exóticas, que no contexto desses ambientes perturbados reproduziam-se de forma intensa e descontrolada. [...] O Brasil, dessa forma, não foi um caso isolado de destruição ambiental na história colonial e pós-colonial dos últimos séculos. Mas foi, sem dúvida, um dos casos mais exemplares (PADUA, 2002).

Sendo assim, a relação economia-natureza surge desde o início da ocupação do Brasil. Os próprios ciclos econômicos foram baseados no esgotamento de recursos naturais, como o pau-brasil, a cana-de-açúcar, o algodão, as minas de ouro, etc.

Na última década do século XVII, as primeiras críticas a esse modelo de exploração foram surgindo. O primeiro questionamento foi o corte indiscriminado de árvores úteis, no sentido de que havia a destruição de toda a árvore, quando poderia ter sido utilizada parcialmente. Outro ponto foi o uso do fogo, pois as lavouras eram iniciadas com a utilização dessa prática. Tudo o que havia em cima do solo era queimado para dar espaço para o cultivo. Em síntese, o Estado passa a ser pressionado a regular o uso dos recursos naturais contra a mesquinhez dos agentes

privados. Mas, mesmo que a atuação não tivesse como finalidade a proteção da natureza, há um forte caráter de tutela do bem-estar das pessoas (PÁDUA, 2002).

Em 1798, foi escrito o “regimento dos cortes de madeira” que determinava a manutenção das “madeiras e paus-reais” até nova ordem. Ainda, resguardava áreas para exploração exclusiva da coroa, fato que foi muito criticado, já que restrição somente incidia aos particulares (PÁDUA, 2002).

A República também foi um período marcado pela utilização desregrada dos recursos naturais. A escassez da madeira, por exemplo, começa a ser sentida pelos agricultores, resultando na máxima de que destruição está vulgarizada no país (PÁDUA, 2002).

Em resposta, a Lei n.º 601, de 1850, inovou em relação ao uso do solo, “disciplinando a ocupação do território, atenta às invasões, aos desmatamentos e aos incêndios criminosos, entre outros ilícitos” (MILARÉ, 2014, p. 238).

Nesse período, embora a atuação do ser humano frente ao meio ambiente tenha sido intensa e motivadora de todo o desenvolvimento econômico, as discussões acerca do uso não visavam a tutela do bem ambiental especificamente. Os debates, os questionamentos e insurgências pretendiam resguardar a utilização econômica, poucas ou quase nenhuma vontade política expressava uma direção de cunho ecológico.

A minoria pode ser representada pelo pensamento de José Bonifácio, que percebeu a utilização exagerada e trouxe possibilidades como desertificação, erosões e danos efetivos. Seus ensinamentos contribuíram para a revisão de posições antiquadas (MILARÉ, 2014, p. 238).

Ao longo do tempo, as temáticas legais ambientais foram avançando. Em 1934, surgiu o Decreto-Lei 23.793, que foi o primeiro Código Florestal; o Decreto 24.645, que proibia os maus tratos a animais; e os ainda vigentes Código de Águas, Decreto 24.643, o Decreto-Lei 25 de 1937, o Código de Proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Cita-se também os já revogados Código de Pesca, Decreto-Lei 794 de 1938; o Código Florestal, Lei 4.771 de 1965; a Política Nacional de Saneamento Básico, Decreto-Lei 248 de 1967; e a criação do Conselho Nacional de Poluição Ambiental, pelo Decreto-Lei 303 de 1967 (NAVARRO, 2015, p. 41).

Constata-se que, até essa data, não havia no país obras de Direito que tratavam especificamente do meio ambiente. Porém, alguns civilistas e penalistas ao comentar os respectivos códigos, chegaram a tecer comentários ao tratarem sobre

saúde, cultura, vizinhança ou outros temas correlatos ao meio ambiente. (FREITAS, V.P., 2005, p. 18).

Sendo assim, esse “período foi marcado por uma posituação legislativa em matéria ambiental de caráter fragmentário e disperso” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 179).

Em uma breve análise desses conteúdos normativos, verifica-se que não há a verdadeira intenção de proteção da natureza, a motivação é diversa, muitas vezes marcada por questões puramente econômicas. O meio ambiente ainda era tratado pela sociedade como se fosse apenas matéria-prima do sistema produtivo, sendo sua utilização limitada para evitar o esvaziamento, com a consequente redução da produção.

Uma exceção a esse contexto é o Decreto-Lei n.º 1.413 de 1975, que dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais, considerado como o primeiro diploma brasileiro que objetiva a proteção ambiental (FREITAS, V. P., 2005, p. 21). O enfoque desse pequeno regramento, que tem apenas 6 artigos, é o meio ambiente, porque direciona o desenvolvimento industrial com base nos impactos ambientais produzidos. Ainda, define áreas como críticas, as quais devem ser alvo de zoneamento urbano para controle da poluição.

Sobre essa fragmentação legislativa BENJAMIN (1999, p. 51) defende que:

O legislador – agora já preocupado com largas categorias de recursos naturais, mas ainda não com o meio ambiente em si mesmo considerado – impôs controles legais às atividades exploratórias. A recepção incipiente da degradação do meio ambiente pelo ordenamento operava, no plano ético, pelo utilitarismo (tutelando somente aquilo que tivesse interesse econômico) e, no plano formal, pela fragmentação, tanto no objeto (o fatiamento do meio ambiente, a ele ainda se negando, holisticamente, uma identidade jurídica própria) quanto, até em consequência, do aparato legislativo.

Importante evidenciar a divisão metodológica que Benjamin adota, dividindo as fases legislativas ambientais em três: a primeira que vai desde a descoberta do Brasil até a segunda metade do século XX, denominada fase de exploração desregrada. Marcada pela quase ausência de normativas a respeito do meio ambiente, quando existia, como no caso da lei do Pau Brasil, o fim era unicamente econômico. A segunda fase é a fragmentária, como já mencionado, que foi da década de 60 até 1981 com a edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – LPMA. O terceiro período é caracterizado como fase holística, quando finalmente o meio ambiente assume um caráter autônomo, sendo definido como bem jurídico.

Sarlet e Fensterseifer, embora também utilizem uma metodologia trifásica, têm uma abordagem um pouco diferenciada, entendidas como: fase fragmentária-instrumental; fase sistemático-valorativa; fase da constitucionalização ambiental (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 180).

No entendimento desses dois autores, a fase inicial somente encerra-se em 1981 com a LPMA. Todas as legislações anteriores não foram capazes de estabelecer um sistema legislativo ecológico. Antes da década de 70, a tutela da legislação era basicamente de saúde pública e questões econômicas. Não havia um interesse genuíno ambiental a ser protegido. O amadurecimento necessário do tema somente ocorreu após as discussões internacionais.

Diante disso, a inauguração da segunda fase, na década de oitenta, se dá com o grande marco de legislação da proteção ambiental. A Lei n.º 6.938, instituiu, em 1981, a Política Nacional do Meio Ambiente – LPNMA, que estabelece princípios, objetivos e mecanismos, sendo efetivamente um marco legal em matéria ambiental. Tal norma trata de inúmeros assuntos de forma sistemática e ordenada, visando preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental (ARAUJO, 2008, p. 103).

É aqui que o Direito Ambiental brasileiro efetivamente nasce, sendo diferenciado das legislações anteriores que vieram apenas para regulamentar o uso dos recursos naturais. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 181).

ANTUNES (2005, p. 6) afirma que a LPNMA tem o papel de ser o “instrumento apto ao desempenho da coordenação da aplicação das diversas normas legais esparsas que cuidam de proteção ambiental no Brasil.”

Nesse sentido, é a primeira lei ambiental que trata de vários assuntos referentes ao direito ambiental em esfera nacional, sendo, portanto, um marco legal para os assuntos ambientais (ARAUJO, 2008, p. 102).

Trata-se de uma norma bastante consistente, com vinte e um artigos que visam alterar os padrões existentes até aquele momento. A ideia predominante é a harmonização do desenvolvimento econômico com a efetiva proteção ambiental, cujo principal diferencial é a inserção da responsabilidade governamental. Nesse contexto frisa-se o inciso I, do artigo 2º da referida lei, o qual atribui a obrigação de agir para a manutenção do equilíbrio ecológico. A premissa adotada é a consideração do meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, justamente pelo seu caráter de uso coletivo.

A estrutura apresentada consiste em dez objetivos, dos quais destacam-se: a racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; e acompanhamento do estado da qualidade ambiental.

A partir disso, há a reunião de esforços para um maior controle das atividades humanas, com a finalidade básica de prever e planejar as ações, fazendo com que as medidas irresponsáveis sejam punidas pelo Direito.

Do artigo 4º em diante são descritas as finalidades da LPNMA. Ao todo, foram adotadas sete medidas com foco em criar mecanismos e padrões para o uso racional dos recursos ambientais. Ainda, há previsão expressa da responsabilização do poluidor.

Em seguida, no artigo 6º, há a instituição do Sistema Nacional do Meio Ambiente, que consiste em uma resposta à era fragmentária anterior. A partir dessa organização, que abrange a esfera municipal, estadual e a União, ocorre uma integração entre os entes proporcionando um norte a ser seguido pelas ações governamentais.

A próxima inovação é a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA, prevista no artigo 8º. Embora existente atualmente, a competência original, esculpida em 1981, foi bastante alterada ao longo do tempo. O primeiro papel do Conselho era definir e determinar quais estudos seriam necessários para prever consequências ambientais decorrentes de projetos públicos e privados. Após as várias alterações legislativas, está vigente a competência de conselho deliberativo e consultivo, que tem como principal função o estabelecimento de critérios para o licenciamento ambiental.

Um ponto extremamente importante da LPNMA é o conteúdo do artigo 9º, no qual está previsto um rol de instrumentos para implementação dos objetivos, dos quais merecem destaque o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais e o licenciamento ambiental. Todos os instrumentos vêm para subsidiar a administração pública com informações e elementos técnicos, para que as decisões em relação à proteção ambiental sejam adequadas.

O zoneamento ambiental é classificado como um instrumento macro, que são aqueles que interessam diretamente ao Estado, tendo pouca participação dos particulares na sua implementação.

Ressalta-se que tal instrumento não se confunde com o zoneamento urbano, que tem por finalidade a definição do uso do solo urbano. O zoneamento ambiental amplia esse conceito, dando ênfase à tutela de áreas de significativo interesse ambiental, buscando o bem-estar e qualidade de vida (SILVA, 2013, p. 291).

A relevância está justamente na forma como o território será dividido e quais critérios serão adotados para essa classificação. Por um lado, a administração localiza e seleciona os empreendimentos que causam grandes impactos ambientais, como as indústrias, para que sejam desenvolvidos em áreas com menor índice de fragilidade ambiental. De outro lado, restringe a implementação, chegando até a proibir atividades em locais em que devem priorizar o meio ambiente.

Nesse ponto, importante novamente a Lei n.º 6.803/1980, pretérita a LPNMA, que instituiu o Zoneamento Industrial. É o desdobramento do já citado Decreto-Lei n.º 1413/75, que dispõe sobre a poluição das atividades industriais. Destaca-se a competência municipal para a realização do zoneamento, cabendo aos estados e a União casos bem específicos.

A avaliação de impactos ambientais e o licenciamento ambiental são classificados de forma diversa, definidos como instrumentos micro, já que servem especificamente aos interesses dos particulares.

De acordo com Castello:

Os instrumentos micro são os que de fato asseguram a proteção ambiental, pois seus impactos são pulverizados entre os milhares empreendedores, que tem seu processo produtivo limitado de alguma forma, para evitar danos ao meio ambiente (CASTELLO, 2008, p. 78).

A avaliação de impactos ambientais – AIA mais difundida é o estudo prévio de impacto ambiental – EIA. Porém, existem outras, tais como relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise ambiental de riscos.

A origem do EIA está no direito americano, que em 1969 já exigia relatório de impacto ambiental para obras a serem realizadas pelo governo federal, cujo impacto poderia ser prejudicial ao meio ambiente. No mesmo sentido versa o direito

francês, que também prevê a exigência de estudos para conciliar o desenvolvimento econômico com a conservação ambiental. É nessa mesma perspectiva que deve ser a aplicação no direito brasileiro. (SILVA, 2013, p. 311).

O licenciamento ambiental é o típico exemplo de instrumento micro, já que tem por finalidade obrigar o particular a se adaptar aos padrões de qualidade ambiental.

Coutinho e Farias conceituam o licenciamento ambiental como:

O licenciamento ambiental é, pois, multifuncional, tendo em vista que objetiva exercer o controle sobre atividades potencial ou efetivamente nocivas ao meio ambiente, através de um conjunto de procedimentos que, de uma forma ou de outra, possam mitigar ou compensar os efeitos da degradação ambiental, operacionalizando, com isso, os chamados princípios da prevenção e da precaução (art. 4º, incisos I e VI e art. 9º, inciso III, da Lei nº 6.938/81), e do poluidor pagador (art. 4º, inciso VII, da Lei nº 6.938/81). Ademais, o licenciamento ambiental pode, também, ser utilizado como parte de uma junção entre os diversos outros instrumentos que fazem parte da Política Nacional do Meio Ambiente, como, por exemplo, o estudo prévio de impacto ambiental, bem como das áreas de zoneamento (ambiental ou urbanístico) (COUTINHO; FARIAS 2011).

Ainda, CASTELLO (2008, p. 83), defende que o licenciamento é instrumento de comando-controle, por meio do qual o Poder Público determina um padrão de qualidade ambiental, bem como pune quem o descumprir. Sendo assim, cabe ao particular escolher qual o meio adequado para atingir o padrão pré-estabelecido.

A ideia predominante nesses três institutos é o planejamento, as atividades econômicas precisam inserir a variável ambiental dentro do escopo dos empreendimentos. É necessário pensar a utilização dos recursos naturais, para que se adequem as medidas de prevenção e controle estabelecidas.

Nesse ponto, ARAÚJO (2008, p. 104) destaca que a inserção dos conceitos de planejamento e de fiscalização no escopo da lei reforça a ideia de que, quando se utilizam recursos naturais, deve-se considerar propósitos de responsabilidade individual e social. Não se trata apenas de gerenciar o presente, mas determinar de que forma contribui-se para o futuro.

Sendo assim, é a partir desse momento que o Poder Público efetivamente passa a impor barreiras ao desenvolvimento econômico visando a preservação e a conservação dos recursos naturais em prol da coletividade.

Sobre a LPNMA, MOUMDJIAN (2008, p. 32) defende que essa legislação inovou ao sintetizar a definição do conceito de poluição e poluidor, eis que

estabeleceu as diretrizes a serem implantadas pelo Estado e pela sociedade, com a finalidade de atingir o desenvolvimento sustentável, e, conseqüentemente, o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ainda, CASTELLO (2008, p. 65) discorre que a LPNMA traçou normas gerais sobre o meio ambiente e distribuiu a competência administrativa entre as esferas federativas. Para tanto, criou instituições nacionais com ampla representatividade, do Poder Público e do setor privado, que são responsáveis pela gestão da política ambiental.

Apoiado nisso surgem futuramente novas iniciativas normativas, no entendimento de Braga Filho:

A PNMA (Política Nacional de Meio Ambiente) inspirou, em sua vanguarda, novas ações, como a política nacional de resíduos sólidos, da educação ambiental e de mudanças climáticas; além do licenciamento ambiental municipal, como defende há tempos o mestre Dr. Toshio Mukai, e que, em um país da nossa magnitude, com mais de 5.000 municípios, é a grande saída para o crescimento, o desenvolvimento e a inclusão social com geração de trabalho e justa distribuição de renda às populações, além de propiciar impostos que, bem gerenciados, trarão os benefícios a todos e a todas, com um respeito aos direitos humanos e ao incentivo empresarial (BRAGA FILHO 2011).

Embora os aspectos apontados sejam bastante positivos, o retrospecto da aplicação e efetivação da LPNMA nesses últimos trinta anos não é tão satisfatório.

A forma como a legislação foi concebida e amplamente recepcionada pela Constituição de 1988 abriu um cenário de muitas perspectivas acerca do seu efeito prático. Muito especulou-se sobre o modo como os regramentos ali expostos iriam impactar na relação humano natureza, já que as previsões normativas estavam alinhadas.

COUTINHO (2011) aponta como grandes falhas a falta de fiscalização e o monitoramento, que se configuram como omissão no cumprimento da legislação em vigor. Isso significa aprovar empreendimentos sem a execução e a obediência das condicionantes exigidas nos estudos de impacto ambiental. Mas a situação mais grave, foi que em alguns casos constatou-se que os próprios estudos foram direcionados com conclusões que invocam somente aspectos econômicos e políticos em detrimento de questões humanas e ambientais. Ainda, o autor ressalta a falta de harmonia entre os entes federal, estaduais e municipais, que acabam discutindo a competência ao invés de agir.

Assim, é possível afirmar que é preciso algo a mais, pois apenas a legislação infraconstitucional parece não atingir a proteção ambiental necessária.

2.3 MEIO AMBIENTE NAS CONSTITUIÇÕES ANTERIORES A DE 1988

Em sede constitucional anterior a 1988, a questão ambiental não foi privilegiada. Nenhuma Constituição anterior “se preocupou de forma específica e global. Nelas, nem mesmo uma vez foi empregada a expressão meio ambiente, dando a revelar total inadvertência ou até despreocupação” (MILARÉ, 2014, p. 168).

A primeira Constituição Brasileira, de 1824, não fez qualquer referência ao meio ambiente. Mesmo o Brasil sendo um grande exportador de produtos agrícolas e minerais, naquele momento, não havia qualquer preocupação ou discussão acerca do uso dos recursos naturais. A única proibição que incidia nas atividades econômicas era em relação a atividades industriais nocivas à saúde humana. A Constituição seguinte, de 1889, tratou somente da competência da União para legislar sobre minas e terras, sem qualquer intenção protecionista (MOUMDJIAN, 2008, p. 30).

Na verdade, esse foi o pensamento que predominou por muito tempo. A superação começou em 1934, quando a Constituição instituiu a proteção ao patrimônio histórico, artístico e natural, bem como tutelou as riquezas do subsolo, águas, monumentos históricos, artísticos e naturais.

A Constituição de 1937 foi no mesmo sentido, pois se preocupou com a proteção dos monumentos históricos, artísticos e naturais e com as paisagens da natureza. Ainda, preservou as competências da União.

No mesmo raciocínio foi a Constituição de 1946, pois manteve a defesa do patrimônio histórico, cultural e natural. Aqui foi possível, também, extrair um viés protecionista em relação à saúde e uma abertura para a União legislar sobre água, florestas, caça e pesca (SILVA, 2013, p. 49).

A Constituição de 1967 avançou ao inserir limitações ao direito de propriedade. O artigo 50, § 22, cumulado com o artigo 157, inciso III, instituiu a função social da propriedade como dever a ser cumprido. (SANT’ANA, 2007, p. 107).

Contudo, a emenda Constitucional de 1969 não inovou, continuando com a proteção do patrimônio histórico cultural e paisagístico e com as atribuições da

União. Cabe apenas mencionar o ingresso do termo ecológico no conteúdo constitucional.

Em uma análise sumária, afirma-se que as determinações constitucionais “tinham por escopo a racionalização econômica das atividades de exploração dos recursos naturais, sem nenhuma conotação protetiva do meio ambiente (MOUMDJIAN, 2008, p. 30). Sendo assim, até esse período não havia normativa de cunho constitucional que privilegiava o meio ambiente.

2.4 MEIO AMBIENTE E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

A terceira fase da legislação ambiental no Brasil é inaugurada pela Constituição de 1988, a qual considerou o meio ambiente efetivamente como um bem jurídico, trazendo grandes inovações ao ordenamento. Sendo assim, é a primeira Constituição brasileira que efetivamente tratou do tema ambiental.

De acordo com SILVA (2013, p. 49), trata-se de uma Constituição eminentemente ambientalista, que aborda a questão de forma ampla e moderna. Apresenta um capítulo específico sobre o regime jurídico do meio ambiente, inserido no título da Ordem Social. Mas não se limita a isso, ao longo de todo o texto existem reflexos da necessidade da proteção ambiental correlacionada aos pontos fundamentais constitucionais.

2.4.1 Capítulo VI - Do Meio Ambiente

O núcleo do Direito Ambiental está no Capítulo VI. Embora tenha um único artigo, o seu conteúdo normativo é muito denso e abrangente. São seis parágrafos que discorrem sobre efetividade, instituição de categorias de proteção, exigências aos empreendedores, educação ambiental, proteção de fauna e flora, tríplice responsabilização, patrimônio nacional, e por fim energia nuclear.

Inicialmente, a inserção na parte da Ordem Social, já demonstra que se trata de um direito social do homem. Logo, as demais determinações devem ser interpretadas considerando essa premissa.

Em uma análise do conteúdo do artigo 255, afirma-se que se trata de um conjunto de três normas básicas. O primeiro está no *caput*, denominado como norma matriz, ou norma-princípio, a qual revela a todos o direito ao meio ambiente

equilibrado. Em seguida, o §1º define os instrumentos de garantia e efetividade do que foi determinado anteriormente no *caput*, que se caracterizam pelo forte caráter instrumental conjugado com direitos e obrigações. O terceiro ponto está delimitado por um conjunto de determinações particulares em relação a situações e objetos específicos, cuja importância mereceu uma menção constitucional nos §2º a §6º (SILVA, 2013, p. 54).

Em outra avaliação, Moumdjian sustenta que o escopo do artigo 225 tem por objetivo dar efetividade ao *caput*, classificando seus aspectos como material, qualitativo, subjetivo e finalístico (MOUMDJIAN, 2008, p. 36).

O elemento material está relacionado a ampla tutela do meio ambiente, o qual não se limita aos bens naturais mais primitivos. Mas sim, trata do conceito amplo de meio ambiente, que envolve o meio ambiente natural, artificial e cultural. Sendo assim, considera-se “que o meio ambiente apresenta seu modo de ser em diferentes formas, mas sempre uno e não perdendo sua materialidade” (MOUMDJIAN, 2008, p. 36).

O segundo elemento, o qualitativo, relaciona-se às características do meio ambiente como bem jurídico. Especificamente sobre o caráter difuso ou coletivo, além da Constituição definir que é um bem de uso comum do povo.

A subjetividade está relacionada ao conceito universal de “todos” como titulares do direito ao meio ambiente equilibrado e também, a dupla obrigatoriedade de sua tutela, que incide tanto no Poder Público quanto na coletividade. A consequência direta é a adoção do conceito de direito difuso ou coletivo.

Ainda, Moumdjian aponta que o aspecto finalístico está na parte final do artigo 225, quando discorre que a proteção do meio ambiente não se limita a garantir uma situação favorável à geração atual, mas também tem por objetivo a tutela das gerações futuras. Sendo assim, trata-se da regulação de um direito futuro, que é constituído no presente para ser usufruído em um momento posterior (MOUMDJIAN, 2008, p. 40).

Nesse sentido, vale mencionar a técnica legislativa utilizada na Constituição, pois não se trata de mera criação de um direito. Houve o estabelecimento de um direito e dever de forma genérica no *caput* do artigo 225, porém há uma forte especificação da segunda parte que se inicia nos parágrafos (BENJAMIN, 2012, p. 122).

A partir disso, afirma-se que os efeitos das disposições do artigo 225 irradiam por todo o texto da Constituição, constituindo também a base interpretativa para os demais componentes normativos do ordenamento jurídico.

2.4.2 Direito Fundamental ao Meio Ambiente Equilibrado

A inserção do meio ambiente como objeto constitucionalmente tutelado inaugura uma nova ordem jurídica, na qual o Estado apresenta mecanismos de controle que restringem a utilização dos recursos naturais visando o bem-estar da coletividade. É a partir dessa perspectiva de qualidade de vida da sociedade que os demais dispositivos constitucionais e infra- legais devem ser interpretados.

Sobre o tema Prado defende que:

O tratamento constitucional aqui adotado reflete, como se vê, tendência exclusiva das constituições contemporâneas, elaboradas num momento em que é forte a consciência ecológica dos povos civilizados. A intenção do legislador constituinte foi a de dar uma resposta ampla à grave e complexa questão ambiental, como requisito indispensável para garantir a todos uma qualidade de vida digna. Aliás, essa é uma consequência lógica da própria concepção do Estado de Direito – democrático e social – consagrada. (PRADO, 2011, p. 119) ²

Na verdade, ocorre a consagração do direito ao meio ambiente equilibrado no ordenamento jurídico brasileiro. Sobre o tema BENJAMIN (2012, p. 122) aponta as seguintes técnicas adotadas pela Constituição de 1988, para a constitucionalização da proteção do meio ambiente:

- a) direitos fundamentais;
- b) deveres fundamentais;
- c) princípios ambientais;
- d) função ecológica da propriedade;
- e) objetivos públicos vinculantes;
- f) programas públicos abertos;
- g) instrumentos de implementação;
- h) proteção de biomas ou ecossistemas particulares.

² Nesse ponto Régis Prado adota uma visão democrático-social com fundamento no posicionamento de Paolo Maddalena em “La Responsabilità per Danno Pubblico Ambientale.”

O foco aqui serão os direitos fundamentais, em razão da abrangência e da pertinência com o objetivo da pesquisa, que busca embasamento constitucional para a exigência de estudo de impacto de vizinhança, como será abordado a seguir

Direito fundamental é aquele reconhecido pela Constituição ou em tratados internacionais, que atribuem a um indivíduo ou grupo de indivíduos uma garantia subjetiva ou pessoal. (BENJAMIN, 2012, p. 122).

Na mesma perspectiva Derani:

Os direitos fundamentais constituem uma esfera normativa, cujo sentido tanto pode estar localizado previamente ao direito, quando este apenas reflete, ratifica juridicamente o que já se tem como assentado numa sociedade, como pode apresentar uma dinâmica própria, com alto grau de inovação para uma prática habitual (DERANI, 2008, p. 205).

Nesse aspecto a Constituição de 1988, vem para superar o conceito de direito fundamental meramente liberalista, já que inaugura a era do Estado Democrático de Direito. São também contemplados, com igual importância, os valores sociais definidos como direitos de 2ª geração, bem como os de 3ª geração caracterizados como direitos difusos.

A inserção no ordenamento jurídico brasileiro dos Direitos Difusos e Coletivos constitui uma ligação normativa entre a coletividade e o Poder Público (FIORILLO, 2010, p. 52). Assim, as relações decorrentes desses direitos são equacionadas por elementos de diversos setores sociais e impõem uma sistemática peculiar, constituindo as áreas do Direito do Consumidor, Direito Econômico e Ambiental.

O papel dessas novas definições constitucionais está em ações construtivas operadas tanto pelo Estado como pelos agentes privados, considerando que as liberdades individuais não podem ser separadas das liberdades coletivas (DERANI, 2008, p. 208). É um movimento que correlaciona os direitos fundamentais, equalizando a existência de todos em prol da dignidade humana.

Ainda, uma característica marcante dos direitos fundamentais de 3ª geração está nos seus destinatários. Não se trata apenas de uma tutela de interesses de um indivíduo, de grupo ou de um determinado Estado. O foco está no gênero humano, no valor supremo da vida em relação aos demais (BENJAMIN, 2012, p. 129).

Dessa forma:

O meio ambiente, por conta do progressivo quadro de degradação a que se assiste em todo o mundo, ascendeu ao posto de valor supremo das sociedades contemporâneas, passando a compor o quadro de direito fundamentais ditos de terceira geração incorporados nos textos constitucionais dos Estados Democráticos de Direito (MILARÉ, 2014, p. 259).

Nesse contexto, embora não esteja previsto no rol do artigo 5º da Constituição, é notório que o direito a um meio ambiente sadio é reconhecido como direito fundamental do cidadão, tendo com características a titularidade coletiva, indefinida e indeterminável (FREITAS, V.P., 2005, p. 23).

Sobre o tema Teixeira discorre que:

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no Brasil, a exemplo de outros países, é apresentado e estruturado como direito fundamental por ser essencial à sadia qualidade de vida; e tem como meta, entre outras, a defesa dos recursos ambientais de uso comum, ou seja, o patrimônio da humanidade, necessários para uma vida digna. Este direito é portador de uma mensagem de interação entre o ser humano e a natureza para que se estabeleça um pacto de harmonia e de equilíbrio. Ou seja, um novo pacto: homem e natureza. Fixada sua importância, passa a ser reconhecido como direito fundamental, embora não conste como tal no catálogo desses direitos (TEIXEIRA, 2006, p. 67).

No mesmo sentido:

A lei fundamental brasileira de 1988 (arts. 225 e 5º, parágrafo 2º), no marco jurídico de um constitucionalismo ecológico, atribuiu ao direito do ambiente o status de direito fundamental (formal e materialmente) do indivíduo e da coletividade, reconhecendo posições jurídicas subjetivas justificáveis dele decorrentes, bem como consagrou a proteção ambiental como um dos objetivos e tarefas mais importantes do Estado de Direito brasileiro, incorporando os valores ecológicos no núcleo axiológico do nosso sistema constitucional. O direito ambiental, por sua vez, caracteriza-se como direito fundamental de terceira dimensão, tendo como fundamento axiológico o princípio constitucional da solidariedade e a natureza de um direito transindividual (e mesmo universal). O processo de afirmação histórica dos direitos fundamentais e a caracterização do Estado socioambiental em superação aos modelos de Estado Liberal e Social justificam tal perspectiva constitucional (FENSTERSEIFER, 2008, p. 29).

De acordo com o entendimento de todos esses autores, é inquestionável que a Constituição privilegia a dignidade da pessoa humana e apresenta um novo direito fundamental, a qualidade do meio ambiente:

A proteção ambiental, abrangendo a preservação da Natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa a tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como uma forma de direito fundamental da pessoa humana (SILVA, 2013, p. 61).

O enfoque está na melhoria da qualidade de vida e do bem-estar social. A descrição do artigo 225 tem uma relação estreita com as raízes defendidas na Constituição, como, por exemplo, os valores de dignidade, liberdade, igualdade e justiça, elencados no preâmbulo e nos artigos 1º a 5º. Também, de igual forma, aos preceitos que defendem a intuição de uma sociedade livre, justa e solidária (artigo 3º) e ainda, direitos individuais e coletivos (PRADO, 2011, p. 120).

Milaré vai mais além, relaciona o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado ao direito à vida, sendo um valor inerente à pessoa humana e da democracia. A perspectiva se relaciona à condição para a existência da vida, sem elementos do meio ambiente a vida tanto pode não existir como ser seriamente prejudicada. Há então, a necessidade de buscar elementos para que a vida seja plena, tanto na sua capacidade de existir como na qualidade. A conclusão é que a proteção ambiental deve ser entendida como direito fundamental da pessoa humana, transcendendo a todo o ordenamento jurídico (MILARÉ, 2014, p. 260).

As consequências da categorização do meio ambiente como direito fundamental se caracterizam pela formação de um novo paradigma, a ser encarado especialmente pelo direito de propriedade. É um caminho de mudanças radicais em relação à cultura e releitura de conceitos, tudo para que o direito seja efetivado (TEIXEIRA, 2013).

Nesse ponto, destaca-se que o tema meio ambiente na Constituição não se esgota no artigo 225, pois esse é apenas o marco da sua caracterização como direito autônomo. Existem no decorrer das disposições da Constituição inúmeras passagens aparecendo como direito-reflexo (como nos dispositivos de proteção à saúde), como preceito normativo de apoio (função ecológica da propriedade rural) entre outros (BENJAMIN, 2012, p. 130).

Dessa forma, verifica-se que a referência constitucional ao meio ambiente é ampla, consistindo em um conceito integrado, devendo ser analisado de forma sistemática:

Essa concepção integrada, portanto, é parte indissociável do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, instituído no caput do artigo 225 da Constituição Federal de 1988. Essa noção globalizante, deve-se mencionar, também permeia o dever atribuído ao Poder Público e a coletividade de defender e preservar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras, assim como aqueles atribuídos

especificamente ao Poder Público visando assegurar a efetividade do direito em questão (FERREIRA, 2011, p. 42).

No mesmo sentido, o artigo 225 da CF deve ser interpretado com base em uma visão sistêmica, consagrando princípios e deveres em relação ao meio ambiente. Pode-se afirmar que houve a inauguração de um Estado de Direito Ambiental, cujas normas devem ser interpretadas e aplicadas sob à luz da proteção do meio ambiente, deixa-se de analisar isoladamente o caso concreto buscando uma solução global (BIANCHI, 2010, p. 88).

Em conclusão, se tem uma nova arquitetura constitucional dos direitos fundamentais, que prioriza propostas conciliatórias fundadas em pluralismos morais, nas quais “a dignidade da pessoa humana e necessidades ecológicas são os valores de definição do objetivo central dos direitos: a proteção jurídica da vida” (AYALA, 2007). Diante de tão importante valor jurídico, a própria Constituição elenca instrumentos e institui princípios para atingir tal fim. Dentre eles está o estudo prévio de impacto ambiental.

2.4.3 Estudo Prévio de Impacto Ambiental

O estudo de impacto ambiental – EIA, antes de sua previsão constitucional, já era um instrumento da PNMA enquadrado como avaliação de impacto ambiental. Mas a inserção expressa na Constituição (artigo 225, § 1º, IV) fortificou e ampliou sua importância e exigibilidade. Ainda, “consolidou o papel do EIA como um dos mais importantes instrumentos de proteção do ambiente, já que destinado à prevenção de danos” (MILARÉ, 2014, p. 185).

Sendo assim, é relevante iniciar pela sua conceituação:

O EIA é o instrumento mais complexo dentre as espécies de AIA, incluindo até audiência pública, caso o órgão público entenda necessário. Devido a sua complexidade, o EIA é exigível somente quando o administrado pretender executar uma atividade potencialmente causadora de significativa degradação ao meio ambiente. [...]. O EIA é um relatório com todas as informações e dados técnico-científicos sobre a obra cujo impacto é significativo, propondo alternativas e analisando o risco (CASTELLO, 2008, p. 80).

Trata-se de um elemento de ação administrativa que impõe uma obrigação de considerar “o meio ambiente antes da tomada de decisões e antes da realização

de obras, atividades e empreendimentos que possam ter repercussões importantes sobre a qualidade ambiental” (MIRRA, 2007, p. 41).

Após a inserção na Constituição da República em 1988, ocorre a positivação expressa de que o EIA é indispensável à garantia da efetividade do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e de caráter obrigatório em situações de risco ambiental.

De acordo com o disposto na Resolução do CONAMA n.º 1/86, o EIA deve apresentar um diagnóstico ambiental da área de influência do empreendimento, com o objetivo de descrever a situação com fundamento em aspectos ecológicos e socioeconômicos. Além disso, deve analisar os impactos ambientais dos projetos e descrever cenários, inclusive o da não realização das obras.

Importante destacar a necessidade da abordagem dos seguintes elementos no estudo: dimensão dos impactos, impactos negativos e positivos, diretos e indiretos, mediatos e a longo prazo, temporários ou permanentes e, por fim, o grau de reversibilidade dos impactos.

Após essa análise preliminar, o EIA deve prever um cronograma de execução das eventuais medidas mitigatórias e monitoramento dos resultados.

O procedimento é constituído de elementos subjetivos e objetivos. O proponente do projeto, a equipe multidisciplinar e a autoridade competente estão relacionadas ao sujeito. Os demais, os objetivos, são a elaboração das diretrizes, os estudos técnicos da situação ambiental, relatório de impacto ambiental e avaliação do órgão ambiental competente (SILVA, 2013, p. 313).

As consequências da aplicação constitucional podem ser assim sintetizadas:

O Estudo de Impacto Ambiental deve ser exigido pelo Poder Público, relegando para a legislação infraconstitucional a forma como isso se dará. O próprio mandamento constitucional emprega o adjetivo “prévio” para afirmar que o estudo deve ser realizado antes da instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, não podendo ser concomitante nem posterior à obra ou atividade; O estudo deve ser sempre exigido para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. [...] O texto constitucional exige que se dê publicidade ao estudo de impacto ambiental. Isso implica em dizer que o público deverá ser informado sobre o seu teor, através de meio de comunicação adequado, e em especial, visando atingir a população impactada e os órgãos de defesa do meio ambiente (BUGALHO, 2011, p. 142).

A natureza do EIA é formal e material. A formalidade está presente em razão da obrigatoriedade de realização de determinados procedimentos, não sendo

possível afastá-los. De outro lado, também tem caráter material, já que as regras formais devem ser realizadas com a utilização de todos os recursos técnicos disponíveis, bem como devem ser interpretados sob a perspectiva dos princípios do Direito Ambiental (ANTUNES, 2011, p. 182).

Nesse ponto MACHADO (2016, p. 166) destaca três elementos interessantes do EIA: a valorização da prevenção, o estudo deve ser exigido sem exceções e o direito à informação.

O caráter preventivo do EIA é um elemento essencial para atingir seus objetivos. É sabido que todo projeto que visa o desenvolvimento irá causar reflexos no meio ambiente. Sendo assim, é importante que haja um controle prévio, que permita a realização das atividades com certos limites, é esse o espírito a ser perseguido. Não se trata de algo que inviabiliza as atividades, ou a deixa sem perspectivas. Mas sim, um instrumento de gestão que irá direcionar a forma e o método menos invasivo para a utilização dos recursos naturais.

Destaca que é um estudo que precede a execução das atividades e obras, sendo um típico meio de atuação preventiva para evitar as consequências ao meio ambiente ou ao menos mitigá-las (BUGALHO, 2011, p. 143).

A atuação prévia é algo a ser inserido na cultura brasileira. Não se tem o hábito de planejar, identificar as fragilidades, especialmente quando se trata de questões muitas vezes abstratas como o meio ambiente. Sobre o assunto Milaré defende que:

Nenhum outro instrumento de Direito Ambiental exemplifica esse direcionamento preventivo melhor que o EIA. Foi exatamente para prever (e, a partir daí, prevenir) o dano, antes de sua manifestação, que criou o EIA. Daí a necessidade de que seja elaborado no momento certo: antes do início da execução, ou mesmo antes de atos preparatórios do projeto. Numa palavra: através deste revolucionário instrumento, procura-se reverter hábito arraigado e particular de nosso povo de apenas correr atrás dos fatos ou de prejuízos, não se antecipando a eles – a tranca só é colocada na porta depois de estar arrombada! (MILARÉ, 2014, p. 186).

O segundo ponto é a exigibilidade do EIA, a Constituição utilizou o termo “exigir” o que implica uma obrigatoriedade, não há espaço para discricionariedade da Administração (MACHADO, 2016, p. 167).

A publicidade como elemento do EIA é algo a ser contextualizado. A Constituição atribui a publicidade ao conteúdo dos estudos, mas atualmente o que isso significa?

Não é apenas possibilitar a leitura, é mais do que isso. A publicidade consiste no dever do Poder Público em levar o conteúdo do estudo ao povo. Hoje o principal meio é a internet, através da publicação do resumo do levantamento em locais de fácil acesso aos interessados (MACHADO, 2016, p. 168).

Ainda, verifica-se que as conclusões do estudo obrigam a administração, ou seja, não é possível conceder uma licença que vá em sentido contrário ao determinado no EIA. No mesmo aspecto, as informações complementares e alterações nos projetos também tem caráter cogente (ANTUNES, 2011, p. 180).

Portanto, constata-se que a Constituição impõe um dever objetivo de análise de impactos de forma ampla. Isso significa que todas as obras que afetam o meio ambiente devem ser planejadas e estudadas previamente, ao ponto de equilibrar a proteção ambiental ao desenvolvimento econômico.

2.5 PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO

Um dos reflexos da adoção do meio ambiente equilibrado como direito fundamental são os princípios³. Dentre todos os princípios relevantes para o Direito Ambiental importante aprofundar nos preceitos da precaução, da prevenção e do desenvolvimento sustentável.

A precaução tem origem no direito alemão na década de 70. Nesse momento iniciou-se uma preocupação com a necessidade de avaliação prévia das consequências ambientais dos projetos e empreendimentos a serem implantados. A partir daí surge o conceito inicial da precaução, que foi incorporado em projeto de lei relacionado à proteção da qualidade do ar, que foi aprovado em 1974. Estabeleceu parâmetros de controle para uma série de atividades potencialmente danosas, que prejudicavam a atmosfera. Na formulação inicial o *Vorsorgeprinzip*⁴ estabelecia que era necessário desenvolver processos que reduzissem os danos ambientais, com foco nas substâncias perigosas (ANTUNES, 2012, p. 30).

A primeira manifestação em âmbito internacional está na “Carta Mundial da Natureza”, resultado da Assembleia Geral das Nações Unidas de 1982. O texto

³ A intenção não é fazer uma distinção dogmática acerca de princípios e regras, como na Teoria dos Direitos Fundamentais de Robert Alexy, ou classificar os princípios como postulados normativos de acordo com os ensinamentos de Humberto Ávila. A ideia é tratar princípios de forma a instrumentalizar o Direito Ambiental.

⁴ A ideia de precaução no Direito Alemão.

definiu no princípio 11-b, a necessidade de os Estados controlarem as atividades econômicas potencialmente danosas ao meio ambiente, ainda que seus efeitos não sejam completamente conhecidos cientificamente.

A precaução se definiu de uma forma mais conceitual e explícita na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento de 1992 (ECO-92), realizada no Brasil. O documento final foi denominado Declaração do Rio de Janeiro, cujo princípio 15, segunda parte, estabeleceu que:

[...] quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental (ONU, 1992).

Nesse ponto específico, Machado esclarece que apesar de traduzido para cinco idiomas, a Declaração do Rio apresenta uma mensagem clara, pois a precaução é definida pela ação antecipada diante de interrogações acerca do risco ou perigo. Logo, não é possível aguardar a certeza científica sobre determinados fatos. Nas suas próprias palavras: “No mundo da precaução há uma dupla fonte de incerteza: o perigo ele mesmo considerado e a ausência de conhecimentos científicos sobre o perigo” (MACHADO, 2004, p. 354).

Ressalta que apesar do princípio 15 trazer uma importante conceituação da precaução, não é correto considerá-la como única e inflexível (MILARÉ; SETZER, 2005, p. 13). Isso porque se trata do início de uma conscientização acerca da forma de como Estado deve agir em situações de incerteza dos riscos.

No ordenamento jurídico brasileiro, embora a Constituição não faça referência expressa a precaução como instrumento de proteção do meio ambiente, estabelece um conjunto bastante específico de medidas, cujo conteúdo é basicamente precaucional (AYALA, 2007).

No parágrafo 1º do próprio artigo 225, nos incisos IV e V, quando a Constituição exige a realização dos estudos prévios de impacto ambiental e a obrigação de controle da produção, comercialização e emprego de métodos e substâncias que possam causar riscos, vê-se claramente a intenção de privilegiar a precaução. No mesmo sentido, vem a disposição do artigo 196, que trata da saúde, no qual estabelece que é dever do Estado garantir medidas políticas que visem a redução dos riscos.

Nas disposições da LPNMA a precaução também incide. Denota-se da leitura do artigo 2º, V, o qual determina o controle de atividades potencial ou efetivamente poluidoras, ou ainda, quando define como instrumento a avaliação de impactos ambientais (artigo 9º, III) (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 167).

Sendo assim, a configuração da sociedade moderna exige uma alteração na sistemática das medidas ambientais. Para tanto, cria-se uma consciência acerca da cadeia produtiva, que volta os olhares ao meio ambiente originário sem a intervenção da atividade econômica. A partir dessa nova visão, surge a possibilidade de não-fazer, porque não se sabe quais consequências serão enfrentadas no futuro. Nesse contexto, as medidas preventivas ocupam um espaço de destaque e começam a ser uma opção diante das ameaças incertas acerca dos danos ao meio ambiente e à saúde humana.

2.6 PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO

A sistemática do Direito Ambiental é toda baseada na prevenção. Quando se tem elementos mínimos para assegurar que a atividade pode colocar em risco o meio ambiente, aplica-se o princípio da prevenção.

Nesse sentido:

É um dos princípios mais ‘antigos’ do regime jurídico de proteção ambiental, para além de corresponder inclusive a uma antiga máxima de sabedoria geral, representada pela conhecida formulação ‘melhor prevenir do que remediar’ (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 160).

Assim toda a incidência deve ocorrer em momento anterior à atividade lesiva, na sua origem, partindo-se da premissa que a maioria dos atos que degradam o meio ambiente tem caráter irreparável.

O princípio da prevenção, por sua vez, é considerado em casos em que as consequências da implantação de atividades ou empreendimentos sobre o meio ambiente sejam previsíveis, exatamente pelo motivo de já terem sido implantadas em outras localidades. Com a finalidade de evitar danos ao meio ambiente, a realização de análises e estudos de impacto também são de extrema relevância” (SANT’ANNA, 2007, p. 225).

A ideia da prevenção esteve implicitamente tratada na Declaração de Estocolmo em 1972. No princípio 5º, há menção de que os recursos da Terra devem ser empregados para ‘evitar’ o perigo de seu esgotamento. O princípio 6º determina

que devem cessar atividades com substâncias tóxicas para não causarem danos ao ecossistema. Ainda, no mesmo sentido, o princípio 15 impõe a elaboração de planejamento com o fito de impedir repercussões no meio ambiente. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 161).

Embora a Constituição da República não cite expressamente o dever da prevenção, sua determinação pode facilmente ser extraída do seu conteúdo. Quando no artigo 225 há a obrigação do Poder Público de controlar as atividades econômicas visando a proteção da vida e a ambiental, cabe a imposição de medidas para que os efeitos lesivos dessas ações sejam evitados.

Além disso, o exemplo mais tradicional de atuação preventiva também tem previsão constitucional. O Estudo Prévio de Impacto Ambiental, previsto no inciso IV do artigo 225, é mecanismo concreto para impedir a ocorrência de danos ao meio ambiente por intermédio da aplicação de medidas acautelatórias, antes da instalação de empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras (MILARE, 2014, p. 266).

Importante evidenciar a distinção entre prevenção e precaução. Os dois princípios causam certa confusão, principalmente pela similaridade semântica. A diferença principal está no conhecimento científico acerca dos resultados da atividade lesiva.

Nesse ponto:

O princípio da prevenção transporta a ideia de um conhecimento completo sobre os efeitos de determinada técnica, e, em razão do potencial lesivo já diagnosticado, o comando normativo toma o rumo de evitar danos já conhecidos. [...] O princípio da precaução, no entanto, [...] tem um horizonte mais abrangente, pois objetiva regular o uso de técnicas sob as quais não há um domínio seguro dos seus efeitos, como se sustenta, por exemplo, no tocante aos organismos geneticamente modificados, a determinadas substâncias químicas e às radiações eletromagnéticas no uso de telefones celulares (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 161).

A prevenção é fundada em experiências anteriores, que conduzem a resultado já esperado. Com isso, busca-se agir de forma diversa para obter outras consequências. Então, essa lógica é essencial para questões ambientais, os riscos e dos danos que já foram causados serem como parâmetros para as ações futuras.

2.7 PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Em 1987, o conceito de desenvolvimento sustentável é instituído como o princípio diretor para o planejamento do crescimento econômico pela publicação do documento “Nosso Futuro Comum”, também conhecido como relatório de Brundtland. Tal documento foi elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas - ONU, com a seguinte definição para desenvolvimento sustentável:

O desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais. (ONU, 1987)

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 incorpora expressamente esse entendimento. No seu princípio 4 define que “a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste” (ONU, 1992).

Os conflitos decorrentes de um desenvolvimento econômico sem limites, que implica um desequilíbrio do meio ambiente, exigiram essa postura. Criou-se um elo entre o poder econômico, a vida humana e o meio ambiente. Assim, somente a partir de uma análise desses três elementos será possível prosseguir. O objetivo é a manutenção do modelo econômico vigente, contudo, há a intenção de uma alteração da sua essência inserindo matrizes ambientais e sociais em seu escopo.

Resulta, então, a imposição de uma nova norma de conduta. A modificação da natureza seja por meio da exploração dos recursos ou das emissões, somente deve ocorrer quando tiver como finalidade a manutenção da vida humana, proteção de outro valor básico ou quando a apropriação ocorrer sem prejudicar a reprodução da natureza. (DERANI, 2008, p. 110).

Assim, “o conceito de desenvolvimento, transcende, substancialmente, a ideia ilimitada de crescimento econômico.” (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 90).

Nessa ótica, o desenvolvimento sustentável resulta em dois pontos importantes, que estão amplamente interligados. O primeiro está relacionado com a função do Direito Econômico, que agora ultrapassa a figura do Estado como simples agente do processo econômico. Torna-se, então, um instrumento indispensável à

dignidade da pessoa humana, decorrente da aplicação dos princípios da ordem econômica e financeira, visando a garantir uma existência digna à todos. O segundo elemento é o elo entre o ambiental e o econômico, sendo esse aspecto fundamental para a continuidade do desenvolvimento (KÄSSMAYER, 2005, p. 62).

Sobre a compreensão de desenvolvimento na Constituição, Folloni afirma que:

[...] algumas definições podem ser trazidas a respeito do tratamento constitucional do desenvolvimento: (a) deve ser um desenvolvimento econômico, no sentido de produção e distribuição de riquezas, ao menos enquanto isso for necessário; (b) deve ser um desenvolvimento social, no sentido de desenvolvimento da sociedade como um todo e não apenas dos indivíduos, e no sentido de proporcionar a satisfação dos direitos sociais; (c) deve ser um desenvolvimento que contribua para o bem estar de todos e permanecer, com esse bem-estar, em equilíbrio; (d) deve contribuir para permitir, a todas as pessoas, o desenvolvimento integral de suas potencialidades humanas e culturais; (e) deve ser obtido sem que isso prejudique o equilíbrio ecológico do meio ambiente e a vida sadia das presentes e futuras gerações (FOLLONI, 2014, p. 81).

O desenvolvimento no escopo da Constituição assume vários papéis, econômico, social, promovedor do bem-estar, sem interferir negativamente no equilíbrio ecológico para as presentes e futuras gerações. Essa concepção se aproxima muito do que atualmente é definido com sustentável.

Juarez FREITAS (2011, p. 38) conceitua como paradigma axiológico e existencial da sustentabilidade homeostática, com os seguintes elementos nucleares:

- a) a responsabilização de todos os agentes pelos danos ao meio ambiente que prejudiquem a presente e as futuras gerações;
- b) a responsabilização objetiva do dever de agir antes, consubstanciado na prevenção e precaução;
- c) o dever de agir verdadeiramente em favor do desenvolvimento material e imaterial;
- d) responsabilidade em promover a educação ambiental direcionada ao desenvolvimento de baixo carbono.

Ainda, apresenta as transformações iniciais necessárias: redução ou extinção dos combustíveis fósseis; a degradação ambiental está relacionada a criminalidade e baixa performance escolar, devendo então, ser combatida em conjunto com a pobreza multidimensional; cumprimento efetivo do Estatuto das

Cidades para atingir um novo urbanismo, as cidades sustentáveis; redução da emissão de gases visando diminuir os impactos nas mudanças climáticas (FREITAS, J., 2011, p. 38).

O desenvolvimento sustentável é mais do que harmonizar economia e meio ambiente com elementos sociais, indica a instauração de uma nova ordem. Na qual, os valores devem nortear a política econômica em prol de uma produção que atenda critérios sociais e ambientais, compatível com a dignidade de todos os indivíduos que compoem a coletividade (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 95).

Portanto, o princípio do desenvolvimento sustentável é um importante instrumento para que se alcance o direito ao meio ambiente equilibrado, de modo que a sua aplicação viabiliza de modo concreto esse direito fundamental.

2.8 A EFICÁCIA DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO

A partir das considerações acima, “o meio ambiente passou a ser objeto legal, tornando-se bem jurídico – passível de valoração legal – objeto de relações jurídicas, usufruível por todos” (KASSMAYER, 2007, p. 233).

Ainda, o meio ambiente é considerado como princípio geral da ordem econômica e financeira, juntamente com os princípios da função social da propriedade, redução de desigualdades sociais entre outros definidos no artigo 170. A implicação desse regramento constitucional é o reconhecimento de que todo crescimento econômico deve resguardar o meio ambiente, há uma estreita ligação prevista expressamente (PRESTES, 2007, p. 316).

Sendo assim, como norma de caráter teleológico impõe seus comandos para todo o ordenamento infraconstitucional. Constata-se a existência de um direito-dever ao meio ambiente equilibrado, que passa a ser a base da política econômica e social (PRADO, 2011, p. 120).

Porém, a aplicação da lei é algo a ser pensado. De nada adianta a norma estar prevista se ela não incidir no caso concreto. Existem no Brasil inúmeros textos legais que simplesmente “não pegam”, toda a formalização burocrática e legislativa de nada adianta. A proteção ambiental não foge a essa regra.

Derani discorre que:

A má compreensão da norma jurídica e a sua redução a mero conceito logico-hipotético, ou unicamente um levantam de forma aguda a questão sobre o modo apropriado da relação entre direito e a realidade, exatamente no que diz a respeito ao momento de concretização do direito (DERANI 2008, p. 12).

Diante dessas dificuldades, há uma necessidade de ligação entre a norma e os fatos, que é a implementação dos preceitos legais. Através desse instrumento é possível que os imperativos, principalmente os direitos garantidos sejam exercidos pelos cidadãos.

No entendimento de MILARÉ (2014, p. 246), implementação significa “preenchimento de um espaço intencionalmente aberto ou criado por políticas e projetos que foram priorizados na área que se ocupa uma administração, seja ela pública ou privada”.

Ocorre que “ a implementação é um dos grandes desafios das normas ambientais, em especial as constitucionais” (BENJAMIN, 2012, p. 152).

Nessa perspectiva, o Brasil possui uma excelente Constituição em matéria ambiental, adicionado a uma legislação infraconstitucional consistente, com um amplo acesso ao Judiciário, porém em muitos casos não se consegue uma proteção razoável? (MILARÉ, 2014, p. 247).

Dessa forma, pode se entender que são necessários elementos jurídicos para que isso seja evitado, já que a adoção de previsões constitucionais avançadas por si só não garante a efetividade.

Vale uma breve reflexão acerca da eficácia das normas constitucionais. Ressalvando que não se tem a intenção de aprofundar no tema, mas sim elucidar o ponto para a melhor compreensão do direito ao meio ambiente equilibrado.

A primeira premissa a ser fixada é a de que não existe norma constitucional que não seja eficaz, todas são dotadas de efeitos jurídicos, já que são inovações na ordem jurídica que se agregam aos postulados já vigentes, de acordo com a determinação do legislador constituinte.

O questionamento está no momento da aplicação da norma constitucional, será de forma imediata e direta ou é necessária uma complementação com edição de uma norma infra legal? Então, a diferenciação está no grau dos efeitos jurídicos sendo imediatos ou a posterior.

As normas constitucionais podem ser classificadas em três grupos: normas constitucionais de eficácia plena, normas constitucionais de eficácia contida e

normas constitucionais de eficácia limitada. A primeira categoria é composta por normas que desde a entrada em vigor da Constituição já produziam efeitos essenciais, isso significa que todos os objetivos iniciais do legislador constituinte já estão dotados da normatividade suficiente. Em seguida as normas de eficácia contida são aquelas que também incidem imediatamente e produzem os efeitos desejados, mas preveem seus instrumentos e os limites de atuação. Diferente da terceira hipótese, as quais não produzem efeitos com a simples inserção no bojo da Constituição, isso somente irá correr via lei infraconstitucional (SILVA, 2007, p. 82).

A fim de melhor elucidar, nas próprias palavras de Silva:

Por isso, pode-se dizer que as normas de eficácia plena sejam de aplicabilidade direta, imediata e integral sobre os interesses objeto de sua regulamentação jurídica, enquanto as normas de eficácia limitada são de aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, porque somente incidem totalmente sobre esses interesses após uma normatividade ulterior que lhes devolva a eficácia, conquanto tenham uma incidência reduzida e surtam outros efeitos não-essenciais, ou melhor, não dirigidos aos valores- fins da norma, mas apenas a certos valores meios e condicionantes [...]. As normas de eficácia contida também são de aplicabilidade direta, imediata, mas não integral, porque sujeitas a restrições previstas ou dependentes de regulamentação que limite sua eficácia e aplicabilidade (SILVA, 2007, p. 83).

A categorização acima apresentada é de fácil compreensão, porém não tão simples para a aplicação. São necessários mais elementos para que seja possível definir qual a hipótese do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

O próprio artigo 225 não é homogêneo nesse quesito. Existem disposições com eficácia plena, enquanto outras contêm um núcleo concreto, mas que flutuam em comandos com aplicabilidade limitada e ainda, conceitos inteiramente abertos que exigem uma complementação legislativa para atribuí-lhes força executória (BENJAMIN, 2012, p. 153).

Nesse aspecto a exigência de elaboração de EIA é enquadrada como de eficácia plena, pois não há a possibilidade de não realizar os estudos em casos de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

Entende-se que a partir da previsão de proteção do meio ambiente equilibrado, não há necessidade de leis infra legais para aplicá-lo. Isso porque entre as opções disponíveis a única válida será a que visa a tutela ambiental. Cabe dizer

que uma vez “escritos na norma constitucional, tais direitos têm eficácia imediata” (DERANI, 2008, p. 215).

A doutrina americana defende que a norma constitucional é autoaplicável, - correspondente as normas de eficácia plena – quando é completa naquilo que determina (SILVA, 2007, p. 99). Tal reflexão é muito interessante, já que é expressa a desnecessidade de outros instrumentos normativos para a efetividade da lei facilita, e muito, a sua incidência no mundo dos fatos.

É um erro reduzir o direito a um conjunto de normas, entendido como apenas um texto isolado. Há nele uma relação dinâmica, com o homem sujeito participante da sociedade, como elemento criador, modificador e objeto da norma (DERANI, 2008, p. 14).

Portanto, o direito ao meio ambiente equilibrado, como direito fundamental, tem como característica sua aplicação direta, em sentido de que vale por si mesmo, sem a dependência de demais leis. Nesse caso a posterior regulamentação pelo legislador ordinário tem o papel apenas de esmiuçar a sua execução (BENJAMIN, 2012, p. 124).

Apresentada a tutela constitucional do meio ambiente como direito fundamental de eficácia plena, será abordada na sequência de que forma ocorre a sua incidência no meio urbano.

3. CIDADE E SUAS FUNÇÕES

A cidade é foco das questões ambientais na atualidade, em razão do volume de pessoas concentradas nesse espaço. Ainda, isso faz com que seja necessária uma harmonização entre os interesses particulares e coletivos. Assim a cidade passa a ser encarada como um elemento social capaz de promover o bem-estar dos seus habitantes.

3.1 MEIO AMBIENTE URBANO

O meio ambiente com maior visibilidade na sociedade é o natural, é inquestionável a associação aos recursos naturais, são discussões a respeito de desmatamento, poluição e falta de água. Porém a questão é mais ampla que isso, ao se discutir meio ambiente utiliza-se sua forma mais abrangente, que vai desde o natural, passando pelo meio ambiente do trabalho, cultural e o artificial. O direito trata cada um deles de forma particular. Aqui o cerne será o meio ambiente artificial ou também denominado como meio ambiente urbano, sendo definido como:

Todos os equipamentos urbanos e as construções do homem requerem o uso (quase sempre intensivo) de recursos naturais, como alto índice de energia agregada. Eis que materiais e energia são dons da natureza, altamente disputados e como tais, são recursos que devem ser conservados, visto que trazem consigo variáveis ambientais que devem ser ponderadas, como se pode constatar nos estudos de avaliação de impacto ambiental e nos relatórios de produção das empresas, entre vários outros casos. Não pode haver espaço para desperdício de matéria e energia, nem agressão descontrolada aos sistemas vivos. O ambiente construído, seja qual for sua destinação ou a sua dimensão, deve ser propício à saúde e ao bem-estar dos seus usuários e da coletividade em geral, assim como às formas de vida (animal e vegetal) nele admitidas (MILARÉ, 2014, p. 605).

A cidade é a formatação desse ambiente construído, o qual interfere de maneira decisiva na vida das pessoas, seja de forma perceptível ou não. São espaços em que historicamente se desenvolvem as relações sociais e relações de poder (COSTALDELLO, 2011, p. 85).

O Brasil que teve uma urbanização rápida, os últimos anos foram marcados por um processo de transição entre o meio rural e urbano, no qual atualmente a maioria da população mora em cidades (SANTIN; MATTIA, 2011, p. 532).

O núcleo urbano para ser considerado cidade deve conter requisitos específicos:

i) densidade demográfica, ii) profissões urbanas como comércio e manufaturas, iii) economia permanentemente urbana, com relações com o meio rural, iv) existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios (SANT'ANNA, 2007, p. 226).

Assim, a cidade é o ambiente no qual são desenvolvidas relações sociais, políticas, econômicas. É o local onde o ser humano busca saciar suas necessidades e desfrutar de bons momentos, sendo um elemento que pode, e deve propiciar o bem-estar.

Em uma perspectiva jurídica temos:

A cidade é um sistema complexo e pode ser definida como um macrobem ambiental. Nela interagem o meio ambiente natural e o artificial, compreendendo a natureza em todas as suas formas e os espaços construídos pela iniciativa humana. [...] Nela estão presentes as quatro funções urbanísticas das quais derivam os direitos difusos: habitação, trabalho, circulação e recreação do corpo e do espírito (LOSSO, 2004, p. 62).

Ainda, no mesmo conceito:

A cidade, ou melhor, a área urbana, o local onde se aglomeram as comunidades, é neste espaço, juridicamente tutelado, que, em larga medida, concretizam-se a cidadania e o estado democrático de direito, na exata medida em que cumprido este aspecto funcional das cidades que a associa diretamente à noção constitucional de cidadania e de estado Democrático de Direito (HUMBERT, 2015, p. 96).

Isso significa dizer que a cidade é entendida como espaço que propicia direitos com a finalidade de atingir a dignidade da população, na mesma medida que se constitui um elemento basilar da Estrutura do Estado Democrático de Direito. Abandona-se a visão de que são simples espaços de produção industrial ou moradia de trabalhadores.

Então, não está em foco apenas os edifícios, a disposição das ruas, a quantidade de pessoas ou de veículos, os grupos sociais que se formam, as manifestações culturais, a mutabilidade de comportamentos. São inúmeras hipóteses de caracterização e de transformações, e também, de interesses. “ A estrutura urbana, ante a quase indescritível complexidade, impede uma avaliação linear” (COSTALDELLO, 2011, p. 88).

Portanto, tratar de cidades, atualmente, é analisar especialidades e temporalidades, ou seja, é necessário considerar que os espaços urbanos se desenvolvem em determinados locais, em determinada época e, ainda são extremamente dinâmicos. A soma desses elementos gera um conteúdo, com inúmeras intersecções que é maximizado pela globalização (GONÇALVES, 2010, p. 18).

Uma das consequências dessa urbanização e configuração da cidade como elemento social, são os riscos ambientais urbanos.

A população de menor renda, geralmente excluída da sistemática social, que habita em locais sem condições básicas de vida e acesso a infraestrutura urbana, está constantemente em situação de vulnerabilidade em relação a riscos de: enchentes, vendavais, dificuldade no acesso à água potável, acidentes de trânsito que envolvem desde atropelamentos a acidentes com cargas perigosas, incêndios. Além dos riscos à saúde relacionados aos resíduos, poluição do ar e falta de saneamento básico. Toda essa problemática de alto risco aumenta os problemas urbanos (KASSMAYER; MENDONÇA, 2010, p. 72)

Destaca que não se trata em vincular os problemas urbanos as dificuldades sociais enfrentadas pelas populações menos favorecidas economicamente, mas encarar esse fator como um agravante, que merece atenção pela questão social e ambiental.

Os riscos podem caracterizados pelos desastres naturais, que têm suas consequências majoradas pelo aumento da população nas áreas incidentes. Mas também a urbanização cria elementos específicos tais como edifícios de grandes alturas são vulneráveis em caso de incêndios e redes elétricas, excesso de veículos causa poluição atmosférica, construções irregulares entre outros (KASSMAYER; MENDONÇA, 2010, p. 77).

Sendo assim, os estudos relacionados as cidades devem abordar essas variáveis, e a questão jurídica também se insere nesse contexto.

A proteção do meio ambiente urbano tem dois enfoques principais: unidades edilícias e equipamentos públicos. As edificações são espaços fechados, que devem seguir parâmetros definidos pela legislação urbana, que são limites relacionados à altura, recuos e até mesmo locais com proibição de construções. O objetivo é zelar pela insolação, iluminação e areação desses espaços, visando conforto e qualidade de vida do meio ambiente urbano. Já os espaços públicos são abertos,

desempenham inúmeras funções urbanísticas, mas também tem como finalidade propiciar a qualidade ambiental para a população local (SILVA, 2013, p. 241).

A partir disso, vem apresentar os regramentos jurídicos incidentes no meio urbano, principalmente as disposições definidas na Constituição de 1988.

3.2 DIREITO AMBIENTAL E DIREITO URBANÍSTICO

O aumento dos conglomerados urbanos tem um reflexo direto nas relações sociais, que acabam se transformando em laços complexos. Esse fato exige uma resposta do Estado, especialmente do Direito. Isso porque o foco de conflitos se intensifica, gerando a necessidade de harmonização de interesses coletivos.

A partir desse contexto surge tanto o Direito Ambiental, como o Direito Urbanístico, mesmo esse com menor expressão e abrangência.

As questões ambientais têm sua relevância saltada aos olhos, a sociedade já aceitou a necessidade de revisão dos seus comportamentos com a finalidade de alcançar um meio ambiente equilibrado. Claro que, ainda, o estágio ideal não foi atingido, mas as discussões sobre sua incidência e alcance já fazem parte da vida dos brasileiros. Situação completamente diferente do Direito Urbanístico, que ainda enfrenta dificuldades primárias tanto para ser entendido como ramo do Direito, como para ser compreendido pela sociedade.

Vale ressaltar que o Direito Urbanístico é uma parte da ciência jurídica que pretende estudar e sistematizar as normas de ordenação do solo, que incidem de forma coercitiva (HUMBERT, 2015, p. 93).

Na verdade, temas tradicionais como o direito de construir recebem novos enfoques pela atuação urbanística. Os estudos acerca do modo de vida urbano fazem com que a visão do interesse público e da função social da propriedade sejam atualizados, ou melhor aprofundados (CHIESA, 2011, p. 366).

Surgem limitações administrativas que são intervenções do Estado na propriedade privada, sem a retirada do domínio, tais como ocupação temporária, a servidão administrativa, o tombamento. Todas têm por objetivo tutelar direitos coletivos em face dos direitos individuais.

O ponto comum entre o ambiental e o urbanístico é o bem-estar, que de acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, de 1948, é entendido como:

Art. 25 1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade (ONU, 1948).

Assim, o conceito é algo interdisciplinar que envolve questões da biologia, social, políticas e econômicas.

No campo jurídico não há um consenso, sendo o bem-estar ou qualidade de vida relacionado ao direito de usufruir de um meio ambiente saudável. Mas, esse entendimento é bastante subjetivo, já que a qualidade pode ser alterada de acordo com as necessidades individuais (SOUZA, 2015, p. 465).

Porém, a relação entre as questões ambientais e urbanísticas nem sempre são harmônicas. Algumas vezes prevalece o entendimento que o meio ambiente criado interfere negativamente na natureza, impondo uma barreira entre os dois elementos. A superação somente vai ocorrer quando houver a ruptura dessa dicotomia, com a consequente criação de uma visão unificada: Nesse aspecto:

Mesmo as correntes de arquitetos que aparentemente valorizam os espaços verdes não conseguiam perceber que a cidade de concreto asfalto e vidro na verdade não constituía um ente separado da natureza, mas natureza transformada, um novo ecossistema integrado, modificado, diferente do ambiente natural, mas não fora dele, não imune a seus ciclos, dinâmicas e reações (SIRKIS, 2008, p. 215).

Dessa forma, a tão clamada visão holística⁵ também é uma opção interessante nesse quesito. É essencial que a cidade seja interpretada como um todo, como a conjunção de elementos naturais e criados.

Milaré defende que:

Uma vez aceito o caráter holístico do meio ambiente como produto das interações e relações da sociedade humana com o mundo natural, o meio ambiente construído ou artificial, passa a ser objeto das políticas ambientais (MILARÉ 2014, p. 603).

Os princípios são um bom exemplo nesse quesito, já que são instrumentos relevantes do Direito Ambiental, que podem e devem ser incorporados ao Direito

⁵ A visão holística é aquela que concebe o mundo como um todo integrado, e não como uma coleção de partes dissociadas. Ainda, prevê uma ruptura com o modelo anterior de pensamento cartesiano.

Urbanístico. Os que mais se destacam são precaução, prevenção e do desenvolvimento sustentável, que têm como objetivo atingir o equilíbrio entre tutela ambiental e desenvolvimento econômico.

Importante também, destacar que as cidades são os locais onde a proteção ambiental se efetiva, portanto essencial a necessidade de diálogo entre as normativas de ordenação urbana e de preservação do meio ambiente.

Ainda a aproximação das duas áreas do Direito se justifica pela atenção necessária a qualidade do meio ambiente urbano. A degradação ambiental é intensiva nas cidades, principalmente pela poluição que vem adquirindo inúmeras formas: poluição auditiva pelo excessivo volume dos ruídos, poluição visual pelo grande volume de informações publicitárias, poluição atmosférica pela atividade industrial e veículos automotores, poluição das águas pelo lançamento de rejeitos e ainda a poluição do solo pelo depósito de resíduos. A partir disso, os planos urbanísticos que antes visavam somente o controle do uso do solo, agora devem também privilegiar os recursos naturais urbanos tais como água, ar, solo e áreas verdes (SILVA, 2013, p. 239).

Portanto, a tutela do meio ambiente urbano pode ser entendida como a proteção de elementos construídos como praças e parques, naturais como ar, água, solo, flora e fauna e culturais. Sendo regido por normas ambientais e urbanísticas (MILARÉ, 2014, p. 619). Assim, a atuação concomitante desses dois ramos do direito possibilita que proteção no âmbito urbano seja completa.

3.3 CIDADE NA CONSTITUIÇÃO

A partir desses fatos iniciais, passa-se a analisar a questão urbana constitucional. Atualmente, não há como tratar de forma isolada o meio ambiente sem citar as cidades, que são os locais de maior aglomerado de pessoas e consequentemente, tem a maior interferência antrópica no meio.

A mesma escassez de recursos naturais que gerou os movimentos ambientais da década de 70, também tem reflexos no meio urbano. O desenvolvimento das cidades, gerado pelo aumento populacional nos espaços urbanos contribuiu para que o foco das questões ambientais seja ampliado ao meio ambiente artificial.

Vale uma reflexão acerca das consequências do aumento populacional. No Brasil em 2006 a população estimada era de 186,7 milhões de habitantes, em 2016 esse número chegou a 206,8 milhões (IBGE, 2017). Isso significa um aumento de vinte milhões de pessoas em dez anos.

De imediato surge a ideia de que o crescimento do número de habitantes enseja somente problemas de ordem natural, como por exemplo a falta de água e poluição. Mas a situação é mais complexa do que isso.

Vladimir Passos de FREITAS (2005, p. 28) trata o crescimento populacional como um desafio do Direito Ambiental, é possível conciliar o meio ambiente protegido com o crescimento demográfico desordenado? A inquietação inicial está relacionada ao espaço físico disponível para a ocupação do ser humano e da biodiversidade. Principalmente em relação ao ambiente urbano, muitos estudiosos tentam estabelecer condições mínimas para uma vida saudável.

Um exemplo é a China, lá os resultados chegaram a 6m² como espaço mínimo para o homem habitar. Ao olhar ocidental esse número chega próximo do absurdo. Porém, o fator cultural foi determinante, já que a cultura chinesa prega uma maior tolerância para dificuldades enfrentadas em grandes conglomerados (FREITAS, V., P., 2005, p. 29).

Nesse ponto, como agravante da situação populacional, conseqüentemente, há a necessidade de aumento das atividades econômicas para que seja factível a qualidade de vida dessas pessoas. É interessante que sejam ampliados e instalados novos empreendimentos, fazendo que novos empregos sejam gerados, movimentando positivamente a economia. Partindo dessa premissa, há um interesse social e até mesmo do Estado, para o incremento do potencial econômico dos meios urbanos.

Contudo, para que isso seja saudável, ou pelo menos praticável, diante dos recursos disponíveis, é essencial o planejamento, que pode ser definido como:

Planejamento, em genérica noção, constitui a técnica de ordenar determinado território, para nele realizar adequada distribuição espacial da população e das atividades, de forma equilibrada com os recursos disponíveis, compreendendo o planejamento rural, o planejamento urbano e o planejamento social, harmônicos e integrantes entre si, no completo respeito às exigências ambientais (naturais e culturais, como dentre outras, a vegetação em geral), visando o bem-estar de todos (CUSTÓDIO, 2011, p. 88).

Não se trata de algo simples, como se viu o panorama adotado é amplo. São inúmeros elementos que devem ser compactados de forma a atingir o equilíbrio.

De acordo com os ensinamentos da Carta dos Andes de 1958⁶, na Colômbia, Ferrari discorre que:

Em sentido amplo, planejamento é um método de aplicação, contínuo e permanente, destinado a resolver, racionalmente, os problemas que afetam uma sociedade situada em determinado espaço, em determinada época, através de uma previsão ordenada capaz de antecipar suas ulteriores consequências (FERRARI, 1977, p. 111).

Então, importante evidenciar o forte caráter da prevenção. Há uma obrigação de atuação em momento anterior, é necessário que os entes envolvidos criem cenários e perspectivas do futuro. A partir disso são definidas as regras, considerando elementos de variadas ordens, tendo como resultado um conjunto de medidas a serem aplicadas futuramente.

De forma sistemática o planejamento pode ser dividido em duas fases. A inicial consiste em 1) pesquisa, 2) análise, 3) diagnóstico, 4) prognóstico, 5) plano básico e programação. A segunda etapa tem como elementos: 1) realização ou execução do programa, 2) controle e fiscalização, 3) avaliação, revisão e atualização (FERRARI, 1977, p. 42).

A Constituição entendeu essa necessidade, contemplou a obrigatoriedade do planejamento tanto para o setor público como para o privado, determinando expressamente nos artigos 174 e 182.

No mesmo sentido é a determinação constante no artigo 30, VIII, da Constituição, a qual prevê a competência do Município para promover o ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Sendo assim, a Política Urbana adquire duas perspectivas: uma pretende o desenvolvimento adequado do sistema de cidades por intermédio do planejamento interurbano, e outra que visa o desenvolvimento nos limites do município considerado planejamento intraurbano (SILVA, 2013, p. 238).

⁶ A Carta dos Andes é o documento final resultante das discussões do Seminário de Técnicos e Funcionários do Planejamento Urbano, ocorrido em Bogotá em 1958.

São três os principais tipos de planos: plano plurianual, plano diretor e zoneamento. Todos são importantes para a implementação adequada das políticas urbanas.

Os planos urbanísticos têm por objetivo delimitar o conteúdo da propriedade urbana, já que sua função social está condicionada ao atendimento das normas de ordenação das cidades. Aqui a principal implicação é limitação ao uso do terreno, que deixa de ter uma vocação natural para seguir normas preestabelecidas de uso, sendo uma consequência do definido no plano (GAIO, 2011, p. 427).

Na verdade, a política urbana é mais do que planejar. A previsão constitucional está no Título da Ordem Econômica, intitulado “Da Política Urbana”, nos artigos 182 e 183. A atenção está em promover o desenvolvimento das funções da cidade e atingir o bem-estar da população, através de uma política de desenvolvimento urbano, prevista em lei infraconstitucional (MOREIRA, 2011, p. 463).

As funções sociais da cidade merecem uma atenção especial. Trata-se de um conceito jurídico que tem por finalidade atribuir justiça social ao espaço urbano, ou melhor é instrumento que tenta reduzir as desigualdades sociais. Os problemas do crescimento desordenado somados a falta de habilidade do Poder Público e as especulações do mercado imobiliário, resultaram em uma situação que segregou ainda mais as populações de menor renda.

Isso porque as propriedades inseridas em locais centrais ou com maior infraestrutura agregada são providas de altos valores de mercado, impossibilitando o acesso aos mais pobres.

Tal contexto é caracterizado pela forma tradicional de uso da propriedade privada, vinculada a ideia de propriedade individual e de uso ilimitado fundada no Código Civil de 1916. Destaca que o Brasil nessa época era eminentemente rural, não havia uma preocupação acerca do uso urbano. Ainda esse entendimento atendeu aos interesses do mercado imobiliário, motivo pelo qual permaneceu por um grande período de tempo sem fortes oposições (SANTIN; MATTIA, 2011, p. 540).

A noção de propriedade sempre foi muito forte no ordenamento jurídico brasileiro. Por muito tempo, o instituto foi tratado como um direito absoluto, sem qualquer restrição ou sanção decorrente de seu uso. Foi uma mentalidade enraizada no pensamento tradicional da sociedade, especialmente das classes mais altas, nas quais eram originadas a maioria dos juristas e legisladores.

Porém, a forma de usar e edificar começa a ser alvo de questionamentos. Não cabe mais que a propriedade esteja exclusivamente a cargo da vontade do proprietário. Os elementos adjacentes a esse uso interferem diretamente no meio inserido, principalmente na vizinhança. Essa repercussão atinge todos de forma indireta, já que não é possível dissociar o meio urbano. Os reflexos são sentidos no tráfego viário, na insolação, no adensamento, na ventilação, na poluição e na valorização imobiliária. E mais, todos esses elementos contribuem para a qualidade de vida dos cidadãos (GUIMARÃES JÚNIOR, 2011, p. 549).

Dessa forma, em contraposição a concepção clássica do uso da propriedade, surge o conceito de função social da propriedade com viés ambiental, entendida como:

A necessidade de concretização do direito ao meio ambiente saudável conduz, por outro lado, à reformulação de certos direitos personalíssimos, em especial o direito de propriedade que passa a sujeitar-se não apenas à vontade soberana do titular, mas também ao atendimento de sua função socioambiental (MILARÉ, 2014, p. 127).

Entretanto, é a partir de 1988, com a promulgação da Constituição atual que se instaura uma nova era, quando a função social passa a ser elemento intrínseco e inseparável do direito de propriedade. A força dos direitos sociais e, principalmente, dos direitos coletivos faz com que ocorra uma mudança de paradigmas. Assim sendo, a propriedade privada passa a ter um novo contorno a partir da Constituição, conforme previsão do artigo 5 incisos XXII e XXIII. Isso significa que o direito de propriedade passa a ter características de direito privado e público, ainda “seu uso deverá se dar em função do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (SANTIN; MATTIA, 2011, p. 541).

Há se de demonstrar que o atendimento da função social da propriedade também privilegia, além dos direitos coletivos já mencionados, o princípio basilar da dignidade humana (artigo 1º, III da Constituição da República), atribuindo, assim maior validade ao preceito.

Nesse aspecto, a propriedade privada urbana atrelada a seu conceito de função social, possibilita ao Direito Urbanístico munir o Poder Público com um norte e instrumentos legais para enfrentar os problemas sociais da cidade.

O artigo 182, §2º, da Constituição, prevê expressamente que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências do Plano Diretor. Sendo assim, a função social tem duas vertentes a urbanística e a ambiental.

A função da propriedade está estabelecida no plano urbanístico, “entendido como o meio pelo qual o Poder Público pode orientar e racionalizar a atuação urbanística, direcionando-se a áreas consideradas prioritárias” (COSTA, 2002, p. 103).

A perspectiva ambiental também é relevante. No entendimento de Medauar e Almeida, o equilíbrio do meio ambiente é condicionante para o uso da propriedade urbana, fazendo parte do conceito de função social da propriedade, em cumprimento ao determinado pela Constituição no artigo 225. Ambos os conceitos ambiental e urbanístico estão fortemente vinculados, portanto o ordenamento urbano é instrumento de política ambiental. (MEDAUAR; ALMEIDA, 2002, p. 16)

Importante evidenciar que o primeiro passo para o desenvolvimento das funções sociais da cidade foi o reconhecimento da função social da propriedade urbana.

De acordo com Santin e Mattia:

Fica explícito que o conceito de função social da propriedade urbana coincide com a função social da cidade, pois a ordenação da cidade para garantir o bem-estar de seus habitantes depende que a propriedade cumpra a sua função social. A função social da propriedade faz parte de um todo que engloba outros aspectos urbanos, que é a função social da cidade. (SANTIN; MATTIA, 2011, p.543).

Em posicionamento diverso, HUMBERT (2015, p. 82) evidencia que a doutrina e a jurisprudência não definiram com precisão os efeitos jurídicos das funções sociais da cidade e da função social da propriedade, seja pela imprecisão terminológica, técnica ou ainda conceitual. Porém, há um elemento comum que os caracteriza, é a busca ao bem-estar comum.

As discussões iniciais sobre de forma a cidade deve atingir esse objetivo, ocorreram no âmbito do urbanismo, mais precisamente por arquitetos.

A Carta de Atenas, resultado do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna em 1933, utilizou as necessidades básicas do ser humano para definir as funções a serem atingidas com o planejamento das cidades. O resultado foi a identificação de necessidades de trabalho, circulação, habitação e lazer (HUMBERT, 2015, p. 84).

Sendo assim:

Essas quatro funções foram determinadas com base na percepção de que, ainda que as comunidades tenham costumes e características específicas, tais funções sempre aparecem como necessidades básicas de seus cidadãos (SANT'ANNA, 2007, p. 80).

A partir disso consolida-se o entendimento que as funções da cidade no âmbito do urbanismo são habitação, trabalho, circulação e recreação.

Porém, há de se fazer uma distinção entre as disposições urbanísticas das determinações jurídicas. Nesse aspecto:

As funções sociais da cidade, no contexto da Carta de Atenas e do urbanismo, não têm sentido ou relevância jurídica, ou melhor, não exprimem exatamente o conteúdo jurídico de funções sociais da cidade – apesar de influenciar, emanar influxos, *outputs* – o qual, conquanto já declinado à exaustão, tem caráter prescritivo e encontra-se albergado em determinada ordem jurídica vigente, no caso do Brasil, a partir do quanto positivado pela Constituição da República de 1988 (HUMBERT 2015, p. 93).

Sendo assim, os efeitos jurídicos das funções sociais da cidade, ou melhor a sua exigência, somente ocorre a partir de 1988, com a Constituição. Isso porque é a partir desse momento que se consagra que a cidade é mais do que o território do município, se trata do ambiente em que seus habitantes se tornam cidadãos, com o direito a usufruir de uma qualidade de vida e bem-estar, atendendo ao princípio da dignidade humana (DAMOUS, 2009, p. vii).

Não se pode ignorar essa relação, a função social da cidade é instrumento para se atingir a dignidade humana, talvez condição essencial sem as quais, seja talvez impossível de se ter uma vida digna.

Além do valor máximo da dignidade humana, quando as cidades exercem efetivamente suas funções, há a materialização de outros valores básicos da República, previstos no artigo 1º, a soberania, a cidadania e até mesmo os valores sociais do trabalho e o pluralismo político.

As pessoas não conseguem se devolver plenamente quando suas necessidades mais primitivas não são saciadas, é necessário que o mínimo de condições seja garantido. As funções sociais fazem esse papel no âmbito das cidades.

De igual importância o conceito de função ambiental da cidade. A ideia parte do conceito de meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho, considerando,

que todos esses fazem parte do meio ambiente urbano. “ Dentro do ambiente urbano, existem elementos específicos que devem ser tratados de forma especial para que as funções da cidade sejam atendidas” (SANT’ANNA, 2007, p. 88). Para tanto a gestão urbana deve privilegiar, tutelar os seguintes aspectos: águas, agrotóxicos, áreas verdes e praças, atmosfera, bens e valores culturais, fauna, flora, atividades nucleares, rejeitos, ruídos e tráfego.

Seguindo esse entendimento, cidade tem um compromisso maior, está vinculada à dignidade da pessoa humana e com direitos fundamentais tais como direito à moradia, trabalho, saúde, educação, lazer, acesso à justiça, segurança entre outros (OSÓRIO, 2002, p. 86).

A cidade cumpre sua função social quando “a distribuição espacial da população e das atividades econômicas é realizada de forma adequada pelo território municipal” (SANT’ANNA, 2007, p. 171).

Então, a ideia é o estabelecimento de uma ordem urbana que vise o bem-estar da população como ente social. Sendo considerados os aspectos globais que podem ser sintetizados com o atingimento da função social da propriedade urbana.

Essa caracterização é muito forte, a Constituição se destina a mencionar o tema no § 3º, do artigo 182, quando trata da desapropriação de imóveis urbanos, no § 4º, do mesmo dispositivo, ao mencionar a não utilização ou subutilização do solo urbano e no artigo 183 quando trata da usucapião urbana.

De pronto constata-se que o município é a estrela desse cenário, cabe a esse ente federado, respeitadas as leis, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A gestão da cidade é fundada no plano diretor (artigo 182, §1º), e nos instrumentos político-jurídicos (desapropriação, artigo 182, §3º; a edificação compulsória, tributação progressiva e desapropriação-sanção, artigo 182, §4º, I, II e III; ou o usucapião urbano, artigo 183) e na delimitação da função social da cidade e da propriedade urbana (artigo 182, caput e §2º) (FRANZONI, 2013).

A partir disso, é possível concluir que há uma relação de interdependência entre a gestão urbana e a proteção ambiental, já que a Constituição, introduz, entre as suas finalidades a promoção social de patamares mínimos de igualdade e dignidade às pessoas (BITTENCOURT, 2009, p. 3). Nesse mesmo sentido:

Tudo isso, em última análise, quer dizer que a Política Urbana tem por objetivo construir e ordenar um meio ambiente urbano equilibrado e saudável. É que a qualidade do meio ambiente urbano constitui, mesmo, um ponto de convergência da qualidade do meio ambiente natural (água, ar e outros recursos naturais) e da qualidade do meio ambiente artificial (histórico-cultural), pois a qualidade de vida das pessoas que se reúnem nas comunidades urbanas está claramente influenciada por quanto, suceda os meios, natural e obra do Homem, que se acham diretamente inter-relacionados (SILVA, 2013, p. 239).

As premissas apresentadas aproximam de forma intrínseca as disposições constitucionais de proteção ao meio ambiente, no seu sentido amplo, ao determinado também a política urbana. Verifica-se que o objetivo é comum, ambos os preceitos coadunam para atender o bem-estar, visando a dignidade humana.

A ordem infraconstitucional também está inserida nessa perspectiva, pelo Plano Diretor e pelo regulamento previsto no Estatuto das Cidades.

3.4 PLANO DIRETOR

A própria Constituição da República contempla a necessidade de planejamento urbano, quando prevê expressamente a adoção do Plano Diretor (artigo 182, § 1º). Para tanto o classifica como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, sendo obrigatório para Municípios com mais de vinte mil habitantes e devendo ser aprovado pela Câmara Municipal.

Machado, aponta que:

Plano Diretor é um conjunto de normas obrigatórias, elaborado por lei municipal específica, integrando o processo de planejamento municipal, que regula as atividades e os empreendimentos do próprio Poder Público Municipal e das pessoas físicas ou jurídicas, de Direito Privado ou Público, a serem levados a efeito no território municipal (MACHADO, 2016, p. 453).

O objetivo a ser atingido é o crescimento urbano ordenado, no qual são definidas regras para a transformação das áreas rurais em cidades. Não se trata de uma definição estanque, que irá prever tudo nos mínimos detalhes ou criar um ambiente hostil sem a possibilidade de participação popular.

Trata-se de um instrumento de planejamento urbano, que teve sua previsão legal já na LPNMA, quando há a exigência do zoneamento ambiental. Foi confirmado pela Constituição em 1988, e definitivamente instituído pelo Estatuto das Cidades - Lei Federal n.º 10.257 de 2001. Na qual o artigo 40, dispõe que o Plano Diretor é um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

O vocábulo Diretor é bastante significativo, realmente é algo para ser o norteador das políticas públicas municipais. As demais leis, decretos, portarias e atos administrativos devem obedecer e se ajustar ao conteúdo definido no Plano Diretor (MACHADO, 2016, p. 454).

Nas lições de Mukai:

O Plano Diretor, como atualmente é denominado o plano urbanístico, apresenta como conteúdo um complexo de normas legais, além de diretrizes, objetivos, programas e metas, abrangendo o desenvolvimento econômico-social, o meio ambiente e o uso e ocupação do solo, projetados todos para um determinado período da vida municipal (MUKAI, 2010, p. 116).

Sendo assim, o Plano tem fases de elaboração bem identificadas: diagnóstico, que consiste na coleta e análise dos dados, pesquisa relacionada a comunidade local tanto sobre o presente quanto ao futuro, por fim a definição das regras e objetivos (MUKAI, 2010, p. 116).

Após ocorre a sua aprovação, que de acordo com o definido no artigo 182, § 1º deve ser feita pela Câmara Municipal.

Ainda, o artigo 182 da Constituição condiciona o atingimento da função social da propriedade ao cumprimento das exigências relacionadas a ordenação da cidade, especialmente às disposições do Plano Diretor. Na verdade, tais regras são instrumentos para o reconhecimento do direito de propriedade individual no espaço urbano (MARCHESAN, 2011, p. 342).

Porém, no entendimento de Moreira as disposições do Plano Diretor não são a única fonte para o cumprimento da função social da propriedade urbana. Por dois principais motivos:

i) a lei municipal que aprova o Plano Diretor não necessariamente engloba todos os interesses públicos relacionados à propriedade urbana, tão somente o de ordem urbanística; e (ii) nem todos os municípios brasileiros estão obrigados à elaboração e a aprovação do Plano Diretor (MOREIRA, 2011, p. 465).

Sendo assim, a determinação do conteúdo da função social urbana não é restrita exclusivamente ao legislador municipal, há a necessidade de reflexões e uma análise global para atribuir uma maior determinação ao tema.

Outro aspecto peculiar acerca do Plano Diretor está no seu conteúdo, quais são seus limites e obrigações.

O Estatuto das Cidades prevê no artigo 42, os elementos mínimos que devem constar no plano tais como: delimitação das áreas passíveis de parcelamento, edificação ou utilização de compulsórios, aspectos relativos a instrumentos de política urbana e sistemas de acompanhamento e controle. Há também a Resolução 34/2005 do Ministério das Cidades que trata do tema, apontando orientações e recomendações acerca do conteúdo mínimo do Plano.

Para melhor compreensão Silva elucida que o planejamento municipal é mais do que as disposições do Plano Diretor, denominando o todo como processo de planejamento permanente, o qual é composto pela elaboração, manutenção e execução de plano de desenvolvimento municipal, planos regionais, plano diretor, plano plurianual, lei e diretrizes orçamentárias e orçamento anual (SILVA, 2006, p. 136).

Dessa forma, o Plano Diretor tem por finalidade de “sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, tendo em vista o bem-estar da comunidade local” (MOREIRA, 2011, p. 468).

Há, ainda, um questionamento sobre a abrangência do Plano Diretor, a Lei n.º 10. 257/2001, no § 2º do artigo 40, prevê que o seu conteúdo deve englobar o território do município como um todo. Em uma interpretação literal, embora as palavras rural e urbano não estejam citadas, há de se considerar a necessidade de o Plano prever normas para ordenamento na cidade e no campo (MACHADO, 2016, p. 454).

Nesse ponto MUKAI (2010, p. 252) se opõe, aponta que a disposição é completamente inconstitucional. Três são as razões principais:

- a) o artigo 182 da Constituição somente disciplina a política de desenvolvimento urbano, conforme descrito no caput;
- b) na disposição do parágrafo primeiro, do artigo 182 da Constituição, a obrigatoriedade do Plano é para cidades com mais de vinte mil habitantes, nada sendo mencionado sobre área rural;
- c) o parágrafo segundo, do artigo 182 da Constituição, de igual forma, menciona que a propriedade urbana atende sua função social quando cumpre às exigências fundamentais de ordenação da cidade constantes no Plano Diretor.

Aqui se vê um descompasso entre a lei a realidade, não é compatível que o Plano Diretor se preocupe com o ordenamento as áreas rurais. A interpretação não

pode ser no sentido de incluir regras de urbanização para áreas que tem uma sistemática diversa.

A participação democrática na elaboração do Plano Diretor também merece destaque. As audiências públicas, a manifestação da população e das associações representativas da comunidade são elementos essenciais, principalmente pela exigência do artigo 29, inciso XII, da Constituição.

A partir dessas considerações, importante então, analisar de que forma a variável ambiental está inserida nesse contexto.

De acordo com TORRES (2011, p. 672) há uma relação vital entre Plano Diretor e meio ambiente. Isso porque todos os assuntos que tenham relação com a política de desenvolvimento urbano devem ser contemplados no Plano Diretor. A partir disso cria-se, ao menos, uma expectativa de que os elementos do zoneamento ambiental estejam ali inseridos. A intenção é que haja uma indicação das áreas a serem preservadas, áreas a serem recuperadas, áreas de interesse ambiental e possíveis unidades de conservação a serem criadas. Ainda, é importante também a previsão sobre o licenciamento ambiental, sistema de informações ambientais e a gestão ambiental municipal.

Ainda, CASTELLO (2008, p. 71) defende que o Plano Diretor garanta não só a proteção ambiental, mas também o bem-estar social já que previne a instalação de uma indústria em uma localidade com vocação residencial.

Mukai aponta que o Município deve, após a edição do Plano Diretor, aprovar uma lei ambiental que “ detalhe as normas de proteção ambiental especialmente, no meio urbano, não só em relação ao meio ambiente urbano natural, como também, ao construído” (MUKAI, 2010, p. 390).

Por fim, as disposições do Plano Diretor não devem ter caráter perpétuo. Como o visto, a cidade é constituída de elementos dinâmicos, que são alterados constantemente. De outro lado, a norma tem caráter imutável, são situações preestabelecidas e concretizadas pela forma escrita. MILARÉ (2014, p. 1002) afirma que “o fato jurídico é definido, configurado estável; o fato social é fluido e mutante”.

Consequentemente, há a necessidade de revisão legal para que a lei esteja sempre de acordo com as situações fáticas. Para tanto há a obrigação legal de revisão do Plano Diretor a cada dez anos (artigo 39, § 3º do Estatuto das Cidades).

3.5 ESTATUTO DA CIDADE COMO INSTRUMENTO DE APLICAÇÃO DAS POLÍTICAS URBANAS

Os dispositivos 182 e 183 da Constituição foram regulamentados em 2001, com a edição da Lei Federal n.º 10.257, que ainda estabeleceu diretrizes gerais para a política urbana. A tramitação nas casas legislativas demorou mais de dez anos, o projeto de lei originário era o n.º 2191 de 1989.

Ao final a lei editada, denominada como Estatuto das Cidades, possui cinco capítulos: I- Diretrizes Gerais; II- Dos Instrumentos da Política Urbana com seções de I a XII; III- Do Plano Diretor; IV- Da Gestão Democrática da Cidade e V- Disposições Gerais. A seguir apresenta-se de forma sintética o que cada um desses itens determina.

As diretrizes gerais são compostas pelos objetivos da lei: ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, bem como pelas diretrizes propriamente ditas.

São dezoito alíneas que detalham norteamientos importantes. As dezesseis primeiras são oriundas do texto original, as suas últimas foram acrescentadas em 2013 e 2015, respectivamente. Sendo assim, (I) garantia ao direito a cidades sustentáveis; (II) gestão democrática; (III) cooperação entre público e privado; (IV) planejamento do desenvolvimento das cidades; (V) oferta de equipamentos urbanos para a disponibilidade da comunidade; (VI) ordenação e controle do uso do solo; (VII) integração das atividades urbanas e rurais; (VIII) adoção de padrões de produção e consumo sustentáveis; (IX) justa distribuição dos ônus e bônus decorrentes do processo de urbanização; (X) adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos; (XI) recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; (XII) proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; (XIII) participação democrática; (XIV) – regularização fundiária e urbanização; (XV) simplificação da legislação de uso do solo; (XVI) isonomia de condições para os agentes públicos e privados nas atividades dos processos de urbanização; (XVII) estímulo à utilização, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais; e por fim (XVIII) prioridade para obras de infraestrutura.

Em relação aos instrumentos, são definidos no artigo 4º, seis categorias específicas, nas quais está no inciso IV, expressamente previsto, o Estudo prévio de impacto ambiental - EIA e o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV. Os parágrafos determinam que os estudos devem seguir a legislação própria, devendo observar o conteúdo do Estatuto das Cidades, prevê a possibilidade de contratação coletiva em caso de interesse público, e ainda que os recursos municipais devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Ainda, destaca-se a regulamentação do § 4º, são instituídos o parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamento de títulos. Além desses, também há previsão legal, nesse Capítulo II, acerca do direito de superfície, do direito de preempção, da outorga onerosa do direito de construir, das operações urbanas consorciadas, da transferência do direito de construir e o regime normativo do EIV, que será objeto de análise na sequência.

O Capítulo III trata das minúcias relacionadas ao Plano Diretor, que agora passa a ter uma obrigatoriedade por duas razões nem específicas:

1. A que faz incidir sobre o Prefeito a sanção de improbidade administrativa, se este não tomar as providências para que o Plano Diretor esteja aprovado em até cinco anos após a entrada em vigor da Lei (art. 52 e inciso VII)
2. A que acresce como objetivo da Ação Civil Pública e como motivo da ação cautelar respectiva a “ordenação urbanística”, propiciando ao Ministério Público ou a entidade com mais de um ano de existência, a possibilidade de, em liminar ou no mérito, obrigar (com fulcro no art. 3º da Lei n º 7.347/85) a Câmara Municipal e aprovar o Plano Diretor se decorrido os cinco anos (MUKAI, 2010, p. 251).

O próximo capítulo o IV trata da gestão democrática da cidade. Nesse tópico há a previsão de que a democracia direta deve prevalecer, através da utilização de instrumentos específicos tais como: órgãos colegiados de política urbana, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Ainda dispõe a necessidade de realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Por fim, são apresentadas disposições gerais. Há menção dos consórcios imobiliários, tributação urbana diferenciada em casos de interesse social, definição de prazos, estabelecimento de hipóteses de improbidade administrativa e adequações em outras leis específicas.

Em síntese:

Os pontos relevantes da Lei, a nosso ver, são a efetiva concretização do Plano Diretor dos Municípios, tornando eficaz a obrigatoriedade constitucional de sua existência em cidades com mais de vinte mil habitantes; a fixação das diretrizes gerais previstas no art. 182, da C.F., para que o Município possa executar sua Política de Desenvolvimento Urbano; a criação de novos institutos jurídicos, ao lado da regulamentação do § 4º, do art. 182, da C.F., (parcelamento e edificações compulsórios, IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos); a fixação de sanções para o Prefeito e agentes públicos que não tomarem providências de sua alçada, inclusive para o Prefeito, a sanção de improbidade administrativa; a instituição de gestão democrática e participativa, da cidade, e finalmente, as alterações na Lei de Ação Civil Pública para possibilitar que o Judiciário torne concretas as obrigações de ordem urbanística, determinadas pela Lei, inclusive em relação à elaboração e aprovação do Plano Diretor (MUKAI, 2010, p. 248).

Ainda a lei contém inúmeros elementos que visam a proteção ambiental. Em uma análise superficial existem ao menos 23 citações que tratam de questões ambientais, tais como equilíbrio ambiental, diminuição de impactos negativos ao meio ambiente e proteção e preservação ambiental.

Nesse aspecto:

É possível afirmar que o Estatuto alinha a preocupação com a proteção ambiental às diretrizes da gestão democrática, por meio da participação da população (método de implementação da lei) e ao direito a cidades sustentáveis (seu objetivo maior, sua utopia concreta) (MARCHESAN, 2011, p. 342).

O direito a cidade sustentável está previsto tanto na Constituição, no artigo 182, como no artigo 2º do Estatuto das Cidades, sendo definido como: o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

É interessante fazer uma distinção entre cidades sustentáveis e sustentabilidade nas cidades. Nesse ponto, TORRES (2011, p. 672) aponta que a cidade sustentável pode ser entendida como um sistema aberto capaz de se auto defender. Enquanto a sustentabilidade na cidade tende a ser um sistema fechado,

que culmina na desintegração. Isso porque são iniciativas independentes que acabam não atingindo o resultado desejado.

Na verdade, a inversão do vocábulo sustentabilidade antes da palavra cidade, faz com os conceitos sejam muito diferentes. Sendo assim há uma necessidade de adoção do conceito mais amplo, que faz com que as cidades sustentáveis sejam entendidas como a resposta para atingir o equilíbrio entre desenvolvimento e a qualidade de vida dos habitantes. Focar em sustentabilidade em parcelas isoladas da cidade não fará com que o todo seja contemplado.

Assim sendo, cidades sustentáveis podem ser entendidas como:

O conceito de cidades sustentáveis reúne os interesses relacionados ao desenvolvimento urbano, ao uso e ocupação do solo, ao acesso à terra e à moradia, à construção civil, ao mercado financeiro e de trabalho, ao lazer, à segurança e à paz social, à qualidade de vida e a tantos outros presentes na vida urbana (ROCCO, 2009, p. 24).

Sant'anna, vai mais além, defende a existência de um novo direito fundamental: o direito à cidade, que tem como finalidade primordial a garantia à qualidade de vida e o bem-estar para toda a coletividade. Assim, a concretização das cidades sustentáveis trará condições dignas de vida, privilegiando amplamente a cidadania e os direitos humanos. Importado também na possibilidade de participação popular na gestão da cidade e construção de um ambiente com qualidade de vida, sob a ênfase ambiental e social (SANT'ANNA, 2007, p.169).

A participação do cidadão é essencial para compreensão do direito à cidade. As pessoas precisam fazer parte efetivamente das políticas públicas, especialmente porque são os atores e os destinatários das ações coletivas. Há então, de se evidenciar a importância da informação nesse contexto. Somente através da informação, mais especificamente consubstanciada na educação ambiental, haverá uma compreensão da realidade e das necessidades, que poderão se refletir nas normas e no comportamento social (CUSTÓDIO, 2005, p. 5).

A partir de todo o exposto, afirma-se que a edição do Estatuto da Cidade faz uma importante aproximação entre o direito urbanístico e o direito ambiental, podendo ser definido como direito à cidade.

No campo das políticas públicas, o direito à cidade une a prática municipal ao conceito de escassez dos bens ambientais naturais, a fim de incorporar medidas racionais de reutilização da água, energia solar, resíduos sólidos, promoção da acessibilidade e garantia da mobilidade urbana atreladas ao

bem-estar da coletividade. A Lei 10.257/2001 possui esta intenção ao prever normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem-estar coletivo, da segurança e do equilíbrio ambiental. (COSTALDELLO; KASSMAYER, 2015, p. 227).

Dessa forma, o Estatuto da Cidade tem características marcantes que são extremamente importantes para o recorte aqui abordado. Já no início, nos artigos 1º e 2º é flagrante a intenção do legislador em privilegiar o coletivo, atingir o equilíbrio ambiental, desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir uma gestão democrática. São reflexos imediatos das previsões constitucionais, que agora passam para um plano mais detalhado.

Assim, passa a tecer uma breve menção do enfoque ambiental em cada instrumento previsto no Estatuto das Cidades. Nesse ponto, de plano constata-se que as obrigações relacionadas ao planejamento urbano, fundadas na ordem pública e interesse social, regulam a propriedade urbana em prol da coletividade visando equilibrar o desenvolvimento e o bem-estar dos cidadãos.

3.5.1 Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

O Estatuto da Cidade dispõe que a Lei Municipal poderá determinar compulsoriamente a adoção de medidas em casos de imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados. Dentre as quais podem ser o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

O parcelamento é a subdivisão de um imóvel, em partes menores, podendo ser voluntário⁷ ou compulsório.

A edificação em regra é um direito do proprietário que está condicionado ao atendimento das normas urbanísticas.

A utilização consiste na faculdade do proprietário em usufruir do imóvel, também em consonância com a legislação.

A ação compulsória ocorre quando não há o elemento volitivo do proprietário. Nesse caso, o Poder Público determina o parcelamento, edificação ou utilização, em razão de o imóvel estar em dissonância com as regras do Plano

⁷ O parcelamento voluntário depende da vontade do proprietário, sendo formalizada por requerimento ao Poder Público, sendo regida pela Lei Federal n. 6.766 de 1979.

Diretor. A forma como ocorrerá dependerá do que for estabelecido na lei municipal e no Plano Diretor.

A questão ambiental aqui está implícita, já que está ligada à especulação imobiliária.

Os imóveis que não atingem determinada função no espaço urbano acabam fazendo uma pressão para a ocupação de novas áreas, que consequente são adjacentes as cidades e acabam atingindo zonas rurais. A expansão dessa forma inevitavelmente irá atingir o meio ambiente natural, fazendo que aqui resida a preocupação ambiental necessária (TORRES, 2011, p. 664).

3.5.2 Instrumentos Tributários e Financeiros

A instituição de mecanismos tributários e financeiros induz o comportamento social viabilizando fins específicos. Aqui são elencados o IPTU progressivo, contribuição de melhoria e incentivos fiscais e financeiros.

Seguindo o mesmo raciocínio da atuação compulsória, o fim ambiental aqui perseguido está ligado a afastar a especulação imobiliária. Porém a sistemática é diversa, em sentido oposto. Busca-se incentivar ações positivas para a ocupação de espaços ociosos, sempre visando atender as normas legais (TORRES, 2011, p. 666).

3.5.3 Limitações Administrativas

As limitações administrativas decorrem do poder de polícia, são divididas em três partes: as que impõe obrigação de fazer, obrigação de não fazer e as que impõem obrigações de deixar de fazer e, em princípio, não geram o dever de indenizar (MUKAI, 2010, p. 83).

No âmbito urbanístico, o Poder Público pode determinar limitações ao uso da propriedade urbana com finalidade de proteção ao meio ambiente. A forma como isso irá ocorrer deverá ser prevista pelo Município por lei própria.

TORRES (2011, p. 667) explica a questão como a limitação de altura para construções de edifícios, a finalidade é a manutenção da ventilação e da insolação, garantindo a qualidade ambiental.

Outros exemplos: restrições quanto a permeabilidade do solo, manutenção de determinadas espécies nativas e forma de destinação de águas pluviais.

3.5.4 Preempção

A preempção está prevista nos artigos 25, 26, e 27 do Estatuto da Cidade, se trata de instrumento que concede preferência ao Poder Público municipal para a compra de imóvel, nas hipóteses legais descritas. “Portanto, o direito de preempção somente é previsto em favor do Município e incide sobre alienação onerosa entre particulares” (MUKAI, 2012).

Existem três possibilidades relacionadas a proteção ambiental, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes (artigo 26, IV), criação de unidades de conservação ou proteção de áreas de interesse ambiental (artigo 26, VII) e proteção de áreas de interesse histórico, cultural e paisagístico (artigo 26, VIII).

3.5.5 Outorga onerosa do direito de construir

A outorga onerosa do direito de construir (artigos 28 a 31 do Estatuto da Cidade) “é a possibilidade de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário” (TORRES, 2011, p. 668).

A necessidade de criação de limites decorre da possibilidade de execução de inúmeros pisos artificiais, que se não forem regulamentados prejudicam a qualidade de vida no espaço urbano.

Então institui-se uma regra básica que define a capacidade construtiva de cada localidade. Porém, em situações específicas há a possibilidade de aumentar o determinado inicialmente.

Cabe ressaltar a hipótese de uso devido do instituto, quando o Município fixa padrões insuficientes de coeficiente mínimo para obrigar a contraprestação monetária. Para evitar situações como essa, é de extrema importância que os coeficientes mínimos, ou básicos, sejam planejados e adequados a realidade.

O artigo 29 também prevê a possibilidade de alteração do uso do solo mediante contraprestação onerosa. Sendo entendido como “a faculdade da

Administração de consentir que seja modificado o uso do solo em determinada área” (CARVALHO FILHO, 2009, p. 208).

Destaca que para ambas as hipóteses há a obrigação prévia do Plano Diretor se manifestar a respeito, tanto acerca das possibilidades quanto do coeficiente básico de aproveitamento e do uso do solo.

A renda decorrente desses dois institutos tem destinação definida no artigo 31, a qual remete as finalidades do artigo 26. Assim, as de cunho ambiental são as já mencionadas: criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes (artigo 26, IV), criação de unidades de conservação ou proteção de áreas de interesse ambiental (artigo 26, VII) e proteção de áreas de interesse histórico, cultural e paisagístico (artigo 26, VIII).

3.5.6. Operações Urbanas Consorciadas

As operações urbanas consorciadas têm previsão nos artigos 32 a 34-A, tendo como fundamento a cooperação entre os particulares e a administração, visando atender interesses da coletividade.

A união do Poder Público e do setor privado decorre da incapacidade dos agentes de atuar de forma isolada para atingir um objetivo em comum.

A proteção do meio ambiente está fortemente presente nesse instituto, já na sua definição no § 1º do artigo 32, como se vê:

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

A valorização ambiental inserida como uma das finalidades das operações consorciadas, significa que há a necessidade de uma preocupação ampla com o ambiente, que é entendido tanto como o meio ambiente natural como melhora das condições gerais do local. Também incide conseqüentemente, uma valorização econômica, social, política, estrutural e arquitetônica (CARVALHO FILHO, 2009, p. 222).

Ainda, a lei (artigo 32, § 2º, III) prevê a concessão de incentivos a medidas que utilizam instrumentos visando a redução de impactos ambientais e economizem recursos naturais.

No artigo 33, há elencado os itens obrigatórios que devem constar no plano de operação urbana consorciada, dos quais está no inciso V, o estudo prévio de impacto de vizinhança - EIV.

A compulsoriedade na exigência do EIV demonstra a relevância desse instrumento. Sem que haja uma análise profunda dos impactos da operação urbana na localidade do empreendimento, não é possível atender as finalidades legais que são consubstanciadas na melhora da qualidade de vida da população.

A intenção é evitar que grupos sociais mais fragilizados tenham seus direitos garantidos, já que o Poder Público tem o dever de analisar os impactos das atividades consorciadas (CARVALHO FILHO, 2009, p. 226).

3.5.7 Zoneamento Ambiental

O zoneamento ambiental já previsto na PNMA, é novamente elencado como instrumento no Estatuto da Cidade, cujo enfoque é:

Uma visão preventiva de longo alcance, exatamente porque se ocupa das bases de sustentação das atividades humanas que requisitam os espaços naturais de cunho social – como são o solo, em geral, e os grandes biomas, em especial – para utilização dos seus recursos (que são de interesse coletivo) e o desenvolvimento das atividades econômicas (que não podem se chocar com as exigências ecológicas) (MILARÉ, 2014, p. 739).

Dessa forma, a intenção é proporcionar elementos para os processos de planejamento urbano e ordenamento de uso do solo, privilegiando os recursos naturais. Na verdade, se diferencia dos demais instrumentos urbanísticos justamente por essa característica, de harmonizar a preservação com o desenvolvimento econômico e social.

3.5.8 Transferência do Direito de Construir

O artigo 35 disciplina a transferência do direito de construir, que consiste em uma autorização ao proprietário de imóvel urbano a exercer seu direito em outro local, ou alienar o direito de construir previsto no Plano Diretor ou em lei específica.

Os incisos restringem a operação a três hipóteses:

- a) implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- b) preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;
- c) servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

Sobre a incidência da alternativa da preservação:

Essa hipótese pode acarretar a incidência de outros instrumentos urbanísticos, conforme o grau de interesse de que seja possuidor o Município para a proteção do bem; a transferência do direito de construir é apenas um deles. Se a propriedade for necessária para que o governo municipal mantenha inalterado valor ambiental ou paisagístico, por exemplo, desejando evitar que nela se erga alguma construção, o proprietário tem condições de ser beneficiário de outorga para construir em local diverso. (CARVALHO FILHO, 2009, p. 240).

Dessa forma, o instrumento se caracteriza como mais uma possibilidade para conciliar os interesses do proprietário com os objetivos coletivos tutelados pelo Poder Público Municipal.

3.5.9 Estudo de Impacto de Vizinhança

Por fim, a sessão XII, nos artigos 36, 37, e 38 dispõe acerca do estudo de impacto de vizinhança, que será detalhado no próximo capítulo.

3.6 APLICAÇÃO DA LEI

Após todas essas considerações sobre os institutos do Estatuto da Cidade, verifica-se que o conteúdo normativo não tem a pretensão de ser uma lei ambiental propriamente dita, nem mesmo em relação ao meio ambiente artificial. Não existe a construção de conceitos, imposições de condutas ou até mesmo sanções, se trata de uma regulamentação do uso do solo urbano. Porém, isso não significa que a aplicação dos seus instrumentos não interfira na proteção ecológica. Sendo assim, há a necessidade de uma conjugação de normas e uma interpretação sistemática para a o atingimento dos deveres constitucionais em relação ao meio ambiente (TORRES, 2011, p. 658).

Nesse sentido, “as normas do Estatuto da Cidade dialogam com a Constituição Federal e com as demais leis” (MARCHESAN, 2011, p. 342). Não é possível haver um afastamento dos preceitos de proteção ambiental, sob pena de as atividades urbanísticas violarem direitos da coletividade.

Cabe ainda, ressaltar as dificuldades de ordem prática decorrentes das determinações do Estatuto das Cidades.

O Município é o ente federativo que está mais próximo da realidade das cidades, vivenciando de forma conjunta suas necessidades e desafios. A Constituição reconheceu essa particularidade, adotando mecanismos que atribuíram autonomia para que o Município possa agir. Dentre os quais, está o Estatuto das Cidades, principalmente por intermédio do Plano Diretor que define a estratégia da gestão municipal.

Porém, essa ampliação de competências gera impactos preocupantes.

Segundo o IBGE (2017) o Brasil tem 5.570 municípios, cujas rendas são distribuídas de forma variável. O sistema de arrecadação privilegia os Municípios mais desenvolvidos, fazendo com que os mais pobres, justamente os que carecem de investimentos, tenham dificuldades em atender suas funções primordiais.

Nesse contexto, sobre a possibilidade jurídica de aplicação do Estatuto da Cidade, Milaré aponta que:

O grande número de municípios brasileiros, cuja maior parte é carente de recursos institucionais – além de recursos humanos suficientes e minimamente preparados para tão ingente empreitada -, terá caminho longo e árduo a percorrer numa regularização fundiária urbana que leve em conta, simultaneamente, justiça social e qualidade ambiental (MILARÉ, 2014, p. 990).

Além das questões econômicas, há também as ingerências políticas. As mudanças em prol da coletividade, muitas vezes acabam alterando situações previamente consolidadas. Fazendo com que, os setores mais conservadores se oponham à reforma urbana, reforçando a especulação imobiliária e a marginalidade social.

A fiscalização acerca dos usos da propriedade é também um fator complicador. As situações de uso são tão diversas que acabam por dificultar a verificação do atendimento da função social, conforme prevista no Plano Diretor.

Um exemplo é especulação imobiliária, um dos grandes vilões da política urbana sustentável, como prevista no Estatuto das Cidades.

O direito de propriedade resguarda a não utilização do imóvel, mas o que se torna prejudicial é o não-uso com finalidade especulativa, resultando em um lucro indevido (CARVALHO FILHO, 2009, p. 53).

As consequências dessa prática normalmente são as seguintes, conforme MILARÉ (2014, p. 992):

- a) é conjuntural, cujos resultados são previsíveis e planejados;
- b) causa a marginalização social quando inviabiliza o acesso das populações de baixa renda a regiões mais desenvolvidas das cidades;
- c) seletiva quando propicia a elitização de espaços com melhores condições de infraestrutura pública;
- d) os benefícios da especulação são de cunho privado;
- e) os malefícios são socializados.

Em conclusão, o Estatuto das Cidades vem com o propósito de estabelecer critérios, normas e regulamentos para o ordenamento dos espaços urbanos. Apresenta elementos importantes e instrumentos inovadores para que o Município possa agir. Contudo, existem algumas dificuldades que devem ser superadas em favor do bem-estar da comunidade.

4. ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA – EIV

As considerações sobre o papel da cidade no ordenamento fazem surgir uma reflexão acerca dos instrumentos jurídicos para atingir as funções da cidade. O principal deles é o estudo de impacto de vizinhança, então passa-se a detalhar a essência desse instituto.

4.1 O EIV NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Atualmente muitas cidades brasileiras estão severamente conturbadas, principalmente porque não foram planejadas para receber tantos habitantes em um curto prazo de tempo. Dentre os problemas mais comuns estão engarrafamentos, alagamentos, poluição, pouca incidência de luz solar e ventos, sujeira e moradias inadequadas.

Porém essa situação não é novidade. Desde a década de setenta, as questões de vizinhança são objeto de discussão legislativa, aliadas também com as provocações decorrentes da utilização dos recursos naturais.

Nessa época, surge a concepção inicial do que futuramente será o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, prevista na primeira versão do nunca aprovado projeto de lei de desenvolvimento urbano, elaborado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (ROCCO, 2009, p. 26).

Posteriormente, na década de 80, cresce a pressão social para definições acerca do uso do solo urbano, resultando no projeto de lei 755/83, que dispunha sobre os objetivos e diretrizes da política urbana. Porém, em 1995 o projeto foi arquivado sem apreciação pelo plenário da Câmara.

Sobre esse contexto:

A ascensão das demandas relacionadas aos temas urbanos e ecológicos faz aparecerem novos movimentos sociais, que trazem ao universo das mobilizações que marcam a década de 1980 propostas de políticas públicas denominadas como ecologia urbana – semelhante ao que mais tarde seria batizado como cidades sustentáveis (ROCCO, 2009, p. 30).

O amadurecimento do tema vem com a promulgação da Constituição da República de 1988, quando houve a confirmação da importância das políticas urbanas. Nesse momento, ocorreu a consolidação das discussões sobre a antiga proposta de lei de desenvolvimento urbano, mas que acabaram se alongando

durante toda a década de 90, findando somente com a edição do Estatuto das Cidades em julho de 2001.

Destaca-se que a ideia de vizinhança dentro do contexto de política urbana não se confunde com o tradicional direito de vizinhança oriundo da legislação civil.

O Código Civil de 1916, na sessão V, especifica para tratar dos direitos de vizinhança, continha sete modalidades: do uso nocivo da propriedade, das árvores limítrofes, da passagem forçada, das águas, dos limites entre prédios, do direito de construir, e do direito de tapagem.

O uso nocivo era caracterizado por atos que podiam colocar em risco a segurança, o sossego e saúde dos moradores da vizinhança. Em relação as árvores, a regulamentação está relacionada a propriedade da árvore, dos frutos caídos e a responsabilidade pela manutenção. A passagem forçada disciplina as questões relacionadas ao direito de acesso para imóveis encravados. Os artigos que tratavam das águas versavam sobre a passagem, uso e canalização e possibilidade de indenização por infiltrações. Os limites entre prédios eram as situações que deviam ser definidos os limites das propriedades e a obrigação conjunta de manter as divisórias que pertencem a ambos. O direito de construir definia regras para que a nova construção não prejudicasse os direitos de propriedade do vizinho, dispondo, então, de limites para instalação de janelas por exemplo. Do direito de tapagem decorriam obrigações a respeito da construção de muros, cercas entre outros.

Sendo assim, como o direito de propriedade tendia ao caráter absoluto, todas essas determinações normativas visam tutelar especificamente as relações de vizinhança em caráter privado.

Nesse sentido:

As limitações ao uso da propriedade contidas nos ditos “direitos de vizinhança”, presentes no Código Civil de 1916, só ganharam força efetiva porque eram limitações recíprocas entre propriedades privadas, posto que se se contrapusessem com direitos de ordem pública – nos idos das primeiras décadas do século XX - possivelmente não teriam assegurada a relatividade do direito de propriedade, senão pela desapropriação (ROCCO, 2009, p. 4)

O Código Civil de 2002, embora tenha sido atualizado com situações que relativizaram as questões referentes ao direito de propriedade em decorrência da Constituição de 1988, manteve muito do Código anterior em relação aos direitos de vizinhança.

A estrutura da seção V foi basicamente mantida, houve a alteração do termo uso nocivo da propriedade para uso anormal, foram inseridas disposições relativas a passagem de cabos e tubulações.

Sendo assim, atualmente as discussões sobre vizinhança possuem duas vertentes bem distintas. Em algumas situações de cunho estritamente privado entre as duas partes, aplica-se o Código Civil de 2002. Quando os conflitos atingirem a sociedade como um todo, invocam-se as políticas urbanas e ambientais.

Então:

É possível apontar uma evolução legislativa, que partiu de uma tutela inicialmente mais restrita ao direito de vizinhança e desenvolveu-se para atingir uma proteção mais abrangente, a partir da constatação do interesse social na proteção ambiental (GUIMARAES JUNIOR, 2011, p. 549).

E não só isso, a consagração do meio ambiente como direito fundamental potencializa todo esse processo.

Assim, a Constituição inaugura uma nova ordem, que contempla a cidade como elemento dinâmico, delineando soluções e buscando viabilizá-las.

Paralelamente, a necessidade de exigência de estudos ambientais prévios aos empreendimentos urbanos foi tomando cada vez mais força. Isso porque o licenciamento ambiental foi regulamentado⁸, gerando uma conscientização social acerca dos impactos das novas atividades econômicas.

Um aspecto essencial das avaliações de impacto é a possibilidade de análise global das questões ambientais. Define-se uma metodologia que visa prever de que forma o meio irá absolver aquele empreendimento sob todas as suas variáveis, desde o abastecimento de água até o fluxo de pessoas em determinada região.

Sobre esse enfoque:

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 vizinhança e imediações. O *shopping* que gera emprego e movimenta a cidade também ocasiona grande congestionamento, porque não possui vias adequadas de acessibilidade (PRESTES, 2005, p. 82).

⁸ A regulamentação ocorreu pelas resoluções do CONAMA n.º 10/1990, n.º 23/1994, n.º 237/1997.

A cidade exige isso, são inúmeros elementos dividindo o mesmo espaço físico, com necessidades diferentes. Não é possível isolar as atividades econômicas, fazer previsões sobre o uso urbano apenas considerando uma unidade isolada.

Dessa maneira, a cidade passa a ser o foco das preocupações ambientais, surgindo estudos de impacto ambiental para a “implementação de condomínios, grandes loteamentos, *shoppings center*, hipermercados, todas as atividades urbanas impactantes do meio ambiente construído, e que precisam ser avaliadas” (PRESTES, 2005, p. 82).

O município de São Paulo, já em 1994 compreendeu essa sistemática, determinando a obrigatoriedade do Relatório de Impacto de Vizinhança- RIVI, previsto no Decreto Municipal n.º 34.713.

Os critérios adotados pelo regulamento paulista foram: tipos de atividades, tamanho das áreas construídas. A dispensa de RIVI incidiu para projetos de habitação de interesse social, projeto cujos parâmetros construtivos tenham sido aprovados pelos órgãos administrativos urbanísticos e obras já iniciadas com limitações específicas.

Nessa conjuntura, em 2001 o Estatuto das Cidades instituiu um novo instrumento de gestão urbana-ambiental, denominado Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV, previsto na seção XII.

Trata-se de um instituto com várias facetas, algumas conceituações tendem ao direito urbanístico, outras ao direito ambiental, mas a necessidade de harmonização de interesses é presença comum em todas as definições:

O estudo prévio de impacto de vizinhança- com a abreviatura EIV, constante no Estatuto- é, antes de mais nada, um instrumento de política urbana. Seu objetivo busca conciliar interesses geralmente conflitantes, que são, de um lado o interesse na realização de construções e, de outro, o interesse daqueles que, por sua proximidade, são suscetíveis de sofrer os efeitos daquelas (CARVALHO FILHO, 2009, p. 246).

Ainda, no mesmo sentido:

O EIV serve para análise da viabilidade da construção, implementação e funcionamento de um empreendimento (ou atividade) em determinada área urbana. Mediante o exame dos aspectos indicados, minimamente no Estatuto da Cidade e que 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 (SANT'ANNA, 2007, p. 165).

Sendo assim, de acordo com SANT'ANNA (2007, p. 165) é dever do EIV:

- a) descrever as características do empreendimento;
- b) analisar a área de influência em que o empreendimento será instalado;
- c) identificar os impactos a serem causados;
- d) indicar as medidas de prevenção, mitigação ou compensação desses impactos.

Há, então a partir disso, o estabelecimento de novas medidas a serem adotadas pelos particulares para a concretização do empreendimento. Salienta que são limitações diversas das decorrentes do espaço físico ou do próprio zoneamento. Na verdade, impõe-se de um novo panorama baseado nos resultados do EIV visando a plena adequação do empreendimento com o local da futura instalação.

Consequentemente, o EIV é instrumento de planejamento urbano. Norteia a forma como as microrregiões irão se desenvolver e define como os bairros irão agregar novas atividades.

Ainda, é mecanismo preventivo de controle social sobre o desenvolvimento local. Isso porque tem o dever de tornar público informações de caráter privado dos empreendimentos, a serem instalados em áreas de convívio público (ROCCO, 2009, p. 25).

Para tanto:

O estudo deverá 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: adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação e paisagem urbana e patrimônio natural e cultural (MARCHESAN, 2011, p. 346).

Sendo assim, pode-se dizer que o EIV irá tornar públicas as previsões sobre as consequências do empreendimento naquela localidade.

Dessa forma a importância do EIV é inquestionável, e mais do que isso se trata de instrumento em plena consonância com exigência Constitucional de proteção ambiental e com os demais elementos de política urbana. Dos quais cabe ressaltar especificamente: garantia ao direito de cidades sustentáveis, gestão democrática da cidade, planejamento e desenvolvimento das cidades e no desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Sobre a natureza jurídica do EIV, CARVALHO FILHO (2009, p. 247) defende que a análise deve ocorrer sob dois aspectos. O primeiro está vinculado a sua categorização como instrumento da política urbana. Isso significa que o objetivo não é o controle das atividades de construção, mas sim de garantidor do bem-estar da coletividade. Especialmente para consolidar e manter o direito à paz, sossego e à saúde, caracterizados como elementos para o desenvolvimento social da cidade.

O segundo ponto está relacionado ao caráter limitador ao uso da propriedade. O EIV é considerado uma limitação administrativa que visa atender ao interesse público, se define pela generalidade, indeterminabilidade e gratuidade. Generalidade por incidir para todos que se proponham a realizar um empreendimento. Indeterminabilidade por não ser possível identificar os destinatários, e gratuidade pela impossibilidade de gerar uma indenização decorrente da restrição de uso (CARVALHO FILHO, 2009, p. 248).

Em outro aspecto defende Rocco, afirma que a natureza do EIV é híbrida. As restrições decorrentes do estudo, ao mesmo tempo que se constituem como limitação administrativa, se apresentam também como “direito subjetivo ao exercício da cidadania para a gestão da sustentabilidade das cidades” (ROCCO, 2009, p. 40).

Além disso, há de evidenciar que o resultado do EIV não tem força vinculativa em relação a decisão do administrador. Se trata de elemento de orientação na tomada das decisões, suas informações são técnicas para poder auxiliar a manifestação final. Caso existam motivos expressos e fundamentados, é possível que a autoridade administrativa decida de modo contrário à conclusão do EIV.

Rocco vai mais além, aponta que o EIV:

Implica, sobretudo, na atividade discricionária de os agentes públicos avaliarem e decidirem, com fundamentos em seus resultados e de acordo com critérios de conveniência e oportunidade, além da consideração da opinião pública, pela concessão - ou não - da licença urbanística (ROCCO, 2009, p. 103).

Isso significa que a simples elaboração do EIV não é requisito suficiente para a concessão da licença urbanística. Além do conteúdo do estudo, são relevantes a participação popular e os critérios de conveniência e oportunidade definidos pela autoridade administrativa.

A sociedade afetada pela atividade ou empreendimento tem o direito de se manifestar, se aceita ou não os impactos positivos ou negativos que irão sofrer em decorrência da instalação. Isso porque suas vidas e direitos básicos podem ser atingidos. Diante disso, o EIV tem o dever de fazer essa consulta, que ocorre normalmente pela realização de audiências públicas. Na qual será possível que as pessoas envolvidas emitam sua opinião. O resultado é um processo transparente que privilegia o acesso à informação (ROCCO, 2009, p. 124).

Outra característica do EIV é a instrumentalidade em relação ao cumprimento às funções da cidade. É papel do estudo verificar de que forma os impactos positivos e negativos dos empreendimentos refletem na disposição territorial econômica da cidade. Na hipótese de haver um desequilíbrio nessa formatação econômica, a comunidade pode ter sua qualidade de vida afetada. Tanto pela disposição da infraestrutura pública de transporte, hospitais, lazer, pavimentação, escolas entre outros, como pela oferta de emprego e utilização dos recursos naturais. A finalidade é evitar distorções no crescimento urbano (SANT'ANNA, 2007, p. 172).

Cumprido esclarecer que o foco não será aprofundar nas questões civis relacionadas ao direito de vizinhança. Toda a problemática aqui abordada tem um forte caráter coletivo, ensejando a consagração do bem-estar social.

Nesse aspecto ocorre a consolidação da necessidade conciliar os interesses do proprietário em construir e usar com os direitos da coletividade. Mais profundamente, pode resultar na clássica dialética entre desenvolvimento e proteção ambiental. De um lado o particular com a intenção de usufruir seu bem na integralidade, visando a maior utilização econômica possível. De outro, o meio que deve ser protegido, com o intuito de proporcionar um bem-estar para coletividade. Aqui busca-se uma forma de solução de conflitos, que são tão recorrentes quando questões ambientais estão em voga.

Cabe assim, uma reflexão acerca do papel do Direito. Será adequada a utilização de uma posição clássica, na qual a atuação se dará em momento pós-conflito, resultando em uma abordagem mais permissiva em relação às restrições ao desenvolvimento econômico. Ou é necessária uma mudança de percepção em relação ao conflito. Na qual abandona-se o tradicional, para que o enfoque seja preventivo. As ações em relação ao dano são previstas e realizadas em etapa anterior. Visando até em situações mais extremas, a prevenção do próprio conflito.

Isso resultará em uma restrição ao direito individual, em favor de um benefício maior a coletividade (NASCIMENTO NETO, 2017, p. 192).

Há de então, de se impor a segunda hipótese. Caso contrário, existirão muitas dificuldades em atender aos preceitos fundamentais, já que a prevenção é elemento condicionante para a visão moderna de bem-estar.

A própria constituição viabiliza esse entendimento. Os mandamentos constitucionais exigem que a ação da administração atenda ao princípio da dignidade humana. Fato que implica a vinculação de atuação em prol promoção do bem-estar social (FINGER, 2014, p. 457).

Portanto, é dever da Administração criar e implementar mecanismos que viabilizem a efetiva proteção dos direitos fundamentais.

4.2 SIMILARIDADE ENTRE O EIA E O EIV

A partir da elucidação inicial do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, analisa-se seu viés preventivo por intermédio da sua similaridade com o Estudo de Impacto Ambiental – EIA.

O EIA e o EIV são instrumentos de política ambiental, que tem como característica principal a atuação preventiva ante a possibilidade de degradação ambiental.

Origem dessa determinação está na PNMA, quando prevê a necessidade de realização de avaliação de impacto ambiental.

Sobre essa perspectiva Milaré dispõe:

A avaliação de impacto ambiental é tomada em sentido amplo, genérico, de procedimento metodológico para localizar, identificar, prognosticar, ponderar e, em certos casos, valorar em medidas as alterações que podem ocorrer no meio ambiente (natural e social), como consequências ou efeitos da ação antrópica. Nesta relação Homem- Natureza, cidadão-cidade, o ser humano exerce um papel causal ou desencadeador de modificações. (MILARÉ, 2014, p. 1004).

Dessa forma, a avaliação de impacto ambiental faz um levantamento inicial da situação fática que aponte as consequências da realização de determinada obra ou empreendimento no meio ambiente. Porém, cada tipologia enseja a utilização de uma metodologia específica. A mais comum é a abordagem pelo EIA, isso porque a

previsão constitucional fortalece muito a sua aplicação, fazendo com que na prática a administração atue de forma limitada somente vislumbrando essa possibilidade.

No âmbito urbano, o Estatuto da Cidade prevê o EIV, que consiste num instrumento que aglutina as análises ambientais com as urbanísticas. São analisados elementos que podem interferir positiva ou negativamente no meio ambiente urbano.

A princípio, o EIV é menos complexo que o EIA. Não há a exigência legal para que o EIV contemple análises do meio físico (como por exemplo bacias hidrográficas) meio biológico e meio socioeconômico, entre outros requisitos definidos na Resolução do CONAMA n.º 1/86.

Destaca, que o EIA em si não possui nenhum conteúdo mandamental que vise a proteção do bem jurídico meio ambiente. Se trata de uma obrigação procedimental, que exige a apresentação de um rol de opções para o projeto proposto, um plano de mitigação dos impactos negativos, e ainda, uma oportunidade para a população envolvida participar do processo (BELTRÃO, 2009, p. 56).

Independente das particularidades do EIA, ambos os instrumentos são um apoio técnico para Administração na decisão sobre a viabilidade ou não do empreendimento. Seus resultados possibilitam a aferição de atos potencialmente causadores de significativa degradação ambiental, que causem prejuízos ao bem-estar da sociedade.

Sendo assim, o conteúdo deve trazer todos os diagnósticos, análises, definições técnicas e científicas acerca da situação fática encontrada. Em síntese “o estudo a ser elaborado explicita como e, por que a situação empírica verificada é nociva a um ou alguns fins públicos protetivos do meio ambiente” (CERQUINHO, 2011, p. 320).

É interessante também salientar a finalidade comum desses estudos. Embora tenham requisitos legais diversos, o fundamento de direito é o mesmo. Como já visto, a Constituição determinou que antes da instalação, demonstrando o forte caráter preventivo, o particular deve apurar os eventuais impactos positivos e negativos. Com base nisso, a Administração poderá definir a viabilidade e as medidas mitigadoras.

Sobre esse aspecto o EIA:

O objetivo central do Estudo de Impacto Ambiental é simples: evitar que um projeto (obra ou atividade), justificável sob o prisma econômico ou em

relação aos interesses imediatos do seu proponente, revele-se posteriormente nefasto ou catastrófico para o meio ambiente. Valoriza-se, na plenitude, a vocação essencialmente preventiva do Direito Ambiental, expressa no conhecido apotegma: é melhor prevenir do que remediar (MILARÉ, 2014, p. 186).

E o EIV:

O estudo de impacto de vizinhança é um destes instrumentos que permitem a tomada de medidas preventivas, pelo ente estatal, a fim de evitar um desequilíbrio no crescimento urbano e garantir condições mínimas de ocupação dos espaços habitáveis, principalmente nos grandes centros. (LOSSO, 2004, p. 74)

O estudo de impacto de vizinhança-EIV, ao lado do Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EPIA, visa a evitar que empreendimentos potencialmente degradadores do equilíbrio ambiental urbano, se instalem como por exemplo: uma casa noturna, um parque de diversões, em shopping center ou um templo religioso, que exercem atividades que podem trazer impactos contraproducentes à vizinhança (LOSSO, 2004, p. 73).

Os objetivos são idênticos, os dois estudos incidem sobre a estrutura tradicional do licenciamento, atribuindo-lhe novos elementos constitutivos (ROCCO, 2009, p. 105).

Dessa forma, os objetivos previstos para o EIA devem ser considerados para o EIV. Isso porque o EIV é um tipo de estudo de impacto ambiental, tendo como diferença fundamental sua especificidade para a área urbana (SANT`ANNA, 2007, p. 158).

Em relação ao conteúdo mínimo dos estudos definido no Estatuto da Cidade e na Resolução CONAMA 1/86, pode-se afirmar que existe uma repetição. "Na verdade, há uma identidade entre os quesitos, e mais além, uma evolução do conceito de meio ambiente natural para os conceitos de meio ambiente cultural e construído" (ROCCO, 2009, p. 46).

De acordo com previsto no artigo 37, *caput*, do Estatuto das Cidades, o EIV tem por finalidade garantir a qualidade de vida. De igual forma o EIA, quando a Constituição prevê que se trata de instrumento para assegurar à todos o meio ambiente ecologicamente equilibrado (BELTÃO, 2009, p. 77).

Aqui há de ressaltar a marcante presença do interesse público nos dois estudos, já que tanto um e quanto o outro visam resguardar o meio ambiente. Dentro dessa hipótese não é possível afastar o caráter público da proteção ambiental, os instrumentos também são dotados desse atributo.

Nesse sentido:

A prestação ambiental é medida de interesse coletivo. O direito ao meio ambiente sadio, aliás, situa-se entre os interesses difusos da sociedade. Não podem ser fruídos por nenhum cidadão de modo particular, senão por todos de forma indistinta. Sendo de interesse eminentemente público, prevalecem sobre os interesses de natureza privada, quando mais não fosse porque a preservação ambiental é fator essencial para, em última instância, assegurar a existência da vida em sociedade (VAZ; MENDES, 2011, p. 367).

Ainda há de evidenciar que, embora tenham o mesmo embasamento normativo, a realização de um dos estudos não isenta automaticamente da obrigação de produzir o outro. O artigo 38 do Estatuto da Cidades dispõe que a elaboração do EIV não substitui a realização e aprovação do EIA.

Assim, quando tenha sido exigido o EIV, porém seu resultado não foi suficiente para uma análise completa do contexto dos eventuais impactos, pode ser determinada a realização do Estudo de Impacto Ambiental, que é mais abrangente. (MILARÉ, 2014, p. 1006).

No entendimento de PRESTES (2005, p. 83), na hipótese em que é exigível o EIA não há como mencionar o EIV. Não pode incidir os dois estudos em um mesmo caso concreto, especialmente porque o EIA é mais complexo, sobretudo porque prevê também alternativas locacionais. Corrobora com o argumento as situações urbanas de incidência do EIA descritas na Resolução CONAMA n.º 237/1997.

No mesmo sentido, o posicionamento de BELTRÃO:

Não há dúvida que o ambiente artificial e cultural também está inserido no objeto do EIA. Por conseguinte, seria mais racional exigir o EIV apenas para os projetos que não possuam potencial de causar significativa degradação ao ambiente, evitando-se, assim, a cumulação desnecessária de instrumentos legais com objetivos bastante semelhantes, resultando em burocracia e confusão para os empreendedores. Ademais, considerando-se que o EIA ainda não foi suficientemente amadurecido e absorvido pela cultura jurídica pátria, a criação de outro instrumento de natureza quase idêntica acaba por dificultar ainda mais a sua correta compreensão e evolução (BELTRÃO, 2009, p. 79).

Aqui convém uma reflexão por uma interpretação analógica do exposto.

Verifica-se que o EIA tem uma exigência constitucional, isso significa que há um mandamento normativo que, em atendimento aos preceitos fundamentais, determina uma atuação obrigatória e preventiva em relação à possíveis danos ambientais. Essa máxima deve atingir todas as hipóteses de riscos ao equilíbrio

natural do ambiente. Nesse aspecto não há espaço para uma interpretação diversa, a Constituição em toda a sua sistemática aponta para essa conclusão.

A partir disso, esse contexto normativo-mandamental deve incidir para os demais instrumentos de prevenção, definidos na legislação infraconstitucional. Dentre os quais se destaca o EIV. Isso porque dentro do microsistema das cidades, que pode ser comparado ao meio ambiente como um todo, o papel do EIV se assemelha em muito ao imposto constitucionalmente ao EIA. Resultando, assim, na mesma vinculação legal de exigência e aplicação para os dois instrumentos.

4.3 OBJETIVOS DO EIV

O EIV como já conceituado é auxiliar na definição das políticas urbanas, cabendo ao artigo 37 do Estatuto da Cidade, enumerar qual é o mínimo conteúdo a ser apresentado:

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. (BRASIL, 2001)

A finalidade geral está muito evidente, o EIV visa garantir a qualidade de vida da população do local, por intermédio de uma análise de pontos positivos e negativos, que deverão ser utilizados pelo Poder Público Municipal para a aprovação ou não do projeto apresentado.

Importa esclarecer que os itens acima descritos não são um rol fechado. Se trata de conteúdo mínimo, como o próprio texto da lei determinou. Isso porque a lei não tem condições de estabelecer de forma genérica o conteúdo integral do EIV. São inúmeras particularidades que atribuem uma complexidade a cada caso concreto. Em decorrência desse fato para cada estudo é necessário que o Poder

Público Municipal elabore um termo de referência, que irá quais indicar os itens que deverão constar no seu escopo (ROCCO, 2009, p. 103).

De acordo com CARVALHO FILHO (2009, p. 254), o EIV tem um objeto imediato e outro mediato. O imediato é a possibilidade da outorga da licença municipal, já o mediato é o que o empreendimento virá a realizar após a manifestação do Município, ou seja são os efeitos advindos da outorga concedida.

Em relação as etapas de elaboração, SANT'ANNA (2007, p. 189), sugere os seguintes passos:

- a) detalhamento do projeto;
- b) descrição do ambiente e área de influência do projeto;
- c) determinação e avaliação dos impactos;
- d) proposição de medidas preventivas, mitigadoras, compensatórias e potencializadoras.

A realização de todas essas etapas fará com que o estudo seja completo e atinja todos o seu objetivo de garantir o bem-estar da população inserida na localidade.

Nesse âmbito, importante aprofundar sobre cada um dos elementos legais que compõe os estudos do EIV, visando reforçar a função desses aspectos para que as cidades se desenvolvam de forma sustentável.

4.3.1 Adensamento populacional

O número de pessoas em certa localidade é determinante para a se ter ou não qualidade de vida. Quando se tem um excesso de pessoas em um espaço com restritas opções de habitação, trabalho circulação e lazer, a consequência será um prejuízo ao bem-estar coletivo. A situação inversa também não é a ideal, uma comunidade que tem poucas pessoas terá dificuldades em garantir boas condições de vida.

Nesse sentido, há a necessidade de buscar o equilíbrio, que justifique a instalação de equipamentos e serviços públicos para um número adequado de pessoas. Essa é uma das funções do EIV, no qual é investigado a quantidade de pessoas que estará envolvida no empreendimento, seja com empregos diretos ou indiretos e de que forma a inserção dessas pessoas irá impactar na comunidade local.

O uso residencial é um exemplo típico. A instalação de um loteamento pode impactar fortemente no adensamento populacional. Sendo assim, é de extrema importância apurar os impactos na vizinhança (SANT'ANNA, 2007, p. 180).

Interessante ressaltar que o adensamento populacional é um fenômeno típico do desenvolvimento das cidades. Então a análise não relacionada apenas a elevação do número de habitantes. É mais do que isso, busca-se verificar quais são as consequências desse aumento específico na vida das pessoas (CARVALHO FILHO, 2009, p. 256).

4.3.2. Equipamentos Urbanos e Comunitários

A Lei Federal n.º 6.766/79, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, define no § 5º, do artigo 2º que:

A infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação (BRASIL, 1979).

Ainda, o § 2º do artigo 4º, prevê que os equipamentos comunitários são os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.

Dessa forma, partindo desses conceitos a existência de equipamentos urbanos e comunitários está relacionada ao cumprimento das funções sociais da cidade. Assim, há uma correspondência entre as funções da cidade e os tipos de equipamentos.

A estrutura pública à disposição da comunidade impacta na valorização econômica dos imóveis, na beleza paisagística da região, no acesso a saúde e educação, na segurança pública, no saneamento básico, na qualidade da água, na qualidade do ar e também no transporte. Isso significa que uma região bem estruturada tende a propiciar melhores condições de vida.

Todos esses elementos são ligados diretamente à qualidade de vida e bem-estar. Para tanto, é vital que haja um mecanismo que faça a análise da existência e adequação desses elementos com as futuras atividades, a serem implementadas. Nesse momento entra o EIV, exatamente com essa função, inclusive em relação não só a quantidade desses equipamentos urbanos, mas também há uma análise acerca da qualidade.

Sendo assim:

Caso a oferta de equipamentos urbanos seja escassa e insuficiente para a implantação do empreendimento, o estudo poderá resultar na solicitação de uma contrapartida que determine a realização de obras de infraestrutura urbana com equipamentos necessários ao atendimento das necessidades da população local (SANT'ANNA, 2007, p. 172).

A partir dessa constatação, abre-se uma nova perspectiva. Não se trata apenas de uma simples verificação sobre a existência dos equipamentos urbanos comunitários. É essencial uma análise de custo-benefício em favor da coletividade.

A administração terá que implantar estruturas de abastecimento de água, coleta de esgoto, mas há uma contrapartida interessante? Deve se fazer uma ponderação para se chegar ao equilíbrio, entre o interesse público e privado (CARVALHO FILHO, 2009, p. 256).

A conclusão do EIV, quando exige a implementação de novas estruturas, viabiliza o desenvolvimento e a qualidade de vida. Por exemplo, a instalação de um hipermercado em uma área sem a devida pavimentação nas vias de acesso. Para a concessão da autorização é possível que o Poder Público Municipal imponha a obrigação para o particular proporcionar uma solução para essa dificuldade.

4.3.3 Uso e Ocupação do Solo

O artigo 2º, inciso IV, do Estatuto da Cidade, impõe como diretriz geral da política urbana a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres.

Assim, a ordenação e controle do uso do solo também um objetivo do EIV. Sendo assim, é função do EIV ordenar e controlar o uso do solo tendo como parâmetro a repressão das situações acima descritas.

Quando a utilização do imóvel não estiver de acordo com as indicações do ordenamento e uso do solo, os resultados do estudo podem até ensejar a proibição de determinada atividade no local escolhido pelo empreendedor. Isso porque a liberação de uma destinação inadequada, pode resultar em consequências nocivas à população do entorno (SANT'ANNA, 2007, p. 175).

Outra consequência da análise de uso e ocupação do solo, é a adequação ou não ao zoneamento urbano. Compete ao EIV constatar se o empreendimento é compatível com a zona na qual está inserido o imóvel.

4.3.4 Valorização imobiliária

O novo empreendimento se atender as funções sociais da cidade irá naturalmente irá resultar em valorização imobiliária. Nesse sentido, a existência desse incremento econômico é um indicativo de que os elementos básicos para a qualidade de vida estão presentes.

Porém, a análise não é tão simplista como se apresenta. Há a necessidade de verificar se a nova atividade não ensejará uma concentração de renda ou na desigualdade social (SANT'ANA, 2007, p. 182).

A valorização estabelecida então, deve ser controlada a fim de afastar as especulações imobiliárias.

4.3.5 Geração de tráfego e demanda por transporte público

A geração de tráfego e a necessidade de transporte público são um dos pontos mais importantes do EIV, já que é único estudo de viabilidade que tem a obrigação de analisar, quantificar e expressar uma conclusão nesse aspecto.

Atualmente a mobilidade é um dos mais graves problemas urbanos, veja-se:

A questão dos deslocamentos é aguda, cresce a olhos vistos; e, sob os aspectos técnico, político e econômico nem se fale. [...] A solução dessa problemática não enfrentará somente o aspecto quantitativo dos transportes

(linhas, veículos, equipamentos). Deverá levar em conta um sistema viário integrado, demanda e oferta, qualidade do equipamento, racionalidade das linhas e percursos, integração da paisagem urbana e outros requisitos ambientais (MILARÉ, 2014, p. 1014).

A liberdade das pessoas com o tráfego intenso acaba sendo limitada, ou seja, o alto fluxo impede exercer os deslocamentos de acordo com a vontade do cidadão. Além de interferir em quesitos sociais, como na segurança, tempo de deslocamento, acesso ao serviço público entre outros.

A fim de diminuir esses impactos constitui-se um sistema viário, sendo responsável por facilitar o transporte e integrar todas essas necessidades, em conjunto com o planejamento urbanístico. Os efeitos do uso do solo pelos transportes são inúmeros, pode-se citar “ruídos (dos motores, buzinas, batidas), das vibrações, da poluição do ar e da água, a influência estática sobre as vias e o sobre o lazer” (MARTINS, 2011, p. 862).

Outro elemento a ser considerado é a sinalização de trânsito e os semáforos. A inexistência de uma estrutura de trânsito adequada pode gerar um excesso de veículos, causando congestionamentos e transtornos para a vizinhança. (SANT`ANNA, 2007, p. 184).

O aumento do tráfego, o déficit no sistema público de transporte ou a falta de estacionamentos são consequências comuns de novas atividades econômicas. A movimentação de pessoas na região pode causar danos ao equilíbrio viário. É por essa razão que o EIV tem o dever de contemplar essa variável no seu escopo.

4.3.6 Ventilação e iluminação

A ventilação e iluminação são elementos essenciais para a qualidade de vida. Não é possível o ser humano usufruir de uma vida adequada sem a existência de ar e incidência de sol. A expansão dos edifícios verticais nos grandes aglomerados urbanos tende a criar corredores de concreto, que acabam inviabilizando o acesso à luz e ao ar.

Assim, o planejamento urbano deve considerar esses dois aspectos na circulação e na definição das edificações, para que garantam que os acessos sejam viáveis. A justificativa dessa preocupação é que “o espaço urbano não pode estar completamente construído, é imprescindível a luz solar e o ar puro no interior das edificações” (MARTINS, 2011, p. 862).

SANT`ANNA (2007, p. 186) ao exemplificar a questão, cita o exemplo do famoso hotel Copacabana Palace no Rio de Janeiro, cuja matrícula possui uma averbação de servidão de ventilação e iluminação. De acordo com o registro há determinação que garante que os imóveis vizinhos não podem prejudicar a passagem de ar e luz para a piscina do hotel. Assim, devendo as construções posteriores manter uma determinada distância visando resguardar o direito a ventilação e iluminação.

4.3.7 Paisagem urbana e patrimônio natural e cultural

Analisar as consequências em relação à paisagem urbana e patrimônio natural e cultural, também é diretriz da política urbana conforme definido no inciso XII, do artigo 2º do Estatuto das Cidades.

Nesse ponto salienta que o caráter preventivo do EIV possibilita um resultado muito eficaz.

Toda a política ambiental pretende evitar danos, sendo assim o ideal é a instituição de mecanismo de planejamento, no qual é possível antever os possíveis danos e evita-los é o ideal. O meio ambiente tanto o natural, como o urbano e cultural tem uma característica em comum muito marcante, a dificuldade de retorno ao estado anterior.

Por exemplo a instalação de uma indústria química em uma área residencial. Os danos causados podem ser irreparáveis, em relação a paisagem natural os riscos são decorrentes da poluição, sobre a paisagem urbana um polo industrial gera reflexos visuais incompatíveis com residenciais, e culturalmente pode alterar hábitos da comunidade, como por exemplo a redução do uso de espaços públicos de lazer em decorrência de odores ou ruídos.

Importante também, a necessidade do caráter reparatório. A instalação da obra ou empreendimento pode objetivar uma região já degradada ou com déficit em relação a paisagem urbanística e a cultura. Nesse ponto o EIV pode orientar medidas que sirvam como incentivadores do reestabelecimento do equilíbrio. Tais como o reflorestamento com espécies nativas, a restauração de casas históricas a limpeza de pichações e revitalização de praças.

Sob o prisma específico da paisagem urbana, há de destacar que as fachadas, os lugares públicos, as orientações visuais como placas e propagandas

devem estar em harmonia, sendo elementos que atribuem um conforto visual ao ambiente público. Nesse sentido:

A paisagem urbana é um forte condicionador do bem-estar das pessoas, ainda que seu efeito, o mais das vezes, não seja percebido por elas no plano do consciente. A sucessão contínua e persistente de imagens e estímulos visuais, assim como de sons e ruídos, não fica sem sequelas no psiquismo das pessoas. (MILARE, 2014, p. 1020)

A paisagem urbana é algo que tem um impacto implícito, quando todos os elementos estão em equilíbrio a situação pode passar despercebida pelos indivíduos. Mas, quando ocorre a lesão a esse instituto, a situação pode se tornar insuportável.

Em resumo:

Os objetivos primordiais do Estudo de Impacto de Vizinhança são (i) o desenvolvimento das funções sociais e ambientais da cidade e da propriedade, bem como (ii) a garantia do bem-estar e da qualidade de vida dos cidadãos urbanos (SANT'ANNA, 2007, p. 158).

Portanto, se trata de elemento que irá contribuir para o atendimento dos direitos garantidos na Constituição.

5. EIV E O DIREITO AO FUTURO

Após as considerações anteriores, conclui-se que o estudo de impacto de vizinhança tem um caráter essencial no planejamento urbano, por intermédio de todas as variáveis que são analisadas em seu escopo é possível instituir mecanismos para ordenar o crescimento adequado das cidades.

Destaca que o planejamento remete a ideia de futuro. Assim, o papel do EIV não se reduz à presente geração, seus objetivos quando atingidos possibilitam também que as próximas gerações possam usufruir de qualidade de vida.

5.1 DIREITO AO FUTURO: SUSTENTABILIDADE

A partir de todo o exposto, constata-se que o EIV é instrumento que garante a qualidade de vida nas cidades, sobre esse ponto:

O Estatuto da Cidade e a legislação ambiental têm vários institutos a serem utilizados em âmbito municipal, visando à melhoria da qualidade de vida nas cidades. Destaca-se a exigência, em ambos os ordenamentos da necessidade de avaliação de impactos. Esta avaliação é uma exigência contemporânea de uma sociedade que está assistindo ao esgotamento dos recursos naturais, ao esgotamento dos grandes aglomerados urbanos à degradação das relações de vizinhança. Não há mais como viver em sociedade, buscando padrões de qualidade de vida, sem analisar e incidir sobre os empreendimentos, as atividades e o seu próprio universo, a partir da relação estabelecida do projeto com a possibilidade de absorção pelo meio no qual irá se inserir (PRESTES, 2007, p. 321).

Nesse aspecto o EIV tem um papel primordial, é por intermédio da realização desse estudo que será possível verificar se os eventuais impactos do empreendimento irão atingir as funções da cidade.

Ainda, se trata de instrumento para garantia do direito às cidades sustentáveis, o qual visa uma série de garantias de bem-estar social. Mas não só para a atualidade, como já citado há no texto do artigo 2º do Estatuto das Cidades a expressa determinação “para as presentes e futuras gerações”. Isso implica tratar de direitos futuros.

Na verdade, essa disposição legal está cumprindo o comando do artigo 225 da Constituição da República, que impõe a todos o dever de defender e proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Dessa forma, há a posituação dessa preocupação, fazendo com que as condições atuais em relação a qualidade ambiental devam ser garantidas para o futuro, o que pode ser entendido como sustentabilidade.

Nesse sentido:

Quanto à referência às presentes e futuras gerações está diretamente ligada ao conceito de sustentabilidade. De acordo com esse conceito, é sustentável tudo aquilo que tem a capacidade de se manter em seu estado atual, durante um tempo indefinido, sem esgotar os recursos que necessita. (SANT'ANNA, 2007, p. 168).

Juarez Freitas fez uma análise profunda desse conceito. Assim, fundamentada em seus ensinamentos será realizada uma abordagem sobre a exigência do EIV.

O ponto de partida é a desconstrução do conceito tradicional de sustentabilidade. A mera conservação das condições atuais de uso dos recursos naturais, ou dos parâmetros de qualidade de vida não são mais suficientes.

Defende que:

A sustentabilidade, numa fórmula sintética, consiste em assegurar, ao máximo possível, o bem-estar físico, psíquico, espiritual no presente, sem empobrecer ou inviabilizar o bem-estar no amanhã, donde segue o abandono dos conceitos protelatórios de praxe. Cessa- ou tende a cessar – o barbarismo egocêntrico e irracional dos que apostam no crescimento econômico descriterioso e na devastação da biosfera como método. Resgata-se o idealismo objetivo, na alocação inteligente dos recursos naturais, em direção ao reequilíbrio dinâmico da homeostase. Combate-se a corrupção e se tende a enxergar, com clarividência, o desenvolvimento que interessa, sem endossar o equívoco do decréscimo regressivo. (FREITAS, J., 2011, p. 16).

A leitura dessa abordagem não é simples. Busca-se uma amplitude do bem-estar, que vai além das necessidades básicas do corpo humano, como saciar a fome.

O objetivo é alcançar um equilíbrio nos campos físico, psíquico e espiritual. A única forma de atingir isso é a mudança de comportamento. O ser humano abandona a ideia de crescimento econômico desenfreado a qualquer custo, com a destruição do habitat. Passa, então, a selecionar melhor a forma de atuação e convivência no meio. A alteração de entendimento é completa, a sustentabilidade exige uma postura ética que irá resultar em um mesmo equilíbrio para o futuro.

Para tanto, são necessários dois elementos básicos: a) “transcendência do vigente modelo calçado no anacrônico patrimonialismo insaciável, assim como b) a geração de novas memórias, aptas a agravar valores que os tempos não consigam facilmente extinguir” (FREITAS, J., 2011, p. 17).

O conceito de insaciabilidade consiste na existência de uma incansável perseguição do desenvolvimento econômico, não há qualquer elemento racional agregado a esse processo. Tudo é feito sem qualquer análise acerca das urgências ou a existência de real motivo. As condutas são efetivadas, mas resta a sensação de que é necessário mais. Um exemplo é o consumismo, o qual visa a compra de coisas inúteis pelo simples ato de comprar, pelo fato de ter algo. Afasta-se a incidência de juízo de valor acerca da utilidade ou necessidade dos bens.

Mas não só isso, Juarez Freitas denomina a insaciabilidade como patológica, sendo entendida como aquela que “ surge como geradora de sofrimento inútil, falso sucesso e desequilíbrios que encaminham para a extinção da espécie humana” (FREITAS, J., 2011, p. 72).

Ainda, há a menção da homeostase, que pode ser entendida como ação essencial para o reequilíbrio dinâmico em favor da vida, sem cessar as atividades econômicas. A ideia é afastar o conservacionismo irrestrito, aquele sem a existência de uma racionalidade que o justifique. Ou seja, não há motivação para manter na ordem social elementos que possam ser prejudiciais à saúde humana.

A dimensão da sustentabilidade é múltipla. Trata de elementos materiais como recursos naturais e de igual modo atinge os valores, que são imateriais. Supera também a definição inicial que era restrita ao econômico, ambiental e social, há incidência de valores supremos da Constituição aliada ao equilíbrio dos ecossistemas. Então, as dimensões podem ser classificadas como: social, ética, jurídico-política, econômica e ambiental.

A dimensão social pretende afastar a ocorrência de modelos excludentes. Não pode ser sustentável algo que privilegie uma certa camada da sociedade em detrimento de outras. Essa concepção nega a conexão existente entre todos os seres vivos do Planeta. Sendo essencial o privilegio à efetiva garantia dos direitos fundamentais sociais, como educação, saúde e segurança.

No campo ético, a sustentabilidade parte da premissa da empática solidariedade existente entre todos os seres vivos. Assim uma atitude ética, é aquela que alcança simultaneamente o bem-estar íntimo e o bem-estar social. Juarez

Freitas expressamente afirma que após alcançar determinado patamar de renda, quando se atinge equidade de rendimentos, é melhor manter dessa forma. Caso contrário, a continuidade da busca do crescimento econômico pode se converter em ansiedade, depressão ou doenças semelhantes (FREITAS, J., 2011, p. 58).

A vertente ambiental é compreendida como a atribuição de dignidade ao meio ambiente, reconhecendo o direito para as gerações atuais, sem prejudicar as que virão futuramente, de um ambiente definido como limpo. Evita-se então, as matrizes comportamentais de destruição ilimitada que fatalmente irão comprometer a qualidade de vida na Terra.

No campo econômico busca-se uma reformulação dos processos, com a imposição de limites decorrentes da necessária proteção dos bens ambientais.

A dimensão jurídico-política faz com que a sustentabilidade seja entendida como um direito, o qual se desdobra em:

- a) direito a longevidade digna;
- b) direito à alimentação sem excessos e carências;
- c) direito ao ambiente limpo;
- d) direito à educação;
- e) direito à democracia de preferência a direta;
- f) direito a informação livre e de conteúdo apreciável;
- g) direito ao processo judicial e administrativo com razoável duração;
- h) direito à segurança;
- i) o direito à renda decorrente de trabalho honesto;
- j) direito à boa administração pública;
- k) direito à moradia digna e segura.

Então, conceitua sustentabilidade como:

É princípio constitucional que determina, independentemente de regulamentação legal, com eficácia imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidaria do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar físico, psíquico e espiritual, em consonância homeostática com o bem de todos. Sustentabilidade, assim, reúne facetas materiais e imateriais, que jamais podem ser negligenciadas. De fato a sustentabilidade é, em sentido forte, um princípio multidimensional. (FREITAS, J., 2011, p. 51).

Sendo assim, as mudanças devem ser profundas, para ilustrar Juarez FREITAS (2011, p. 37) apresenta quatro exemplos indispensáveis atingir a sustentabilidade.

O primeiro relaciona-se aos combustíveis fósseis, que são os protagonistas de problemas à saúde humana e alterações na temperatura terrestre. A redução de sua utilização deve ser gradativamente adotada, dando lugar a produção e comercialização de energias renováveis.

O segundo decorre da ligação entre a degradação ambiental a criminalidade e o baixo rendimento escolar. A existência da pobreza se caracteriza como um facilitador da destruição do meio ambiente, portanto, a luta em erradicá-la é essencial.

O terceiro exemplo trata do meio ambiente urbano. As cidades somente serão ambientes saudáveis se as disposições do Estatuto das Cidades forem cumpridas. O resultado é uma cidade "ética e juridicamente vinculante, via regularização fundiária, arquitetura sustentável, contenção das encostas e remoção das pessoas de áreas de risco, devidamente mapeadas" (FREITAS, J., 2011, p. 38).

O EIV se enquadra perfeitamente nessa hipótese:

Portanto, por impacto de vizinhança podemos entender as diversas alterações de um ambiente especificado, mas dinâmico – que irá variar de dimensão de acordo com o alcance da atividade impactante – e que comprometam não mais apenas os usos das propriedades vizinhas, mas também, e acima de tudo, o direito à cidade sustentável – pensado como um direito transgeracional, que deve ser assegurado na perspectiva da garantia da qualidade de vida para as atuais e futuras gerações (ROCCO, 2009, p. 114).

Assim, não é possível vislumbrar o cumprimento do direito à cidade sustentável sem a efetiva realização do EIV. Há entre esses dois institutos jurídicos uma forte relação de causa e efeito. Os resultados do EIV subsidiam o administrador público de informações que possibilitam um agir ordenado, visando medidas concretas para o atingimento do bem-estar da população.

O quarto e último, defende a adoção de uma reação diante da existência de elementos referentes às mudanças climáticas. Sendo assim, são urgentes as medidas para a redução das emissões de gases do efeito estufa.

A partir dessas quatro premissas surge um novo paradigma a ser seguido, assim somente com a mudança de comportamento diante desses elementos será possível atingir a sustentabilidade.

Há também de destacar o caráter vinculatório da sustentabilidade. A função ambiental somente será alcançada se os parâmetros forem amplamente debatidos e atendidos, incluindo as vertentes filosóficas, biológicas, éticas e constitucionais.

Assim:

Há nesses moldes, o direito fundamental à sustentabilidade multidimensional, que irradia efeitos para todas as províncias do Direito, não apenas para o Direito Ambiental, de sorte que o próprio sistema jurídico como que se concerte em Direito da Sustentabilidade. (FREITAS J., 2011, p. 40)

Portanto, sustentabilidade exige uma preocupação com o futuro. Deve-se evitar o desmedido uso imediato em prol do que estará por vir. É essencial que se saiba lidar com a perspectiva de como será o amanhã.

5.2 EXIGÊNCIA DO EIV

De acordo com o panorama apresentado, o EIV é um instrumento que resguarda o bem-estar coletivo. Há positivação no ordenamento acerca da necessidade da conciliação de interesses do proprietário consubstanciados no seu direito de construir, com os objetivos da coletividade representados pelo bem-estar dos vizinhos e das funções sociais da cidade.

Sendo assim, o artigo 36 define que as hipóteses de exigência do EIV ficarão a cargo da lei municipal. Veja-se:

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal (BRASIL, 2001).

PRESTES (2005, p. 84) faz uma análise crítica desse dispositivo. A primeira dificuldade está em definir quais os empreendimentos e atividades urbanas estão sujeitos ao EIV. Não se trata de tarefa simples, para tanto é essencial que haja uma avaliação de atividades urbanas, o que implica em algo maior do que definir o gênero do empreendimento, deve haver uma relação com o impacto gerado no entorno. Exemplifica como:

Um McDonald's, por exemplo, é do gênero alimentício tanto quanto uma lancheria (sic), em tese sujeitos ao mesmo alvará e por consequência a

mesma análise. Todavia, o impacto acusado por um McDonald's é muito maior que uma lancheria (sic), especialmente na circulação, dado o fluxo de carros e pedestres usual dessa atividade. A análise precisa considerar a atividade específica que será desenvolvida ou que passará a ser exercida na hipótese de ampliação. A avaliação da quantidade de vagas de estacionamento, a largura das vias de acesso, os gargalos do fluxo de trânsito que confluem para o mesmo local, o barulho são extremamente importantes, merecendo análise tópica ou seja, dependendo da atividade específica (PRESTES, 2005, p. 84).

O segundo ponto está relacionado a atividades públicas ou privadas. Há um aspecto inovador, porque exigir da administração pública obrigações como estacionamento não é algo comumente visto (PRESTES, 2005, p. 84).

O último elemento aborda os vocábulos construção, ampliação ou funcionamento. Isso implica reconhecer que atividades que já estão em funcionamento, em casos de ampliação, poderão ser sujeitas ao EIV (PRESTES, 2005, p. 84).

Em contrapartida, ROCCO (2009, p. 56) defende que a exigência do EIV deve pressupor quais são as atividades urbanas consideradas como potencialmente causadores de degradação urbanística. A lei federal possibilita essa definição, quando se refere a empreendimentos e atividades de construção ou reforma sujeitos ao licenciamento municipal. Assim:

Novas edificações residenciais multifamiliares, obras de infraestrutura urbana, modificações de uso de imóveis já existentes, parcelamentos e loteamentos, assim como qualquer atividade realizada em áreas de usos especiais (ecológico, turístico, social e outras) – nos termos do Plano Diretor Municipal, devam estar entre aquelas para as quais seja exigida a elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança (ROCCO, 2009, p. 570).

A partir dessas constatações, passa a discorrer sobre a problemática a ser enfrentada. Como examinado, há previsão expressa na lei (artigo 36), para a previsão de lei municipal para a definição dos empreendimentos que serão sujeitos ao EIV.

O questionamento a ser feito é o seguinte, diante da inércia do Poder Público Municipal em editar a referida norma, é possível a exigência do EIV?

Não há unanimidade nos posicionamentos. Primeiro será apresentado os que entendem ser indispensável a existência da lei municipal que define previamente quais empreendimentos ou atividades dependerão da elaboração do EIV. Nessa hipótese o principal fundamento é a inexistência de instrumento legal específico para impor aos particulares a realização do estudo.

CARVALHO FILHO (2009, p. 248) afirma que a existência da lei municipal é essencial para a exigência do EIV, sem ela não é possível aplicar o instituto. Porém, defende que o Município, ao verificar que uma obra ou empreendimento está em desacordo com o interesse público, deverá utiliza-se do Poder de Polícia para obstar a edificação. Ainda, argumenta sobre a possibilidade dos particulares invocarem direitos de vizinhança previstos no Código Civil, pela via judicial.

A crítica a essa possibilidade é evidente. A atuação municipal será posterior, ou seja, não há o caráter preventivo. Quando o Poder de Polícia for exercido, não se estará em discussão projetos e estudos, mas sim as consequências do empreendimento que já terá atingido o mundo dos fatos. Os danos podem já ter sido consumados, como por exemplo movimentação de solo, captação de água e impermeabilização do solo. Como já evidenciado anteriormente, a Constituição visa o bem-estar impondo ao Poder Público uma atuação preventiva. Assim, configura-se um desrespeito ao determinado constitucionalmente.

Martins, também se posiciona a favor da necessidade de lei municipal para a exigência do EIV:

Salienta-se que o art. 36 da Lei 10.257/ 2001 fala em lei municipal; logo o estudo de impacto de vizinhança não pode ser exigido via decreto, portaria, ou qualquer outro ato do Poder Executivo. Deve haver participação da Câmara dos Vereadores, Poder Legislativo, para a imposição da obrigatoriedade de EIV, já esse estudo representa uma limitação ao direito de propriedade, impondo-se condições para o seu exercício. A propriedade privada e a pública podem ser limitadas para cumprir sua função social, é a nova concepção, diferente daquela preconizada pelo direito civil. A propriedade é livre, mas deve estar em conformidade com as restrições impostas pelo Poder Público a fim de assegurar que a propriedade privada não viole outros valores ou garantias asseguradas à coletividade (MARTINS, 2011, p. 857).

Porém, especificamente em relação à loteamentos, afirma que todos os municípios, sem exceções devem exigir a elaboração do EIV (MARTINS, 2011, p. 865).

MUKAI (2012) também defende a restrição do EIV àquelas atividades ou empreendimentos estabelecidos na lei municipal.

Todavia, o fundamento de que é necessária uma lei específica para aplicação da restrição do direito de propriedade, é muito frágil. Como visto anteriormente, a limitação do uso da propriedade em prol da tutela ambiental está prevista constitucionalmente. O Poder Constituinte determinou que as atividades que

possam lesar o meio ambiente terão um controle pelo Poder Público, conforme previsto no artigo 225. Não há então, a necessidade de criação de mais um instrumento normativo somente com a finalidade de elencar um rol de incidência do EIV.

ROCCO (2009, p. 42) também defende a necessidade de lei municipal para o estabelecimento de regras de âmbito local aplicação do EIV. Sustenta que a norma geral fixou a competência privativa do Poder Público municipal para determinar sobre quais atividades necessitam de estudos acerca da viabilidade da sua implantação.

O argumento da competência também é muito restritivo, devendo ser afastado. A Constituição já delimitou que qualquer obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente enseja uma verificação prévia dos seus impactos. Portanto a partir disso, é possível delimitar que para essas hipóteses, de notórios impactos, não há como afastar a incidência do EIV.

LARCHER apresenta uma solução intermediária, ao defender que a lei municipal não é necessária em uma hipótese, apenas quando o Plano Diretor trata adequadamente a matéria, detalhando seu escopo no texto normativo. Isso significa que a municipalidade mantém sua obrigação de definir quais os empreendimentos ou atividades serão sujeitos ao EIV (LARCHER, 2015).

CARVALHO FILHO (2009, p. 248) reconhece a obrigatoriedade da lei municipal como sendo condição para implementação do mecanismo. Porém, assinala a possibilidade do Município exercer o poder polícia para controle dos empreendimentos. Assim, reconhece a importância do acompanhamento do desenvolvimento das atividades nas cidades.

Em contrapartida, há defensores do posicionamento que adota a eficácia imediata da exigência do EIV.

ZANETI e ZANETI JUNIOR (2013) sustentam a aplicação imediata do EIV, considerando que a partir da inserção como instrumento no Estatuto das Cidades, a eficácia da norma é plena, com incidência imediata. Ainda, quando o município edita a norma que define quais atividades são sujeitas ao EIV, o rol não pode ser considerado taxativo. Dessa forma, o ônus argumentativo prevalece em prol da proteção dos bens ambientais, vinculando uma atuação preventiva em relação a possíveis danos ambientais e urbanos.

Vladimir Passos de FREITAS (2016) argumenta pela auto aplicabilidade do EIV, dispensando, então, a lei municipal para definir quais são as atividades que devem a ele ser submetidas. Justifica que as leis nem sempre estão aptas para resolver todos os conflitos no caso concreto. Diante disso, os meios de interpretação da lei vão se aprimorando, buscam aproximar o definido nos textos legais às necessidades do mundo real. Ainda, apresenta uma consistente crítica ao exagerado legalismo dos sistemas tradicionais de interpretação das normas, pontuando que os textos normativos não são as únicas fontes de Direito. De acordo com a classificação da interpretação das normas⁹, conclui que a compreensão literal é apenas uma das hipóteses de aplicação. Assim dispõe:

Importante, então, frisar que a interpretação da legislação não poderá ser estritamente literal. Por vezes ela deve ser extensiva, ou até mesmo basear-se no que prevê a Carta Magna, que é a lei suprema, em sua vontade, ou seja, a interpretação deverá ser feita conforme a Constituição (FREITAS, V., P., 2016).

O resultado, para a hipótese em questão, aponta para a adoção de uma interpretação de acordo com o definido pela Constituição. Retomando, então, as premissas apresentadas nos capítulos anteriores, a existência da auto aplicabilidade do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado reflete diretamente na exigência do EIV, já que se trata de um elemento instrumental para garantir o direito fundamental.

Logo, para Vladimir Passos de FREITAS (2016) uma interpretação segundo os preceitos da Constituição possibilita a exigência do EIV em caso de omissão municipal.

A adoção desse posicionamento é bastante acertada. A crise ambiental da forma como está posta impõe que as normas sejam interpretadas de forma a privilegiar os valores protegidos na Constituição.

Na verdade, é temerosa uma interpretação literal e limitada do artigo 36 do Estatuto da Cidade, que vincula a exigência do EIV a iniciativa do Poder Público Municipal em regulamentar e legislar. Nessa hipótese, o EIV pode ser considerado

⁹ Utiliza a classificação de Paulo Bonavides, que define os modernos métodos de interpretação em: : (a) Método Lógico-Sistemático; (b) Método Histórico-Teleológico; (c) Método Voluntarista da Teoria Pura do Direito.

letra morta, ficando encostado, aguardando a existência de uma iniciativa política para a edição da norma.

CARVALHO FILHO (2009, p. 247) faz uma constatação muito interessante ao apontar que não há relevantes movimentações políticas para a proteção da vizinhança em face de grandes empreendimentos avassaladores, que normalmente são oriundos de importantes grupos econômicos. Consequentemente, existem muitos negócios ou obras em total desconformidade com uso dos imóveis vizinhos, sejam residenciais ou comerciais.

Assim sendo, a consequência da limitação na exigência do EIV pode ser desastrosa, prejudicando o atingimento do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e às cidades sustentáveis, pois sem a legislação não haverá qualquer questionamento dos impactos dos empreendimentos nas cidades.

Além disso, a exigência de novo instrumento legal para atribuir efetividade ao EIV é apenas mais uma medida burocrática. Assim, caracteriza-se como um entrave ao atendimento das finalidades do EIV.

Então, afirma-se que opção por uma interpretação literal pode gerar uma ofensa direta a Constituição. Isso porque em um caso concreto poderá existir uma real ameaça ao meio ambiente e a qualidade de vida, quando por exemplo uma licença urbanística foi concedida sem a devida apuração dos impactos positivos e negativos da atividade econômica.

Todo o fundamento jurídico para a exigência do estudo já foi instituído pela Lei Federal, não há impedimento para que no procedimento de licenciamento urbanístico o Município solicite a elaboração dos EIV.

A situação não é simples. Como evidenciado, a omissão da legislação municipal não irá propiciar um cenário adequado. Sem a realização do EIV o município não conseguirá atingir suas funções primordiais, além de prejudicar a qualidade de vida dos cidadãos. Dessa maneira, é necessária uma maior preocupação com o planejamento e ordenação da cidade:

Reordenar cidades, com a consideração da variável ambiental, é a tarefa mais complexa, somente passível de ser desempenhada por aqueles que detêm uma perspectiva solidarista e uma visão de longo prazo, comprometida com a qualidade de vida do presente e das futuras gerações (MARCHESAN, 2011, p. 347).

Dessa forma as questões de ordem prática, entendidas como as consequências negativas da ausência de controle/planejamento urbano, são suficientes para a revisão desse posicionamento tão limitado acerca da exigência do EIV.

A própria hermenêutica ambiental exige isso. O caráter coletivo e vital das questões que envolvem o meio ambiente faz com que as fórmulas tradicionais do direito não sejam amplamente suficientes para resguardar tão importante bem jurídico.

Sobre a interpretação das normas ambientais NASCIMENTO NETO:

Interpretar legislações por meio de modelos hermenêuticos exclusivamente jurídicos é insuficiente para mostrar a essência da PNMA. Esta, por ter sua gênese, na arena política, carece de outra hermenêutica que lhe desvende suas partes subjacentes. Eis que o método hermenêutico sistêmico associado ao Direito Ambiental, com seus procedimentos éticos jurídicos e técnicos, descobre os obstáculos da PNMA e faz emergir os elos da corrente ecossistêmica. (NASCIMENTO NETO, 2017, p. 159).

Retoma-se a ideia de interpretação sistêmica, holística, sendo que o paradigma inicial é a proteção constitucional do meio ambiente equilibrado. A partir dessa premissa, os seus reflexos devem irradiar para todo o ordenamento infraconstitucional.

Sobre esse aspecto:

Originário de lutas democráticas e historicamente interligado aos movimentos internacionais que criaram princípios ambientais, o capítulo sobre meio ambiente não apenas assegura o direito ao ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, mas vai além, torna-se um viés interpretativo do texto constitucional, decorrendo daí a sua transversalidade. A questão ambiental não é passível de ser analisada isoladamente e tampouco será compreendida como uma questão jurídica sem a interface com as questões sociais, econômicas, urbanísticas e culturais. (COSTALDELLO, KASSMAYER, 2015, p. 226).

Isso implica na obrigação de analisar as normas dentro de contextos mais amplos, sendo “atrelada ao reconhecimento de que a construção, a interpretação e a concretização do Direito, bem como sua eficácia e efetividade, dependem de motivos que ultrapassam a mera existência da norma jurídica” (NASCIMENTO NETO, 2017, p. 166).

NAVARRO apresenta uma visão mais radical. Considera que o direito positivo é um mecanismo que vem assegurando a manutenção do sistema

econômico atual, que ainda não abrange uma preocupação com os bens ambientais. O direito ambiental, nessa perspectiva, age em subserviência ao modelo econômico, principalmente quando invoca-se uma interpretação literal. O resultado é “uma concepção vazia, que nega valores e necessidades responsáveis por promover uma emancipação político social dos empobrecidos” (NAVARRO 2015, p. 227).

Após essas considerações, há de se fazer uma adequação da aplicação da norma. A mera existência da restrição de aplicação do EIV no artigo 36, não pode ser suficiente para esvaziar seu conteúdo, como tem acontecido na atualidade.

Em nosso País, uma perfunctória pesquisa nos sítios dos Municípios, revela que a maioria absoluta não tem lei regulando o Estatuto do Impacto de Vizinhança, como ordena o art. 36 do Estatuto da Cidade. E mais, a maioria absoluta não tem, sequer, qualquer outra lei que, mesmo incidentalmente, faça alguma referência ao assunto e que possa vir a ser utilizada (FREITAS, V., P., 2016)

Os dados apresentados são graves, demonstra indícios que o EIV não está sendo exigido. Assim, há uma lacuna na verificação dos requisitos ambientais e urbanísticos dos empreendimentos a serem instalados nas cidades.

A resposta para esse impasse é a adoção de um parâmetro de interpretação amplo da norma descrita no artigo 36 do Estatuto das Cidades. Deve ser considerado todo o ordenamento jurídico, especialmente os direitos fundamentais ao meio ambiente equilibrado, às cidades sustentáveis e a dignidade humana. Destaca, que base constitucional se torna fundamento para aplicação imediata da exigência do EIV, especialmente quando a falta do EIV pode causar graves lesões a essas garantias constitucionais.

Incidem também determinações infraconstitucionais que asseguram a qualidade de vida e o bem-estar da sociedade. Sendo assim, reforçam a ideia de que é essencial um instrumento jurídico prévio para controle e planejamento do crescimento urbano.

Todavia, esse posicionamento não reflete um privilégio exagerado à preservação ambiental, sendo tratado como elemento absoluto. Há sim a necessidade de ponderação e criação de mecanismos de equilíbrio. Tender excessivamente a um dos lados do conflito pode gerar consequências negativas. Ambos os elementos econômico e ambiental são relevantes ao bem-estar coletivo.

A diminuição ou restrição injustificada do desenvolvimento econômico pode gerar sérios problemas sociais, como fome, desemprego, violência entre outros.

Nesse contexto salienta o posicionamento de SEN (2010, p. 30), que aborda o crescimento econômico em uma perspectiva diferenciada. Não afasta a necessidade de seu desenvolvimento, mesmo privilegiando questões ambientais e econômicas. Define a economia como não só o aumento da renda em caráter privado, mas sim como o aumento da capacidade do Estado em prover as necessidades sociais. Logo, a insegurança econômica pode resultar em ausência de direitos e de liberdades democráticas.

Ainda, a ordem econômica também possui escopo constitucional (artigo 170). A ideia decorrente da interpretação constitucional é que o objetivo da ordem econômica é atingir o bem-estar da população. Abandonam-se os critérios exclusivamente baseados no produto interno bruto (PIB) ou renda *per capita*, a propensão é a busca pela qualidade de vida. A partir disso, o desenvolvimento econômico não é um fim em si, mas deve ser encarado como um meio para alcançar a dignidade da pessoa humana.

O direito também está inserido nessa visão. Há uma dupla dimensão do direito econômico: como instrumento para garantir a iniciativa econômica privada e implementador social (DERANI, 2008, p. 46).

Portanto, a partir dessa perspectiva, a interpretação segundo a Constituição em favor da exigência do EIV privilegia elementos de bem-estar da coletividade, que incluem o meio ambiente e a economia.

5.3 INDISPENSABILIDADE DO EIV

Como já demonstrado, a necessidade de preocupação com as questões ambientais é algo evidente. Nesse contexto, denota-se que nos dias atuais estamos diante de um panorama de riscos ambientais.

O aumento da produção em larga escala e os novos padrões de consumo sem qualquer preocupação a respeito de uma possível escassez, ou até mesmo com as consequências que poderiam surgir, ensejam a denominada crise ambiental.

No entendimento de VENÂNCIO a situação é mais grave, pois “há uma profunda rede de inter-relações entre as variadas problemáticas que compõe a crise ambiental, a qual também é reflexo de uma verdadeira crise civilizacional” (VENÂNCIO, 2015, p. 19).

A justificativa é que a modernidade ao mesmo tempo que, através da ciência, produz novos saberes que revolucionam o conhecimento humano, com novas possibilidades de desenvolvimento da vida, simultaneamente de igual forma, desenvolve capacidades de morte (MORIN, 2011, p. 23).

A morte sendo compreendida como o resultado final da exploração desenfreada dos recursos da natureza, decorrentes dos riscos das novas formas de desenvolvimento econômico.

A esse momento histórico BECK denomina como "sociedade de risco", na qual o sistema do industrialismo, aparentemente autônomo e independente, rompe suas fronteiras e a lógica, criando um processo de autodissolução (BECK, 2008, p. 2).

É a constatação de uma relação desproporcional entre o poder dos meios tecnológicos de produção e os recursos naturais, resultando numa criação de riscos sociais, políticos e ecológicos, cujas consequências são imprevisíveis.

A partir disso, não há uma escolha a ser adotada. Há um dever de preservação dos recursos naturais, principalmente através de instrumentos que visem a prevenção.

Nesse sentido:

No mundo contemporâneo a avaliação do impacto das atividades e dos empreendimentos é indispensável para a melhoria da qualidade de vida. No meio ambiente urbano, além dos aspectos do ambiente natural, devem ser avaliados os elementos peculiares à cidade construída e modificada pelo homem, relativos ao impacto na infra-estrutura urbana, nos aspectos socioeconômicos, na economia local, no ambiente cultural etc. (PRESTES, 2005, p. 93).

No contexto aqui abordado, a resposta para o controle desses riscos é a elaboração do EIV, “cujo objetivo é justamente o de garantir e esgotar o debate prévio sobre todas as influencias que a inovação pretendida em determinado local pode causar nos arredores” (GUIMARÃES JUNIOR, 2011, p. 562).

Ocorre uma análise global de questões ambientais e urbanísticas, visando a adequação da forma de empreender. O resultado é uma atuação coletiva de Poder Público e particulares em prol da qualidade de vida.

Sendo assim, PRESTES sugere o seguinte:

As atividades urbanas que: a) causam poluição visual, b) poluição sonora, c) estações de rádio base de celulares, bem como empreendimentos

urbanos de c.1) loteamentos com um número de hectares compatível com o impacto gerado à cidade respectiva, c.2) condomínios, contendo um número de economias que geram impacto, dependendo da cidade e c.3) hipermercados e shoppings centers, devem estar sujeitos ao EIV (PRESTES, 2005, p. 85).

Porém, tal interpretação parece bastante restritiva, criar um parâmetro objetivo de exigência de estudos pode causar uma ineficácia em casos de situações inéditas.

Outro aspecto que influi na necessidade de elaboração do EIV é a segurança jurídica.

O Estado Democrático de Direito tem uma estreita relação com a segurança jurídica, os próprios conceitos se confundem em determinados aspectos, como a necessidade da estabilidade das relações para que seja possível a construção de uma ordem social.

Até porque, os outros elementos como liberdade, democracia e a própria justiça somente podem existir quando a ordem jurídica está instaurada. Não se trata de uma diferenciação de valores, apontando para a supremacia da segurança jurídica em relação aos demais, todos têm caráter fundamental. Porém “eles nada são se em uma determinada sociedade não houver um grau de segurança nas relações humanas sociais” (ALMEIDA; SOUZA BRITO; 2010, p. 187).

Nas palavras de SARLET “a segurança jurídica integra, na condição de subprincípio, também os elementos nucleares da noção de Estado de Direito plasmada na Constituição de 1988, desta sendo indissociável.” (SARLET, 2006).

Sendo assim, particulares e a administração pública também tem o dever de se pautarem a partir do preceito da segurança jurídica. As relações entre as partes, embora regidas por normas específicas, também denotam a necessidade de uma previsibilidade acerca das ações, já que a existência da certeza jurídica estabiliza as relações e possibilita seu desenvolvimento.

Um novo empreendimento cujas diretrizes foram embasadas em um EIV aprovado pela administração municipal, é dotado de segurança jurídica. Isso faz com que futuras discussões acerca da legalidade ou dos parâmetros construtivos perante o Poder Judiciário sejam afastadas.

Nessa perspectiva, cumpre evidenciar quais instrumentos jurídicos podem ser utilizados em casos que o EIV não tenha sido realizado.

A proteção ambiental está resguardada por instrumentos processuais bem característicos: ação civil pública e a ação popular.

A ação civil pública está prevista na Lei Federal n.º 7.347/85, que visa a responsabilização por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, à bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Tais interesses são transindividuais por transcenderem ao indivíduo, tendo sua natureza indivisível e de titularidade indeterminada. Isso significa que há uma comunhão quando ocorre a lesão do direito de uma pessoa, o dano atinge toda a sociedade (FERREIRA, 2012, p. 353).

Assim, os legitimados a propor a ação estão agindo em nome da sociedade. Diante disso, o artigo 5º da referida lei, elenca explicitamente quem tem a titularidade para interpor, são eles: Ministério Público, Defensoria Pública, União, Estados, Municípios e Distrito Federal, autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista e associação que tenha como finalidade institucional a tutela que se pretende e que esteja constituída a mais de um ano nos termos da lei civil.

O objeto da ação civil pública é completo, há a previsão de obrigação de fazer ou não fazer e a condenação em dinheiro. Ainda, embora a lei expressamente não afirme a possibilidade de cumulação da condenação obrigacional e pecuniária, tem-se adotado essa hipótese em razão da necessidade de reparação integral do dano (FERREIRA, 2012, p. 355).

Independente da espécie da condenação, o foco é a paralização da atividade lesiva e a recuperação dos danos causados.

Um empreendimento como um *shopping center* que não realiza o EIV, que se instala em um local inapropriado sob o ponto de vista de paisagem urbana, tráfego e causa uma degradação ambiental através do corte de vegetação. Os impactos estão atingindo a sociedade, portanto possível o ajuizamento da ação civil pública para a devida reparação.

A segunda possibilidade de acesso ao Poder Judiciário é por intermédio da ação popular, que foi a primeira iniciativa a tutela judicial de direitos coletivos. Em 1965 foi editada a Lei Federal n.º 4717, que legitima qualquer cidadão a pleitear a anulação, ou a declaração de nulidade, de atos lesivos ao patrimônio público.

A inovação está justamente no caráter metaindividual, antes a atuação processual era limitada à defesa de interesses privados. Surpreende também, sua

aprovação ter ocorrido em um regime de exceção instalado pelo governo militar, fato que aumenta sua importância histórica (ROCCO, 2009, p. 12).

Nesse sentido:

É preciso considerar a existência de uma classe de interessados, todos eles vizinhos afetados por um mesmo fato: o mau uso da propriedade. Cada um dos moradores da região sofre individualmente os efeitos desse fato e tem interesse pessoal em ver cessados os incômodos que sofre (GUIMARÃES JUNIOR, 2011, p. 564).

Assim, todos se reúnem em prol de coletivamente solucionarem a questão relacionada aos danos, causados pelo não atendimento da função social da propriedade.

Ambas as ações podem ser perfeitamente evitáveis. A elaboração do EIV fará com que a atividade ou empreendimento seja revestido de legalidade, já que terá atendido a todos os parâmetros estabelecidos no estudo técnico. Consequentemente, o exercício do direito de propriedade não irá lesionar qualquer direito de terceiros.

A fim de ilustrar o questionamento judicial acerca da exigência do EIV, apresenta os posicionamentos encontrados nos sites do Superior Tribunal de Justiça - STJ e no Supremo Tribunal Federal - STF. Justifica essa limitação em razão de cada estado da federação conter regramentos próprios, que acabariam em desviar o foco da pesquisa.

A busca foi realizada com os vocábulos “estudo”, “impacto” e “vizinhança”. No STJ foram encontrados apenas dois resultados.

O primeiro é o julgamento do Recurso Especial - RESP n.º 1301309 de Pernambuco. Trata-se, na origem, de ação popular que narra cessão de uso gratuito de imóvel da União à Prefeitura Municipal do Recife para implantação de parque popular. Em seguida, o projeto foi alterado, com a contratação de escritório particular, sem licitação, para projetar no local um Centro Cultural com área destinada a teatro e eventos. Houve discussão acerca da alteração da destinação e a ausência de estudos de impacto de vizinhança e ambiental. A sentença julgou correto o procedimento da inexigibilidade de licitação, concluindo pela falta de interesse de agir e a extinção do processo. Em apelação foi alegada nulidade em razão da ausência de intimação do Ministério Público, por unanimidade de votos

houve a rejeição. No RESP a referida tese foi vencedora com declaração de nulidade da decisão do primeiro grau.

Nesse julgamento verifica-se que o STJ somente analisou questões processuais, não sendo efetivamente analisado a importância/ necessidade do EIV.

O segundo caso segue assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVOS EM RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. ÓRGÃO COLEGIADO COMPOSTO MAJORITARIAMENTE POR JUÍZES CONVOCADOS. AUSÊNCIA DE OFENSA AO JUIZ NATURAL. PRECEDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REPERCUSSÃO GERAL. NORMAS DE DEFESA DO CONSUMIDOR. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. DILAÇÃO PROBATÓRIA. MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 07/STJ. OFENSA A DIREITO ADQUIRIDO E A ATO JURÍDICO PERFEITO. ALTERAÇÃO DA DESTINAÇÃO DO LOTEAMENTO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULAS 5 E 7/STJ. ACÓRDÃO ASSENTADO EM FUNDAMENTO EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAL. EXIGÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA. LEGALIDADE DO ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO. ANÁLISE DE DIREITO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 280/STF. ESTATUTO DAS CIDADES. LOTEAMENTO. ACÓRDÃO ASSENTADO EM FUNDAMENTO EMINENTEMENTE CONSTITUCIONAL. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO. AGRAVOS REGIMENTAIS A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (AgRg no AREsp 32.299/SC, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/05/2012, DJe 08/05/2012)

São discussões acerca de um loteamento, especificamente sobre o EIV questiona-se a necessidade ou não do estudo para a construção de um supermercado no local. O Tribunal Estadual de Santa Catarina se posicionou no sentido de que cabe ao município, em lei específica, definir quais são as atividades sujeitas ao EIV. Então, firmou o entendimento de que o artigo 36 não é autoaplicável, dependendo de regulamentação específica.

O Relator assim se manifestou: “A apreciação de tais aspectos, todavia, demanda análise de direito local, o que faz incidir, por analogia, o óbice constante da Súmula 280¹⁰ do Supremo Tribunal Federal”. Isso quer dizer que o STJ se absteve de realizar qualquer análise nesse ponto, remeteu a competência da exigência do EIV aos tribunais inferiores.

No STF a busca foi realizada também com os vocábulos “estudo”, “impacto” e “vizinhança”, porém nenhum resultado foi encontrado. Outras variáveis foram

¹⁰ Por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário.

inseridas “EIV”, “cidade” e “vizinhança”, mas novamente nenhum documento foi detectado.

Portanto, diante da ausência de profundos debates nas cortes superiores é possível supor que as discussões podem não ter chegado à esfera do Judiciário, podem estar concentradas na esfera dos tribunais estaduais, ou ainda se mantém a interpretação literal do artigo 36 do Estatuto das Cidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução da sociedade moderna alterou severamente a relação homem natureza. Ao longo do tempo surgiram discussões científicas acerca do uso e da forma como os bens do meio ambiente são tratados pela sociedade. De início eram considerados como uma simples matéria prima, mas com o passar do tempo a possibilidade de escassez aflorou a ideia da relação vital entre vida humana e a natureza.

A partir disso, o Direito começa a enfrentar o meio ambiente em nova perspectiva, criam-se mecanismos para diminuição da exploração predatória. O grande marco internacional foi a Convenção de Estocolmo em 1972, na qual cria-se a ideia de imposição de limites ao crescimento econômico.

O Brasil acompanha a tendência mundial, surgem discussões internas que culminam em leis especiais de proteção ambiental, dentre elas cita-se a Política Nacional do Meio Ambiente.

Os instrumentos instituídos partem de uma nova sistemática, na qual impõem-se deveres aos particulares visando proteger um bem de todos. Assim, as atividades econômicas sofrem uma crescente restrição, o meio ambiente passa a ser tratado com cautela, com a finalidade de manutenção da vida.

Destaca-se a instituição dos estudos de impacto ambiental, que são fortes argumentos na busca do equilíbrio, já que com uma base científica é possível qualificar e dimensionar os danos e consequências da atuação do homem. Importa evidenciar que os impactos são tanto negativos como positivos, isso porque não se trata de um desmerecimento da atividade empresarial ou industrial.

A premissa presente nessa legislação é possibilidade de manutenção do viés econômico, aliada a uma proteção do meio ambiente e consequentemente da qualidade de vida.

Seguindo esse caminho, em 1988, a promulgação da Constituição consagra o meio ambiente como direito fundamental. Aqui ocorre um amadurecimento dos institutos do Direito Ambiental, que passam a ser encarados de forma holística. Isso significa que os efeitos da inserção do meio ambiente equilibrado como direito da coletividade irradiam por todo o ordenamento jurídico. Supera-se o conceito anterior fragmentado, no qual os instrumentos eram esparsos, ou seja, com uma visão isolada dos bens ambientais.

Um dos pontos que merece destaque é a inserção da obrigatoriedade da elaboração do EIA no texto da Constituição. Consagra-se o dever de planejar e identificar os impactos antes da execução das obras. Nesse estágio é possível prever situações evitáveis que possam colocar em riscos os bens ambientais.

A partir dessa perspectiva, altera-se a relação entre a Administração e os particulares, de acordo com as premissas definidas na Constituição ambos estão igualmente obrigados a promover a preservação ambiental. Não é mais possível o desenvolvimento de atividades econômicas que ignoram as questões ambientais, especialmente no seu processo de concepção.

A Constituição também aborda o meio ambiente urbano, são instituídos elementos limitadores da propriedade privada além da atribuição de planejamento das cidades. Verifica-se novamente a preocupação com o meio, com a forma de ocupação dos espaços. Não se trata apenas do espaço artificial, todos os componentes da estrutura urbana estão submissos às normas. A questão ambiental está fortemente relacionada a cidade. Trata-se do desafio atual de ordenar os espaços urbanos para atingir o bem-estar da coletividade.

Para tanto são previstos instrumentos da política urbana. O principal, esculpido na própria Constituição, é o Plano Diretor, que define normas básicas que devem ser seguidas para a ocupação do território. A abrangência é tanto urbanística como ambiental. Não é possível fazer uma separação desses dois elementos, principalmente quando são definidas as formas de uso da propriedade urbana e uso dos espaços públicos.

Ainda, a política urbana é regulamentada pelo Estatuto das Cidades que contém determinações a respeito das diretrizes a serem seguidas pelo Poder Público. Nesse contexto, verifica-se que as questões ambientais no âmbito da cidade estão positivadas, existe uma preocupação concreta com a forma que o ambiente urbano é tratado.

Nesse sentido, o objetivo firmado é a busca do bem-estar da coletividade, consubstanciado pela definição de inúmeros instrumentos para garantir a qualidade de vida.

Dentre os quais está o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV. Conclui-se que se trata de um elemento que pode dar concretude aos direitos fundamentais, principalmente o da dignidade humana, do meio ambiente equilibrado e das cidades sustentáveis. Há, então, uma forte relação de causa e efeito. Os direitos

fundamentais motivam a existência do EIV e, em igual medida, são privilegiados com a sua aplicação.

Os objetivos do EIV são amplos e abordam os principais conflitos das cidades na atualidade, o adensamento populacional, os equipamentos urbanos e comunitários, o uso e ocupação do solo, a valorização imobiliária, a geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. A análise e a reunião desses dados são essenciais para o planejamento urbano, a fim das cidades conseguirem atender suas funções.

Somente o equilíbrio entre todos esses elementos irá viabilizar o desfrute de uma qualidade de vida para os cidadãos. O EIV realiza uma interpretação complexa das necessidades individuais dos habitantes e, concomitantemente, atende também as necessidades da coletividade.

Porém, há um entrave para a sua aplicação. O artigo 36 do Estatuto da Cidade atribui a lei municipal a tarefa de definir quais os empreendimentos e atividades dependerão de elaboração de EIV para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento. Em caso de inércia do Poder Público Municipal, o EIV pode ser considerado uma letra morta. Assim, todas as suas funções e seus objetivos não sairão do papel.

Diante disso, foram apresentados argumentos jurídicos para que exigência do EIV incida mesmo em casos de omissão legislativa municipal.

Os próprios direitos fundamentais são os alicerces desse posicionamento. A eficácia da garantia do meio ambiente equilibrado e do direito às cidades sustentáveis é imediata, irradiando consequências para todo o ordenamento jurídico.

Todos os regramentos infraconstitucionais devem ser interpretados e aplicados à luz desses direitos, inclusive o próprio direito de propriedade.

Mas não só isso, o direito ao meio ambiente equilibrado implica em proteger os bens ambientais não só para a presente geração, mas também para as futuras, sendo denominado como direito intergeracional.

Isso resulta na adoção de um conceito profundo de sustentabilidade, não é mais suficiente conter as atividades econômicas para a manutenção do equilíbrio atual. É necessário ir além para que seja possível garantir a qualidade de vida das gerações que estão por nascer.

Surge então o conceito de direito ao futuro, que exige uma radical mudança de paradigmas. São alterações no modo de vida e de produção, dentre as quais está

a necessidade de atender o que está definido no Estatuto da Cidade, mais especificamente no que diz respeito ao direito às cidades sustentáveis.

Assim, toda a coletividade deve agir para que as determinações do Estatuto sejam cumpridas. Dentre as quais, a mais impactante é a realização do EIV. Porque é a partir da realização desse estudo que a administração poderá atingir as demais obrigações, como por exemplo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

A partir de todas essas considerações, é possível concluir que:

- a) a existência de uma crise ambiental impõe uma postura mais incisiva em relação a proteção ambiental e urbanística;
- b) a Constituição de 1988 consagra como fundamental o direito ao meio ambiente equilibrado, direito às cidades sustentáveis e, não menos importante, à dignidade humana;
- c) o Estatuto da Cidade institui o Estudo de Impacto de Vizinhança- EIV como instrumento para o planejamento urbano e proteção do meio ambiente urbano;
- d) a inércia do município em editar o regramento para definir quais empreendimentos ou atividades são sujeitos ao EIV pode causar prejuízos à coletividade;
- e) o EIV, por possuir objetivos amplos, possibilita não só a garantia de bem-estar para a presente geração como para as futuras, consistindo em instrumento que efetiva o direito ao futuro.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, João Alberto de, SOUZA BRITO, Thiago Carlos de. O princípio da segurança jurídica e suas implicações na relativização da coisa julgada. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n.º 57, p. 175-210, jul./dez. 2010.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Natureza Jurídica do Estudo Prévio de Impacto Ambiental. In MILARÉ, Edis. MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental**, v. 4, São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2011, p. 179- 190.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Política Nacional do Meio Ambiente PNMA**: comentários à lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. Rio de Janeiro: Editora Lumem Juris, 2005.

ARAUJO, Josefa Naide Ferreira de. A política Nacional do Meio Ambiente. In ARAUJO, Gisele Ferreira de. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 101-115.

AYALA, Patric de Araujo. O princípio da precaução na constituição brasileira: Aspectos da proteção jurídica da fauna. **Revista da Direito e Liberdade**. Mossoró . v. 7, n.º 3 . jul/dez 2007. Disponível em: <http://www.esmarn.tjrn.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/97/85> . Acesso em 13 jan 2017.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade Civil por Dano ao Meio Ambiente**. Belo Horizonte : Del Rey. 2000

BECK. Ulrich. World at risk: The new task of critical theory. **Development and Society**. v.37.n.º1 jun 2008.

BELTRÃO, Antonio Figueiredo Guerra. Cidades e Sustentabilidade. In AHMED, Flávio. COUTINHO, Ronaldo (Coord). **Cidades Sustentáveis no Brasil e sua tutela jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 55-80.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes;

LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 5ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**. n.º14, São Paulo: Revista dos Tribunais, abr-jun, 1999, p. 11-115.

BIANCHI, Patrícia. **Eficácia das normas ambientais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

BITTENCOURT, Cristiane Aparecida de Paiva **A proteção do meio ambiente na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e na Lei do Plano Diretor**. São Paulo, 2009, 191.f, Dissertação (Mestrado em Direito)- Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

BRAGA FILHO, Edson de Oliveira. Os 30 anos da Política Nacional de Meio Ambiente: avanços e retrocessos: uma análise crítica. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA**, Belo Horizonte, ano 10, n.º 60, nov./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=76492>>. Acesso em: 19 jul. 2017.

BRASIL. Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001. **Diário Oficial**. Brasília, 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 12 out. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão no RESP n.º 1301309 / PE**. Relator: Herman Benjamin. Brasília, 02 de fevereiro de 2015. Disponível em:<<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=estudo+impacto+vizinhanca&b=ACOR&p=true&l=10&i=1>>. Acesso em 04 nov. 2107.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão em Agr. RESP n.º 32.299/SC**. Rel. Ministro Teori Albino Zavascki. Brasília, 08 de maio de 2012 . Disponível em:<<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=estudo+impacto+vizinhanca&b=ACOR&p=true&l=10&i=2>>. Acesso em 04 nov. 2107.

BUGALHO, Nelson R. Estudo Prévio de Impacto Ambiental. In MILARÉ, Edis. MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental**, v. 4, São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2011,p. 14- 163.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 3 ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CASTELLO, Guimarães Melissa. Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. In: **Direito Ambiental**. ARAUJO, Gisele Ferreira de. (org). São Paulo: Atlas, 2008, p. 56-100.

CERQUINHO, Maria Cuervo Silva Vaz. Do impacto ambiental. In MILARÉ, Edis. MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental**, v. 5, São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2011. p. 291-326.

CHIESA, Clélio Licenças urbanísticas no contexto das limitações administrativas. In MILARÉ, Edis. MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental**, v. 3, São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2011. p. 363-414.

COSTA, Regina Helena. Instrumentos tributários para implementação da política urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio(Coord.). **Estatuto da Cidade: comentários à Lei federal 10.257/2001**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 101-116

COSTALDELLO, Ângela Cassia. Perspectivas do desenvolvimento urbano à luz do direito fundamental à cidade. In: BACELAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHAEM, Daniel Wunder (Coord.), **Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental: Anais do I Congresso da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo**. Belo Horizonte: Forum, 2011, p. 85-92.

COSTALDELLO, Ângela Cassia; KASSMAYER, Karin, A redução da discricionariedade administrativa frente ao princípio da sustentabilidade urbana: novos desafios para a elaboração de políticas públicas. In: MURTA, Antonio Carlos Diniz; PADILHA, Norma Sueli; (Org). **Direito administrativo, direito tributário, direito ambiental e sustentabilidade**. I Encontro de Internacionalização do CONPEDI: Barcelona, Espanha. Atores do desenvolvimento econômico, político e social diante do Direito do século XXI. Murcia: Ediciones Laboru, 2015. v. 12, p. 219-236.

COUTINHO, Francisco Seráfico da Nóbrega; FARIAS, Talden. O licenciamento ambiental como instrumento de efetivação da defesa do meio ambiente. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**. Belo Horizonte, ano 10, n.º 58, jul./ago. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=74578>>. Acesso em: 19 jul. 2017.

CUSTODIO, Helita Barreira. Áreas Verdes Urbanas e Legislação Aplicável In MILARÉ, Edis. MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental**, v. 3, São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2011, p. 86-106.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Direito Ambiental e questões jurídicas relevantes**. Campinas: Millenium, 2005.

DAMOUS, Wadih. Cidades e Sustentabilidade. In AHMED, Flávio. COUTINHO, Ronaldo (Coord). **Cidades Sustentáveis no Brasil e sua tutela jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. vii-viii.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção ambiental** : A dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Socioambiental de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

FERRARI, Celson. **Curso de Planejamento Municipal Integrado – Urbanismo**. São Paulo: Pioneira, 1977.

FERREIRA, Heline Silvini. Os instrumentos jurisdicionais ambientais na constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 5ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 352-362.

FERREIRA, Heline Sivini; LEITE, José Rubens Morato. A expressão dos objetivos do Estado de Direito Ambiental na Constituição Federal de 1988. In COUTINHO, Ronaldo, AHAMED, Flávio. **Cidade, direito e meio ambiente**: perspectivas críticas. Rio de Janeiro; Lumen Juris, 201, p. 29-53.

FINGER, Ana Cláudia. Licitações sustentáveis como instrumento de política pública na concretização do direito fundamental ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. In BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEN, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Cláudia (org). **Estado, direito & políticas públicas**: homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Curitiba: Íthala, 2014, p. 455-474.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 11 ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Saraiva 2010

FOLLONI, André. A complexidade ideológica, jurídica e política do desenvolvimento sustentável e a necessidade de compreensão interdisciplinar do problema. **Revista de Direitos Humanos Fundamentais**, Osasco, jan-jun/2014, ano 14, n.º 1, p. 63-91.

FRANZONI, Júlia. Ávila Política urbana na ordem econômica. **Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM**, Belo Horizonte, ano 14, n.º 49, jul./set. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=97752>>. Acesso em: 7 mar. 2017.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 1 ed. 1 rempr. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FREITAS, Vladimir Passos de, A desnecessidade de lei municipal para estudo de impacto de vizinhança e reflexos socioambientais. **Revista de Direito Ambiental: RDA**, São Paulo, v. 21, n.º 82, p. 101-120, abr./jun. 2016. Disponível em:<http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDAmb_n.82.06.PDF>. Acesso: 2 nov. 2017.

GAIO, Daniel. A propriedade urbana e o direito de edificar. In MILARÉ, Edis. MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental**, v. 3, São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2011, p. 415 – 459.

GONÇALVES, Teresinha Maria. A cidade como palco da urbanidade. In (Coord) GONÇALVES, Maria Teresinha. SANTOS, Robison dos. **Cidade e Meio Ambiente: estudos interdisciplinares**. Criciúma: UNESC. 2010, p. 17-32

HUMBERT, Georges Louis Hage. **Funções sociais da cidade**: conteúdo jurídico. Salvador: Dois de julho, 2015.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativa população 2016** Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2016/estimativa_dou_2016_20160913.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2017.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico - 2010**. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>>. Acesso em: 06 nov. 2017.

KASSMAYER, Karin, MENDONÇA, Francisco. Risco ambiental: um paradigma à normatização urbana. In (Coord) GONÇALVES, Maria Teresinha. SANTOS, Robison dos. *Cidade e Meio Ambiente: estudos interdisciplinares*. Criciúma: UNESC. 2010, p. 17-32.

KASSMAYER, Karin. O dano ambiental individual -reflexões. In FREITAS, Vladimir Passos. (coord). **Direito Ambiental em evolução 4**. 3º tir. Curitiba: Juruá, 2007, p. 229-246

LARCHER, Marta Alves. O estudo de impacto de vizinhança como instrumento de preservação do patrimônio cultural brasileiro. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 11, n.º 62, p. 118-131, out./nov. 2015 Disponível em: < <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/100927?mode=full> >. Acesso em: 02 nov. 2017.

LOSSO, Thais Cercal Dalamina, Princípios da Política Global do meio ambiente no Estatuto da Cidade. In SILVA, Bruno Campos. **Direito Ambiental**: enfoques variados. São Paulo: Lemos e Cruz. 2004, p. 53-79.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 24 ed. rev., ampl., e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **O princípio da precaução no direito brasileiro e no direito internacional e comparado**.. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. Preservação ambiental e ocupação do espaço urbano à luz do Estatuto da Cidade: Lei n.º 10.257/2001. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 7, n.º 25, , jan./mar. 2002, p. 299-306.

MARTINS, Fabiane Parente Teixeira. Loteamentos: a exigibilidade de estudo de impacto de vizinhança. In MILARÉ, Edis. MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental**, v. 3, São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2011, p. 857-875.

MEDAUAR, Odete. ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257, de 10.07.2001: comentários. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MILARÉ, Édís. A importância dos estudos de impacto ambiental. In MILARÉ, Édís. MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental**, v. 4, São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2011, p. 75-89.

MILARÉ, Édís; SETZER, Joana. **Campos eletromagnéticos**: aplicação do princípio da precaução. Brasília: ACEL, 2005.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. O controle judicial do conteúdo dos estudos de impacto ambiental. In FREITAS, Vladimir Passos. (Coord). **Direito ambiental em evolução** 4, 3º tir. Curitiba: Juruá, 2007, p. 41-48.

MOREIRA, Danielle de Andrade. O conteúdo ambiental dos planos diretores e o Código Florestal. In MILARÉ, Édís. MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental**, v. 3, São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2011, p. 461-493.

MORIN, Edgar. **Rumo ao abismo?** Ensaio sobre o destino da humanidade. Trad. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

MOUMDJIAN, Rafael Garabed. Tutela Constitucional do Meio Ambiente. In: **Direito Ambiental**. ARAUJO, Gisele Ferreira de. (org). São Paulo: Atlas, 2008, p. 29-55.

MUKAI, Toshio. **O estatuto da cidade** anotações à Lei n.º 10.257, de 10/7/2001. São Paulo Saraiva: 2012. E-book. ISBN: 9788502182653.

MUKAI, Toshio. **Direito Urbano e Ambiental**. 4. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

NASCIMENTO NETO, José Osório do. **Políticas públicas e regulação socioambiental**. Curitiba: Ithala, 2017.

NAVARRO, Gabriela Cristina Braga. **Hermenêutica filosófica e direito ambiental**: concretizando a justiça ambiental. Coordenadores da série José Rubens Morato Leite, Antonio Herman Benjamin. São Paulo: Inst. O Direito por um Planeta Verde, 2015.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso: 14 jan 2017.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Nosso Futuro Comum**. 1987. Disponível em: < <http://www.onu.org.br/rio20/documentos/> > Acesso em: 11 nov. 2016.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2017.

OSÓRIO, Letícia Marques. **Estatuto da Cidade e a reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2002.

PÁDUA, José Augusto. **Um sopro de destruição pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista, 1786-1888**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002. E-Book. ISBN 9788537808740.

PRADO, Luiz Regis. A tutela constitucional do ambiente no Brasil. In MILARÉ, Edis. MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental**, v. 4, São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2011, p. 113-123.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Municípios e Meio Ambiente: A necessidade de uma gestão urbano ambiental. In FREITAS, Vladimir Passos. (coord). **Direito Ambiental em evolução** 4. 3º tir. Curitiba: Juruá, 2007, p. 313-336.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Plano Diretor e o Estudo de Impacto de Vizinhança. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n 37, 2005, p. 80-95.

ROCCO, Rogério, **Estudo de Impacto de Vizinhança**: Instrumento de Garantia do Direito às Cidades Sustentáveis. 1 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

SANT`ANNA, Mariana Senna. **Estudo de Impacto de Vizinhança**: instrumento de garantia da qualidade de vida dos cidadãos urbanos. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SANTIN, Janaína Rigo ; MATTIA, Ricardo Quinto. Direito urbanístico e estatuto das cidades. In MILARÉ, Edis. MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental**, v. 3, São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2011. p. 532-548.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição do retrocesso social no Direito constitucional brasileiro. **Revista Páginas de Direito**, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/15197-15198-1-PB.pdf>> . Acesso em: 28 out. 17.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Ambiental**: introdução, fundamentos e teoria geral. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVA, Jose Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 4 ed. ver. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

SIRKIS, Alfredo. O desafio ecológico das cidades. In: MENDES, André Trigueiro. **Meio ambiente no século XXI**. Campinas: Armazém do Ipê, 2008, p. 215-229.

SOUZA, Carlos Aurélio Moto de Souza. Responsabilidade Civil Ambiental in ARAUJO, Gisele Ferreira de. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2008, p. 116-139.

SOUZA, José Fernando Vidal. Qualidade de vida: em busca de um conceito jurídico no ordenamento brasileiro. In: MURTA, Antonio Carlos Diniz; PADILHA, Norma Sueli; (Org). **Direito administrativo, direito tributário, direito ambiental e sustentabilidade**. I Encontro de Internacionalização do CONPEDI: Barcelona, Espanha. Atores do desenvolvimento econômico, político e social diante do Direito do século XXI. Murcia: Ediciones Laboru, 2015. v.12 p.463-492.

TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. **A fundamentação ética do estado socioambiental**. E-book. Porto Alegre: EdIPUC-RS, 2013.

TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. **O direito ao ambiente equilibrado como direito fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

TORRES, Marcos Abreu. O estatuto da cidade: sua interface no meio ambiente. In MILARÉ, Edis. MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental**, v. 3, São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2011, p 657-676.

VAZ, Paulo Afonso Brum, MENDES, Murilo. Meio ambiente e Mineração. In MILARÉ, Edis. MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Doutrinas Essenciais de Direito Ambiental**, v. 5, São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2011.p.365-382.

VENANCIO, Demaria Marina. **A tutela jurídica da agroecologia no Brasil:** repensando a produção de alimentos na era dos riscos globais. São Paulo: Ins. O Direito por um Planeta Verde. 2015.p.19

ZANETI, Graziela Argenta; ZANETI JÚNIOR, Hermes. O Estudo de Impacto de Vizinhaça (EIV): Alternativas Dogmáticas para sua Eficácia Imediata e Autoaplicabilidade. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 9, n.º 49, p. 21-29, ago./set. 2013.Disponível em<http://www.lexeditora.com.br/doutrina_25453424_O_ESTUDO_DE_IMPACTO_DE_VIZINHANCA_EIV__ALTERNATIVAS_DOGMATICAS_PARA_SUA_EFICACIA_IMEDIATA_E_AUTOAPLICABILIDADE.aspx>. Acesso em: 2 nov. 2017.