



O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV): Alternativas Dogmáticas para sua Eficácia Imediata e Autoaplicabilidade*

Autores: ZANETI, Graziela Argenta; ZANETI JÚNIOR, Hermes

RESUMO: O artigo aborda o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) como um instrumento fundamental para defesa dos direitos urbano-ambientais previstos no Estatuto da Cidade, decorrente do imperativo constitucional de tutela do meio ambiente urbano, independentemente de regulamentação pelo legislador, garantido a partir da dignidade da pessoa humana. Como se trata de instituto de direito fundamental, sua eficácia deve ser imediata e autoaplicável, possibilitando o cumprimento dos deveres estabelecidos na Carta Magna, fundados no princípio da precaução e prevenção, para o fim de evitar o desequilíbrio no crescimento urbano e assegurar condições mínimas de ocupação dos espaços habitáveis.

PALAVRAS-CHAVE: Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Eficácia Imediata e Autoaplicabilidade. Prevenção e Precaução. Grave Risco Ambiental/Urbano. Não Taxatividade das Atividades Previstas nas Leis Locais.

1 Introdução: Premissas de Direito Público

A construção de uma cidade sustentável perpassa, cada vez mais, pela permeabilidade da propriedade por normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, para as presentes e futuras gerações. Nesse diapasão, trataremos de um importante instrumento, previsto no art. 36 do Estatuto da Cidade, que é fundado no princípio da precaução e prevenção, para o

fim de evitar o desequilíbrio no crescimento urbano e garantir condições mínimas de ocupação dos espaços habitáveis.

O direito urbanístico foi reconhecido expressamente na Constituição e tem um papel fundamental na dignidade da pessoa humana, valor norte de todo nosso ordenamento constitucional. Imperativo reconhecer, portanto, que deixa de ter o caráter ancilar do direito administrativo e do direito civil, devendo ser reconhecido como ramo autônomo de limitação da propriedade e imposição de políticas públicas, constituindo limites e vínculos, quer ao Poder Público, quer ao poder privado. Da mesma forma, o conceito de vizinhança do direito civil (ROCCO, 2006, p. 1-4) e o conceito de licença de construir (PRESTES, 2006, p. 128-130) do direito administrativo são radicalmente revisados, à luz dessas premissas.

Adotamos aqui o conceito de impacto urbano que antevê a presença constante de externalidades negativas em qualquer atividade humana, não meras alterações ou modificações no tecido urbano, mas sim aquelas que provoquem desequilíbrio significativo das relações constitutivas do meio ambiente urbano, assim como aquelas que excedam a capacidade de absorção do ambiente considerado (WEISSHEIMER; ALBANO, 2009, p. 284-285).

Igualmente, por vizinhança, já que impossível incidir nas limitações do conceito civilístico, consideramos "o território sobre o qual incidem as repercussões positivas ou negativas de um determinado empreendimento, considerando cidadãos, moradores permanentes, empregados, pessoas que transitam ou utilizam permanentemente este território, definido caso a caso, conforme a pré-existência e a complexidade dos principais impactos a serem considerados" (WEISSHEIMER; ALBANO, 2009, p. 485).

Essas premissas nos auxiliarão nos próximos tópicos, nos quais enfrentaremos as questões referentes à disciplina legal e os problemas jurídicos emergentes na aplicação do instrumento.

2 Considerações Gerais sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança no Estatuto da Cidade e Colocação dos Problemas Jurídicos Emergentes

O Estudo de Impacto de Vizinhança é um instrumento previsto originalmente no Estatuto da Cidade e pensado para coordenar e limitar empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana. É justificado pelo princípio da precaução, um dos corolários do Estado Socioambiental (VIZZOTTO; PRESTES, 2009, p. 122). Não obstante, também se sabe dos riscos concretos já vivenciados pela implantação de determinados empreendimentos de alto impacto nas áreas urbanas, o que atrai a incidência do princípio da prevenção.

A doutrina e a jurisprudência majoritárias (1) esclarecem que, em função da sua menção como norma dependente de regulamentação no Estatuto da Cidade (EC), existiria a necessidade de ser expressamente previsto o EIV em lei municipal, e sua exigência se apresenta para a obtenção de licenças e autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal (DALLARI; FERRAZ, 2002) (2).

Por isso, ao partir da leitura do conceito estritamente legal, extraímos a necessidade de lei expressa que preveja o instituto, bem como seu caráter local, pois se restringe às licenças e às autorizações a cargo do Poder Público municipal.

Contudo, poderia uma atividade ou empreendimento claramente impactante da vizinhança no sentido global acima definido ser dispensado deste estudo? A omissão do legislador afasta a função teleológica (3) do instrumento no ordenamento jurídico? Ao nosso entender, como se verá, além do suporte principiológico, a própria mudança do caráter normativo do Estatuto da Cidade como norma densificadora de direitos fundamentais implica responder essa questão de forma diferente daquela que tem sido tradicionalmente dominante nos tribunais e na doutrina. Tratando-se de direito fundamental (direito fundamental ao meio ambiente urbano), incide no instituto a autoaplicabilidade e a eficácia imediata previstas no art. 5º, § 1º, da CF/88.

A principal finalidade do instituto é aferir os efeitos positivos e negativos na qualidade de vida dos cidadãos, especialmente os residentes na área do empreendimento e suas proximidades, mesmo quando o zoneamento da região permita o uso, ou seja, mesmo quando o regime urbanístico em

abstrato autorize a atividade ou o empreendimento. É o EIV que irá aferir in concreto as incompatibilidades que resultem na rejeição do projeto ou necessidade de adaptações, medidas mitigadoras e compensações decorrentes do impacto causado.

A lei prevê em rol não taxativo algumas questões consideradas mínimas, a serem identificadas por atividade nos respectivos termos de referência, que deverão ser abordadas no EIV, tais como: adensamento populacional; equipamentos urbanos e comunitários; uso e ocupação do solo; valorização imobiliária; geração de tráfego e demanda por transporte público; ventilação e iluminação; paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Como o rol não é taxativo, outros elementos poderão ser incluídos, a exemplo da consulta prévia e dos debates em audiências públicas no curso da elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança para obras de impacto mais relevante.

Aferiu-se uma tendência no fechamento das hipóteses de EIV por listas de atividades ou empreendimentos, com vistas a aumentar a segurança jurídica dos empreendedores. No nosso entendimento deverá, haver normas de encerramento, técnica legislativa bem conhecida, que, muito embora permitam a ampliação do rol, garantam um mínimo de segurança jurídica aos empreendedores, assim como o estabelecimento de exigências de estudo para obras que representem impacto em razão das dimensões e não somente da espécie de empreendimento. O controle dos excessos e da adequação deve ser efetuado pelos termos de referência que irão nortear os EIVs.

Por outro lado, seguindo a premissa democratizante, o EC prevê, ainda, que dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta no órgão competente do Poder Público municipal para qualquer interessado.

Não obstante a similaridade, o EIV e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) são institutos distintos e, como instrumentos, têm finalidades distintas, daí a previsão expressa pelo EC da possibilidade de apresentar-se a necessidade de ambos os estudos. A determinação do EIA dependerá da

legislação ambiental e da normativa aplicável. Portanto, EIV jamais poderá ensejar dispensa do EIA, por si só.

Assim, para além das considerações acima, detectamos neste estudo alguns problemas na aplicação do instituto que mereceriam maior atenção e uma revisão da doutrina e da jurisprudência para garantir a ampla efetividade que o instrumento do EIV representa para o crescimento sustentável das cidades, do ponto de vista econômico, social e ambiental. Passaremos, assim, à sua análise.

3 Princípios da Precaução e Prevenção no EIV e a Mudança da Natureza Jurídica da Licença Urbanística

A partir do que havíamos introduzido acima, consideramos que o EIV é um instrumento de direito urbanístico, com finalidade pública, para tutela do direito coletivo à cidade, que, na perspectiva intergeracional que o qualifica, exige uma correlação entre seus princípios e os princípios do direito ambiental. Assim, devemos ressaltar a ampliação das noções administrativistas tradicionais para abarcar sua complexidade e sua riqueza características.

A relação entre precaução e prevenção é amplamente conhecida, o EIV irá se fundamentar na prevenção toda vez que os riscos certos, concretos e conhecidos das atividades justificarem sua elaboração. Essa peculiaridade auxilia a esclarecer como esse instituto não pode ser dissociado do EIA; da mesma sorte, implica reconhecer que a ausência de dispositivo legal que o estabeleça em lei municipal não pode resultar em uma desatenção aos imperativos que o conhecimento dos impactos provocam do ponto de vista urbanístico. Quer dizer, se o risco é conhecido e sabido, de forma concreta, é da própria essência da prevenção ter instrumentos para mitigá-lo ou mesmo impedi-lo.

Por outro lado, o princípio da precaução se fundamenta a partir da incerteza científica qualificada pela possibilidade de a atividade gerar riscos graves e irreversíveis ao meio ambiente urbano (Princípio 15, ECO/92). Nesse sentido, o EIV revela-se fundamental para avaliar os impactos positivos e negativos do empreendimento, permitindo a

determinação dos riscos, de sua gravidade e irreversibilidade, de forma a garantir a efetividade dos direitos fundamentais envolvidos.

Dessa forma, não se pode olvidar que caracterizar a licença urbanística como ato vinculado e unilateral reconhecedor de um direito prévio, declaratório de condições pré-existentes, como era feito tradicionalmente (SILVA, 2010, p. 434-436), é assaz simplista (4) frente aos desafios exigidos pela necessidade de aplicação dos princípios da prevenção e precaução no Estado Socioambiental. Nessa condição, a licença urbanística se transforma em ato administrativo complexo, tendo uma fase cogente, que é a avaliação do impacto (VIZZOTTO; PRESTES, 2009, p. 126).

Assim, pelas razões expostas, percebe-se, além do que foi dito, que gradualmente as licenças de construção e alvarás irão atingir o mesmo nível de complexidade urbano-ambiental que as licenças ambientais, sendo conferidas em face do caso concreto e conforme condicionantes adrede especificadas, bem como tendo eficácia *rebus sic stantibus* (CAPPELLI; MARCHESAN; STEIGLEDER, 2008, p. 68-71), constituindo-se em verdadeiro ato administrativo *sui generis*.

4 A Eficácia Imediata do EIV Independentemente da Interpositio Legislatoris: as Alternativas Dogmáticas do EIA e a Ampliação do Rol de Empreendimentos ou Atividades em Função do Risco Ambiental/Urbano (Não Taxatividade do Rol das Atividades Consideradas como Impacto de Vizinhança)

Defendemos a aplicação imediata (BONAVIDES, 2003, p. 243) do EIV a partir de sua inserção no Estatuto da Cidade, em razão de considerarmos norma de eficácia imediata ou, na classificação de José Afonso da Silva, de eficácia plena e aplicabilidade imediata. Ademais, propugnamos pela não taxatividade do rol previsto nas legislações municipais, mesmo quando elas tenham optado por essa técnica legislativa para conferir maior segurança jurídica aos empreendedores públicos ou privados, pois, numa ponderação dos valores segurança jurídica (previsibilidade) versus prevenção de danos ambientais/urbanos, prevalece este último (5).

O maior ônus argumentativo pró meio ambiente está fundamentado no princípio *in dubio pro natura* e no caráter de direito fundamental atribuído

ao meio ambiente natural e urbano e, portanto, à sua indisponibilidade, mesmo para o legislador.

Vladimir Passos de Freitas esclarece que "a lei municipal a que se refere o mencionado art. 36 do Estatuto da Cidade, segundo melhor hermenêutica, revela-se absolutamente desnecessário, quando a obra for notoriamente causadora de impacto, como, por exemplo, a construção de estação rodoviária, estádio de futebol ou supermercado de grande porte" (FREITAS, s/d, p. 303-312).

Diz, ainda, que não justifica a negativa de realização do EIV o fato de ter sido realizado o Estudo de Impacto Ambiental - EIA ou o Relatório Ambiental Prévio - RAP, cujas finalidades, ainda que semelhantes, são diversas, como já afirmado pela própria legislação (art. 38 do EC) (6). Em todos os casos em que a atividade exigir EIV, em razão das dimensões e da intensidade do impacto urbano-ambiental, não poderão ser alegadas a ausência de lei ou a não previsão da atividade no rol legal.

5 Conclusões

Conforme previsto no art. 225 da CF, é dever do Poder Público e da coletividade a defesa do meio ambiente - natural e artificial - para as presentes e futuras gerações. Essa imposição inclui, evidentemente, a construção de cidades sustentáveis. Nesse diapasão, prescindir de um instrumento de grande potencial regulatório, como é o EIV, em virtude de um entendimento hermenêutico paleojuspositivista legalista, é descumprir obrigação imposta a todos pela Constituição (art. 225 c/c arts. 182 e 183 da CF) e desconsiderar que o meio ambiente urbano é direito fundamental e, portanto, sujeito à autoaplicabilidade e à eficácia imediata, conforme previsto no art. 5º, § 1º, da CF/88.

Por fim, não podemos deixar de mencionar que tornar o EIV um instrumento efetivo significa reter o direito de construir com supedâneo no Estado Socioambiental, o que implica revisar tradicionais conceituações do direito administrativo, como a que caracteriza licenças urbanísticas como ato administrativo vinculado, pois o direito de construir não estará mais sujeito a um simples ato declaratório de condições preexistentes, mas sim a ato administrativo sui generis, com eficácia rebus

sic stantibus decorrente da complexidade do meio ambiente urbano-ambiental sustentável.

Referências Bibliográficas

BONAVIDES, Paulo. Curso de direito constitucional. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CAPPELLI, Sílvia; MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Direito ambiental. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2008.

FREITAS, Vladimir Passos de. Omissão legislativa e o controle judicial no estudo de impacto de vizinhança. Anais do 13º Congresso de Direito Ambiental, s/c, s/e, s/d.

PRESTES, Vanêscabuzelato. Temas de direito urbano-ambiental. In: CARVALHO, Ana Luísa Soares de et al. A necessidade de compatibilização das licenças ambiental e urbanística no processo de municipalização do licenciamento ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ROCCO, Rogério. Estudo de impacto de vizinhança: instrumento de garantia às cidades sustentáveis. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. Direito urbanístico brasileiro. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

VIZZOTTO, Andrea Teichmann; PRESTES, Vanêscabuzelato. Direito urbanístico. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

WEISSHEIMER, Gladis; ALBANO, Maria Tereza Fortini. Estudo de impacto de vizinhança: a legislação do EIV em Porto Alegre - avanços e desafios. In: CARVALHO, Ana Luísa Soares de Carvalho et al. O mundo da cidade e a cidade no mundo: reflexos sobre o direito local. Santa Cruz do Sul: IPR, 2009.

Notas

(1) Nesse sentido: "APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO POPULAR. LICENÇA DE CONSTRUÇÃO. NULIDADE.

AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA. A administração pública está vinculada ao princípio da legalidade; assim, deve exigir para a concessão de licença para a construção o que a lei impõe, nem mais, nem menos. O Estatuto da Cidade previu o Estudo de Impacto de Vizinhança como instrumento a ser implementado por lei municipal para 'contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades'. Não tendo sido instituído o EIV na legislação municipal, a licença de construção concedida sem a sua realização não pode ser considerada nula sequer em tese. Precedente. Apelação desprovida" (Apelação Cível 70037657525, Segunda Câmara Cível, TJRS, Relª Denise Oliveira Cezar, j. 23.11.2011).

(2) DALLARI; FERRAZ, 2002, p. 205-296.

(3) Sobre as normas teleológicas que teriam substituído a nomenclatura das normas programáticas, consultar: SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 96.

(4) Nesse sentido: "APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO POPULAR. LICENÇA DE CONSTRUÇÃO. NULIDADE. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA. A administração pública está vinculada ao princípio da legalidade; assim, deve exigir para a concessão de licença para a construção o que a lei impõe, nem mais, nem menos. O Estatuto da Cidade previu o Estudo de Impacto de Vizinhança como instrumento a ser implementado por lei municipal para 'contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades'. Não tendo sido instituído o EIV na legislação municipal, a licença de construção concedida sem a sua realização não pode ser considerada nula sequer em tese. Precedente. Apelação desprovida" (Apelação Cível 70037657525, Segunda Câmara Cível, TJRS, Relª Denise Oliveira Cezar, j. 23.11.2011). Também: "PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. PORTOS E TERMINAIS DE MINÉRIO, DE PETRÓLEO E DERIVADOS, DE PRODUTOS QUÍMICOS E SUAS AMPLIAÇÕES. COMPARTIMENTAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. EIA/RIMA. ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV). AUSÊNCIA DE PERICULUM IN

MORA. (...) 4. Em relação ao Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), o art. 36 da Lei nº 10.257/03, que instituiu o Estatuto da Cidade, prevê que caberá a lei municipal definir os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança para obtenção de licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal. No exercício dessa competência, o Município de Paranaguá editou a Lei Municipal nº 2.822/07, que, no art. 2º, define os empreendimentos geradores de impacto de vizinhança. Os empreendimentos de melhora na infraestrutura do Porto de Paranaguá não se incluem nas hipóteses taxativas do dispositivo, segundo avaliação da autoridade municipal e do órgão ambiental envolvido. As obras visam, justamente, desobstruir o tráfego no entorno portuário, com reflexos positivos no equilíbrio ambiental, sobretudo quanto à poluição, e estão perfeitamente adequadas às atividades desenvolvidas na zona em que serão realizadas. Em suma, não haverá alteração urbanística negativa a ensejar a elaboração de EIV; pelo contrário, o impacto será extremamente positivo, pois será reduzido o fluxo de veículos pesados no entorno do porto. Não houve omissão do IAP e o próprio Ibama nega a legitimidade para condução do licenciamento ambiental no caso. Na Nota Técnica nº 119/2010 restou expressamente consignado que o empreendimento tem caráter local e o licenciamento pelo IAP tem amparo em termo de compromisso. 5. Não há notícia do descumprimento das determinações do órgão ambiental e deve-se considerar a presunção de legitimidade dos atos administrativos, sobretudo quando ausente prova concreta de dano ou prejuízo imprevisto. Ademais, a licença prévia foi emitida no início de 2009, tendo sido ajuizada a ação civil pública de origem apenas em setembro de 2010. O interregno transcorrido, aliado às considerações já tecidas sobre a regularidade das cautelas adotadas para autorização do empreendimento, afasta a urgência na concessão da medida antecipativa" (TRF da 4ª R., AG 5009757-32.2010.404.0000, Quarta Turma, Relª p/ o Acórdão Marga Inge Barth Tessler, DE 18.03.2011).

(5) Nesse sentido: "Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em face da União, do Estado do Paraná, do Município de Cruzeiro do Oeste e do Instituto Ambiental do Paraná, em razão de termo

de cooperação técnica firmado entre a União e o Estado do Paraná para a construção de penitenciária estadual no Município de Cruzeiro do Oeste, em terreno doado pelo Município. Sustou a parte ora agravante que, para a construção da penitenciária conforme pretendem os entes federativos, seria necessária a realização de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), a elaboração de relatório de impacto ambiental (RIMA), além do estudo de impacto de vizinhança (EIV) no local. Indeferido o pedido de antecipação dos efeitos da tutela (fls. 63/68), o Parquet Federal interpôs agravo de instrumento em que postulou a concessão de efeito suspensivo ativo para que: a) à União, que se abstenha de efetuar qualquer repasse de verbas destinadas à construção do novo presídio estadual em Cruzeiro do Oeste enquanto não houver a regularização das exigências legais relativas à elaboração de EIA/RIMA, de EIV, bem como adequação do projeto arquitetônico da unidade prisional; b) ao Estado do Paraná, que se abstenha de realizar qualquer ato tendente à construção ou ao prosseguimento da obra do presídio estadual em Cruzeiro do Oeste enquanto não expedidas as licenças ambiental e de edificação, lastreadas em EIA/RIMA e EIV; c) ao Estado do Paraná, que promova a adequação do projeto arquitetônico da unidade prisional ao disposto na Lei de Execução Penal; d) ao Município de Cruzeiro do Oeste, que faça suspender a execução da obra e eventual cessão de serviços, ante a ausência de apresentação e aprovação de EIA/RIMA e de EIV; e) ao Instituto Ambiental do Paraná, que se abstenha de expedir qualquer alvará ou licença ambiental para as obras do presídio estadual em Cruzeiro do Oeste enquanto não lhe for apresentado o EIA/RIMA. É o relatório. Decido. Tenho entendimento de que a excepcionalidade da inversão na ordem cronológica da prestação jurisdicional é medida de exceção, além do que o pedido de suspensão da decisão proferida em exame liminar não comporta exame do mérito da controvérsia principal, no caso a necessidade ou não de realização dos estudos de impacto ambiental e de vizinhança (EIA/RIMA e EIV), os quais, em princípio, estariam dispensados em razão da Resolução do Conama nº 1/86, bem como da ausência de lei municipal que defina os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de

construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal (art. 36 do Estatuto da Cidade). Deve a análise cingir-se aos aspectos concernentes à potencialidade lesiva do ato decisório, em face da situação relatada nos autos. E, nesse aspecto, tenho que a razão está com o agravante em um ponto, que destaco a seguir, mantendo desde logo decisão quanto ao restante. Com efeito, trago à luz a questão da ausência do já referido estudo de impacto de vizinhança. Ora, os efeitos da construção de uma penitenciária nos moldes visados pela União, Estado do Paraná e Município de Cruzeiro do Oeste, por evidente, são, não somente do ponto de vista ambiental, mas, especialmente, do ponto de vista social, absolutamente relevantes. Desnecessário argumentar quanto aos seus efeitos possíveis junto à comunidade local e, especialmente, à vizinhança próxima. Juridicamente, a questão também não é negligenciada. O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01, assim estabelece em seu art. 37: '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'. Confessando a ausência, as contrarrazões do agravo do Estado do Paraná argumentam que o EIV não é exigível em face da ausência de lei municipal prevendo. Incorreto o argumento. Ainda que o próprio Estatuto da Cidade estabeleça que lei municipal definirá quais empreendimentos e atividades, privados ou públicos, dependerão de estudo prévio de impacto de vizinhança, a ausência desse diploma legal, por inércia do legislativo municipal, não deve afastar a importância do referido estudo. A legislação federal, quando prevê a lei municipal para regular as hipóteses de exigência, impõe uma obrigação aos legislativos municipais quanto à necessidade de atenção ao ponto. Não elimina, não condiciona, todavia, o inegável direito das comunidades de resguardarem os atributos inerentes ao direito de vizinhança e a reclamarem, perante os órgãos autorizadores de empreendimentos potencialmente lesivos à comunidade, a

observância dos seus preceitos. Sendo instrumento de organização das políticas de urbanização dos espaços municipais (Lei nº 10.257/01, art. 4º, VI), poderia e deveria, na ausência de lei municipal, ter sido exigida como questionamento técnico do próprio licenciamento havido. O que não se pode é, sem estudos técnicos, permitir construção dessa natureza em espaço municipal que se mostre evidentemente inadequado, no presente e notoriamente, no futuro desenvolvimento urbano. Nesse ponto, o agravo indica que 'a área onde será edificado o presídio é densamente povoada, onde estão sediadas creches e escolas municipais'. Posto em relevo tal argumento, esvazia-se o apontado no despacho agravado sobre estar o imóvel em 'zona rural, contíguo à área urbana'. Ao contrário, croqui da área indica que, embora legalmente se pudesse cogitar de área rural, está a área com o entorno completamente urbanizado. Por fim, toda a retórica da urgência não se mostra relevante. A questão do presídio é, sim, importante, porém, é certo que os elevados custos orçamentários não podem ser aplicados de atropelo, correndo-se o risco de se encravar um presídio dentro uma área urbanizada, sem que se apresentem estudos técnicos sobre o assunto. Não se trata, é claro, de afirmar que o Município não possa ter a obra, nem se nega o desejo da comunidade em tê-lo, conforme ressaltado pelo despacho agravado. Ao contrário, impõe-se tratar a questão com objetividade técnica, aos fins de empregar o dinheiro público da melhor forma possível e em benefício de todas as gerações futuras de munícipes, dada a permanência da obra ao longo dos anos junto à comunidade local. Desse modo, penso que é, no caso em análise, pertinente a realização do EIV, como complemento do licenciamento já realizado, a ser concluído anteriormente ao início da obra de construção da penitenciária estadual em Cruzeiro do Oeste/PR. Diante do exposto, defiro parcialmente o pedido de efeito suspensivo ativo, nos termos da fundamentação. Comunique-se ao Juízo de origem. Intime-se a agravada na forma do art. 527, V, do CPC. Após, voltem conclusos" (TRF da 4ª R., AG 2009.04.00.025328-8, Quarta Turma, Rel. Márcio Antônio Rocha, DE 24.07.09).

(6) Por outro lado, como alternativa dogmática a uma leitura mais estreita de direito administrativo do fenômeno urbanístico exigente de EIV, podemos acrescentar que o instrumento não pode ser substituído pelo

EIA; porém, poderá ocorrer de os elementos previstos no EIV serem tratados no EIA nos casos em que não houver previsão expressa na lei local de EIV, ou a previsão for incompleta, e, assim, exigir a melhor tutela urbano-ambiental. Isso em razão do fato de que, muito embora o nome *iuris*, o que configura a substância dos processos e procedimentos administrativos e judiciais, em geral, é o seu conteúdo; assim, quando a leitura estreita e dogmática da legislação impedir a realização de EIV por falta de previsão expressa na lei municipal (o que, reforçamos, negaria vigência à Constituição Federal), poderá ser incluído o estudo em questão dentro do termo de referência do EIA.

* Estudo elaborado para a disciplina da Prof^a Vanêscia Buzelato Prestes, Instrumentos da Política Urbana, no Curso de Especialização em Direito Urbanístico Ambiental da FMP, ministrado em Vitória/ES, 2011/2012.

Fonte: www.lex.com.br/doutrina