

A cidade de Natal e o Estudo de Impacto de Vizinhança

Lauro Gurgel de Brito¹

Veruska Sayonara de Góis²

RESUMO: A cidade é o espaço onde se situa o cidadão, constituindo-se como meio ambiente artificial ou construído. O município foi alçado a ente federativo na Constituição Federal de 1988, que também estabeleceu diretrizes para a política urbana, detalhadas no Estatuto da Cidade, ou Lei 10.257/2001. Esta lei prevê o Estudo do Impacto de Vizinhança, a ser regulamentado por lei municipal, e que guarda similitude com o Estudo de Impacto Ambiental, cuja ênfase recai sobre o princípio da precaução. Passa-se a analisar, com base em pesquisa bibliográfica e documental, a regulamentação do EIV no município de Natal, ótica pela qual são estudados o alcance do instituto e as dificuldades para sua implementação. Verifica-se que o EIV tem contornos próprios, não se confundindo com o EIA, configurando-se como mecanismo contributivo para a gestão de cidades sustentáveis, vez que possibilita o planejamento e o uso dos recursos urbanos sob o viés da participação e qualidade de vida, ínsitas no entorno do conceito publicizado de vizinhança.

PALAVRAS-CHAVE: ambiente, cidade, vizinhança. impacto, precaução.

1 A cidade como espaço de responsabilidade ambiental.

A partir do fenômeno urbanizatório, a cidade passa a ser foco de atenção, configurando-se como meio ambiente construído ou artificial. O momento histórico considerado é o da Revolução Industrial, com os fenômenos migratórios de êxodo rural. A cidade, no entanto, é anterior ao estado, consistindo em uma modelo das organizações políticas atuais.

¹ Advogado, especialista em Direito e Jurisdição pela ESMARN - UnP, professor de Direito Constitucional da UERN, Unp e ESMARN .

² Advogada, especialista em Direito e Cidadania (UFRN), professora (UERN) e mestranda em Direito Constitucional pelo PPG - UFRN.

“A cidade era uma confederação” (COULANGES, 2004, p. 138), com vários grupos associados e estágios ou ritos de passagem, tendo por ponto integrador a religião comum, vivida na urbe. Segundo Coulanges, várias famílias formavam a fratria, várias fratias a tribo, e diversas tribos a cidade (2004, p. 138). A organização parte do privado para o mais geral.

Atualmente, a cidade é um espaço público, com, evidentemente, relações privadas constitutivas. A publicização de alguns institutos mostra uma preocupação, entretanto, com a funcionalidade social desse espaço. Perceba-se que não existe uma distinção clara entre cidade e município, e que mesmo a cidade possui o âmbito urbano que lhe caracteriza, e um âmbito rural.

Como dinâmica própria, a cidade tem responsabilidades ambientais, visto ser um espaço ambiental, embora artificializado pela produção humana. A criação de deveres ambientais no corpo da Constituição aumenta a responsabilidade dos entes federativos, que repartem esse dever fundamental de cunho ambiental com a comunidade compreendida *lato sensu*, ou seja, os cidadãos e a população de forma genérica.

Nesse sentido, prevê o artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, “(...) impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

A preocupação com o ambiente caminha em sentidos diversos: se, por um lado, existe a universalização do cuidado ambiental, por outro, cada vez mais se confia ao município uma vocação privilegiada para a proteção dos bens ambientais. Percebe-se que

O postulado globalista pode resumir-se assim: a proteção do ambiente não deve ser feita a nível de sistemas jurídicos isolados (estatais ou não), mas sim a nível de sistemas político-jurídicos, internacionais e supranacionais, de forma a que se alcance um standard ecológico ambiental razoável a nível planetário, e ao mesmo tempo, se estructure uma responsabilidade global (de estudos, organizações, grupos) quanto às exigências de sustentabilidade ambiental. Por outras palavras: o globalismo ambiental visa ou procura formatar uma espécie de *Welt-Umweltrecht* (direito de ambiente mundial). Isto não significa que se desprezem as estruturas estatais e as instituições locais (CANOTILHO, 2003, p. 103).

A CRFB garante a proteção ao meio ambiente em diversas passagens e referências diretas ou indiretas ao meio ambiente (caça, pesca, fauna, flora, extrativismo

mineral, equilíbrio ecológico, função social da propriedade e a qualidade de vida são alguns dos tópicos da questão).

A Carta Constitucional incluiu ainda instrumentos relevantes, como o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), instituindo deveres e direitos a respeito³, tendo falado também na função social da cidade (art. 182).

2 O Estatuto da Cidade e o Estudo de Impacto de Vizinhança

A CRFB dedica o Capítulo II do Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira) à Política Urbana, explicitando os objetivos. Um paradigma é o art. 182, ao afirmar que

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Grifo nosso).

O Estatuto da Cidade, a saber, a Lei 10.257/2001, é justamente esta lei de diretrizes gerais, que prevê uma série de institutos para a política urbana e organização das cidades. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil, mas não define o que é cidade – entendida, genericamente, como sede de município. Segundo Odete Medauer, o Estatuto da Cidade:

é um conjunto de figuras jurídicas de um instrumental a ser operacionalizado em nível municipal, adaptado à realidade de cada cidade. O estatuto fornece os parâmetros executivos e legislativos municipais para a elaboração de suas leis e planos urbanísticos (*Apud* reportagem jornalística *Enfim o Estatuto da Cidade*, s/p).

³ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

O município brasileiro, onde se localiza a cidade, é parte integrante da aliança que compõe a federação, tendo personalidade jurídica de direito público com competência para legislar sobre assuntos de interesse local. Malgrado a nebulosa ambiência do termo interesse local, tem o município campo legislativo próprio, que deve ser estudado com os cuidados que a separação constitucional de competências impõe. Não obstante a expressa previsão constitucional, a natureza de ente federativo do município ainda é contestada por alguns doutrinadores, como José Afonso da Silva:

A Constituição consagrou a tese daqueles que sustentavam que o Município brasileiro é ‘entidade de terceiro grau, integrante e necessária ao nosso sistema federativo’ [Hely Lopes Meireles]. Data vênua, essa é uma tese equivocada, que parte de premissas que não podem levar à conclusão pretendida. Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados (SILVA, 2006, p. 474-475).

Não obstante tal posicionamento, o município ganha espaço, autonomia e visibilidade, sendo pessoa de direito público interno. A vida dos cidadãos percebe-se como vivida nas cidades, para o trabalho, a construção de relacionamentos e o lazer. Assim, os cidadãos têm direito à cidade, na qualidade de direito difuso, por se tratar de meio ambiente artificial.

A cidade, além da vocação de “*colméia, do termitário e do formigueiro*” (MUMFORD, 1982, p. 12), tem responsabilidade com suas funções sociais (art. 182, CF *c/c* art 2º, Lei 10.257/01), atendendo às diretrizes de garantia do direito a cidades sustentáveis, gestão democrática por meio da participação popular e planejamento do desenvolvimento das cidades.

O Estatuto da Cidade tem 58 (cinquenta e oito) artigos, e traz, nos artigos 36 a 38, o Estudo de Impacto de Vizinhança, instrumento de planejamento com relevo econômico, a ser regulamentado por lei municipal. Conforme a Lei 10.257/2001:

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.

Como se verifica, o Estudo de Impacto de Vizinhança é requisito de racionalização que se refere ao direito de construir e praticar certas atividades, ao lado

do Plano Diretor (art. 4º, III, “a” e VI da Lei 10.257/01). Essa lei traz princípios inseridos em seus institutos, como o da precaução, ligado ao Estudo de Impacto de Vizinhança.

A avaliação de impactos ambientais, exigência característica de instrumentos como o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), tem como preocupação motivadora a precaução, já preconizada na Declaração do Rio de Janeiro/92 como o Princípio 15. “*O Princípio 15 utiliza expressões como “precaução” e “ameaça de danos sérios e irreversíveis” (...). Precaução é “cautela antecipada”, do latim **precautio-onis***” (MAXHADO, 2004, p. 57).

Estão presentes no referido princípio a interrogação ou incerteza quanto aos resultados ou danos ambientais, a necessidade de averiguar-se o tipo de ameaça e qual medida de controle ou prevenção é adequada para minimizar os possíveis prejuízos.

Falar de Estudo de Impacto de Vizinhança implica, assim, trabalhar diversas categorias, como meio ambiente, urbanização, impacto e vizinhança – esta última aparentemente indeterminada ou de difícil determinação. Traz à tona, questões de relevância enquanto instituto de Direito Econômico e *locus* de discussão sobre poder local, idéia cara às ciências sociais enquanto participação comunitária e democratização na gestão das cidades.

O conceito de impacto ambiental ainda se apresenta vago, e a própria lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) não especificou o que seria impacto ambiental (*a priori*, não se confunde com poluição ou degradação – pela condensação dessas categorias). Acompanhamos o pensamento de Antonio Cláudio M. L. Moreira, quando diz que:

Preferimos o conceito de impacto ambiental como uma poderosa influência que desequilibra um ecossistema, apresentado por Murguel Branco (...). Este conceito admite a capacidade de um ecossistema de absorver impactos até um limite, que quando ultrapassado, desequilibra o ecossistema. Assim, propomos o conceito de significativo impacto como qualquer alteração produzida pelos homens e suas atividades nas relações constitutivas do ambiente e que excedam a capacidade de absorção desse ambiente (1999, s/p).

Estaria sujeito, também, ao entendimento de empreendimento de significativa repercussão ambiental definido no Decreto Federal 99.274/94 e na Resolução

CONAMA 01/86 (regulamenta o procedimento relativo ao Estudo de Impacto Ambiental).

Apesar de tais itens, ainda é nebulosa a área de incidência do EIV, uma vez que lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de sua elaboração, para posterior obtenção de licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento (art. 36, Lei 10.257/01).

Pela natureza de instrumento de política ambiental, o Estudo de Impacto de Vizinhança tem semelhança com o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), este de cunho constitucional (art. 225, §1º, IV). Configura-se um modelo de estudo casuístico, a incidir sobre determinados empreendimentos, listados por lei de competência municipal.

Em regra, a maior parte de empreendimentos de impacto limitado não necessitará de um estudo de impacto de vizinhança, bastando atender às padronizações técnicas e recomendações de postura da cidade, constantes do Plano Diretor e outros documentos legais.

Na realidade, os estudos e avaliações de impacto ambiental preexistem à Constituição, constando da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81, art. 8º, II e art. 9º, III) e da Resolução Conama 01/86 (Dispõe sobre procedimentos relativos ao Estudo de Impacto Ambiental).

Com a previsão expressa na CRFB de 1988, ganha respaldo e exigência de *anterioridade*, passando-se a entender que o EPIA (Estudo Prévio de Impacto Ambiental) é o instituto constitucional, o que não inviabiliza a realização de outras avaliações e estudos de impacto ambiental concomitantemente a obras e atos impactantes. Conforme a Constituição:

Art. 225. (...)

§1º. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

A questão da anterioridade é um ponto de similaridade entre o Estudo de Impacto de Vizinhança e o instituto do Estudo de Impacto Ambiental. Além de ser prévio, o EIV configura-se como estudo, devendo ser realizado por equipe técnica

habilitada e multidisciplinar, de maneira a abarcar a complexidade dos saberes ambientais.

De acordo com o artigo 37 do Estatuto da Cidade, o Estudo de Impacto de Vizinhança 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 questões de 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, patrimônio natural e cultural.

Mas também existe uma indeterminação teórica no vocábulo ‘vizinhança’, isso porque o conceito jurídico de vizinhança, costumeiramente, é tema da seara privada do Direito Civil, mais propriamente dos Direitos Reais (art 1.277 Código Civil 2002, Direitos de Vizinhança), e comumente relativo ao uso nocivo da propriedade (art 1299 CC/02; art. 1309 CC/02, referentes ao Direito de Construir). Segundo Marcus Cláudio Acquaviva:

Com efeito, o direito de construir, condicionado à função social da propriedade, sofre restrições não apenas no CC, mas também em vasta legislação de caráter administrativo, pertinente à construção, segurança e higiene das edificações (2000, p. 504).

Assim, para efeito do EIV, é mais apropriado relacionar vizinhança à proximidade ou interferência. *Vizinhança* será o espaço territorial-espacial que sofra relevante impacto ou interferência em seu meio ambiente artificial, afetando a qualidade da vida ali existente; as relações preexistentes relativas ainda ao que não seja vivo, como som e silêncio; e até mesmo o que sinta repercussão econômica, como as questões referentes à valorização imobiliária e equipamentos urbanos e comunitários.

É Coulanges quem explica a origem dos limites entre as moradias como uma questão de cunho religioso, ou seja, o necessário espaço para o culto familiar, auxiliando na formação dos contornos do instituto da propriedade: “*as casas não devem se tocar (...). Uma parede não poderia ser comum a duas casas, porque então desapareceria o recinto sagrado dos deuses domésticos*” (2004, p. 68). No espaço íntimo, cada família rendia homenagens aos seus deuses próprios.

O deus Termo guardava, de fato, os limites do campo, vigiando-o. O vizinho não ousava se aproximar demais: 'porque então, como nos diz Ovídio, o deus, ao sentir-se ferido pelo vômer do arado ou da enxada, gritava: pare, este é o meu campo, acolá está o teu'. Para se apossar do campo de uma família, era preciso derrubar ou deslocar um marco, mas esse marco era um deus. O sacrilégio era horrível, e o castigo, severo (COULANGES, 2004, p. 74).

Com certeza, entretanto, extrapola-se, agora, o sentido privatístico de cunho civilista que vigorava no termo vizinhança, pois se busca o aspecto publicístico do termo vizinhança, com seus habitares coletivos, espaços socializados e suas mútuas interferências. Procura-se também mensurar a relação direta entre meio ambiente artificial (cidade) e a capacidade de suportar impactos, resultando a busca da função social dos espaços, sejam públicos, sejam privados.

Mas somente o legislador poderá sanar, plenamente, a abrangência terminológica, restringindo o espaço incidental do Estudo de Impacto de Vizinhança, e regulamentando os casos referentes a licenciamento por parte do município, garantida a participação popular no processo.

Embora não se fale sobre a audiência na seção específica onde se trata o EIV (o termo utilizado é "*consulta, no órgão competente do Poder público municipal, por qualquer interessado*", art 37, § Único, última parte, Lei 10.257/01), a gestão democrática da cidade impõe esse cuidado (art. 43, II, Lei 10.257/01), aumentando a semelhança com o EPIA, e ressaltando o poder local, atribuído às comunidades para interferir no seu 'espaço'.

O relatório será expresso em linguagem clara, trazendo uma investigação acerca da realidade existente e da situação hipotética, ou seja, um verdadeiro levantamento sobre as conseqüências de determinada obra que se deseje realizar.

Observe-se que o instituto Estudo de Impacto de Vizinhança já se encontra no centro das divergências doutrinárias, constituindo mais uma garantia de proteção à sadia qualidade de vida urbana, que é direito fundamental; implicando, por outro lado, em restrições a obras e atividades impactantes, inclusive econômicas.

Assim, apesar do Estatuto da Cidade afirmar a distinção entre o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), garantindo que a elaboração do EIV não substitui a necessidade do EIA (art 38, Lei 10.257/01), parte da doutrina inclina-se pela *fraternidade* dos institutos.

A similaridade origina-se dos termos, critérios e exigências homogêneos, como a incumbência do Poder Público para exigir os estudos (tanto de vizinhança quanto o ambiental); a realização prévia dos estudos à instalação de obra ou empreendimento; e a necessidade de publicidade aos institutos. Algumas distinções são perceptíveis, no entanto, como se observa no trecho a seguir:

O primeiro ponto que permite separar o EIA do EIV é o atinente à limitação territorial, pois enquanto aquele tem um campo não definido previamente, este deve ficar limitado à área do empreendimento e suas proximidades, consoante caput do artigo 37 do estatuto. Também está o EIV limitado às áreas urbanas (art. 36 do estatuto), embora devesse abranger impactos à qualidade de vida também no meio rural (MATA, 2004, p. 136).

Tamanha conformidade leva à adoção, por segmento doutrinário, do Estudo de Impacto de Vizinhança como instrumento de natureza jurídica constitucional, vinculado aos critérios impostos pelo artigo 225, IV, da Constituição da República Federativa do Brasil (que determina exigência de estudo prévio de impacto ambiental) – e, por isso, desvinculado da exigência de regulamentação municipal. Decorreria, para Celso Antônio Pacheco Fiorillo:

Daí ser despicienda, por inconstitucional, a primeira parte do artigo 36 do Estatuto da Cidade, que condiciona os empreendimentos e atividades privados ou públicos sujeitos ao estudo à ‘lei municipal’, posto que a exigência do estudo se estabelece, ainda que na forma da lei, para qualquer instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental (2002, p. 219).

Existe, entretanto, necessidade de implementação legal ao instrumento, devido às peculiaridades locais, e respeitadas as normas gerais determinadas por lei federal, por se tratar de assunto de interesse local, da competência dos Municípios, consoante o disposto no art. 30, I da Constituição da República Federativa do Brasil.

Somente em caso de omissão do legislador - visto que não se pode obrigar o Poder Legislativo a fazer as leis; a finalidade do Estudo de Impacto de Vizinhança poderia ser atingida independentemente de lei municipal, uma vez aceita a proposição de natureza constitucional do instituto pela via da similitude com o EIA e pela pacífica noção de meio ambiente construído, especialmente o urbano.

Aplicar-se-ia o Estudo de Impacto Ambiental enquanto o instrumento do Estudo de Impacto de Vizinhança não fosse regulamentado, dando-se aplicabilidade direta e

imediatamente aos institutos, mesmo porque essa é uma característica dos direitos e garantias fundamentais, consoante o disposto no artigo 5º, §1º da Constituição da República Federativa do Brasil⁴.

Entretanto, a regulamentação é imprescindível, devido às particularidades, interesses e necessidades municipais, aspectos a serem apreciados por lei local; convertendo-se o Estudo de Impacto de Vizinhança em verdadeiro mecanismo de política preventiva, proteção ambiental e monitoramento urbano, tutelando a função social da cidade.

Esta função social estabelece cânones diferenciados de utilização do meio ambiente, impondo-se a todos por determinação constitucional (*Artigo 5º, inciso XXIII – a propriedade atenderá à sua função social*), e gerando uma nova ordenação de elementos como vizinhança e aproveitamento de ordem ambiental.

4 O instituto do EIV no município de Natal

Natal é a capital do Estado do Rio Grande do Norte, e, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, contagem de 2007), tem uma população de 774.230 habitantes em uma área de 170 km² (Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>. Acesso em: 20/05/2008).

Trata-se de uma cidade que possui extensa área litorânea, e ainda um resquício da Mata Atlântica, protegida no Parque das Dunas, uma Unidade de Conservação Ambiental do IDEMA (Instituto de Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte, órgão vinculado à SEPLAN – Secretaria de Planejamento do Estado do Rio Grande do Norte).

Ressalte-se que o Parque Estadual Dunas de Natal “Jornalista Luiz Maria Alves” foi a primeira Unidade de Conservação Ambiental implantada no Estado do Rio Grande do Norte, possuindo 1.172 hectares de mata nativa (Disponível em: <http://www.parquedasdunas.rn.gov.br/apresentacao.asp>. Acesso em: 20/05/2008).

O Plano Diretor de Natal (Lei Complementar 07) foi revisto em 2007, de forma açodada, e em um clima político inamistoso. Nele, são consideradas de risco, no município, as áreas de dunas, de mangue e de encostas. Sob forte impulso do bem

⁴ As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

sucedido turismo estrangeiro, as construtoras pressionam as instâncias governamentais no sentido de facilitar os processos de licenciamento, como ilustram as seguintes palavras:

Terrenos nas praias são disputados por investidores estrangeiros, que constroem condomínios e hotéis de olho em seus conterrâneos Europeus dispostos a comprar flats, apartamentos e casas trouxeram também europeus dispostos a investir na construção de imóveis. Waldemir Bezerra, do Conselho Regional dos Corretores de Imóveis do Rio Grande do Norte (Creci-RN), diz que os estrangeiros já adquiriram mais de 400 quilômetros de costa no Rio Grande do Norte. "E, onde eles encontram terrenos de frente para o mar, compram." Essa procura fez os preços dispararem. Um terreno de mil metros quadrados de frente para o mar na Praia da Pipa, no litoral sul potiguar, pode atingir mais de R\$ 1,5 milhão hoje (ONAGA, *Preços disparam e afastam brasileiros*, O Estado de São Paulo, 2005, Cidades, p. C1).

Neste contexto, chama a atenção a regulamentação do Estudo de Impacto de Vizinhança. A lei 4.619 é de 1995, portanto, anterior ao Estatuto da Cidade, e dispõe sobre a regulamentação do procedimento para análise do Relatório de Impacto de Vizinhança.

Os itens previstos para análise, a ser feita por profissionais devidamente habilitados na área específica, são: I - a demanda de serviços de infraestrutura urbana; II - a sobrecarga na rede viária e de tráfego; III - movimentos de terra e produção de entulhos; IV - absorção e destinação das águas pluviais; e V - as alterações ambientais e os padrões funcionais e urbanísticos da vizinhança.

A lei cuida, assim, de um relatório técnico de análise de impactos, e lista alguns dos empreendimentos que devem ser submetidos a tal procedimento, sem prejuízo de outros listados no Plano Diretor. De acordo com o artigo 3º da referida lei municipal, tais empreendimentos são:

- I - o parcelamento do solo, por qualquer de suas formas, em área de até 10.000m², que acarrete mudança no sistema viário existente;
- II - o parcelamento do solo, por qualquer de suas formas, em áreas acima de 10.000m²;
- III - empreendimentos que possuam câmaras frigoríficas;
- IV - qualquer tipo de comércio que produza resíduos considerados potencial ou efetivamente poluidores;
- V- empreendimentos que comercializarem produtos perecíveis;
- VI - empreendimentos com serviços hospitalares;
- VII - estabelecimentos de ensino com mais de 175 (cento e setenta e cinco) alunos por turno;
- VIII - estabelecimentos que desenvolvam atividades esportivas em geral;

IX - as demais atividades conflitantes com o uso residencial, tais como, padarias, sucatas, serrarias, lavanderias, instalação de som, revenda de automóvel, oficina mecânica, casa de música, bares e similares, indústrias em geral, comércio atacadista, restaurante, limpadora de fossas, estacionamento rotativo, supermercados, locadora de veículos, clínicas em geral, lojas de materiais explosivos, postos de lavagem e postos de abastecimento de combustíveis (Lei 4.619/95. Dispõe sobre a regulamentação do procedimento para análise do Relatório de Impacto de Vizinhança Disponível em: <http://www.natal.rn.gov.br/semurb/legislacao.php> . Acesso em: 15/05/2008).

Atente-se para, inicialmente, a necessidade de adaptação da referida lei aos parâmetros do Estatuto da Cidade, lei nacional que regulamenta os artigos 182 e 183 da CRFB, estabelecendo diretrizes gerais.

Em atenção aos preceitos que regem o Estudo de Impacto Ambiental, e dada a complexidade da matéria, adequado também que seja tal estudo realizado por profissional habilitado na área, visto que os impactos são de natureza múltipla, requerendo trabalho de equipe multidisciplinar.

A lei refere-se somente ao relatório de impactos, e não menciona o Estudo de Impacto de Vizinhança. Pelos itens elencados, porém, (a demanda de serviços de infraestrutura urbana; a sobrecarga na rede viária e de tráfego; movimentos de terra e produção de entulhos; absorção e destinação das águas pluviais; e as alterações ambientais e os padrões funcionais e urbanísticos da vizinhança) apenas teríamos um levantamento do estado da situação, contemplando-se aspectos micro no quesito informações sobre '*alterações ambientais e os padrões funcionais e urbanísticos da vizinhança*'.

Entretanto, o EIV, conquanto limitado a um espaço urbano e verificável conforme as peculiaridades do empreendimento (acerca de propagação de impactos em uma conformação casuística do conceito de vizinhança), deve aferir, pelo menos, os itens elencados no Estatuto da Cidade, em seu artigo 37.

Seriam questões referentes a 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.

Interessante observar que, embora a lei permaneça inalterada e portanto incompatível com a atual disciplina do instituto, o novo Plano Diretor dedica uma seção

aos 'Empreendimentos e Atividades de Impacto'. Completa a lei, e classifica os impactos da seguinte maneira:

Art. 34 - Consideram-se empreendimentos e atividades de impacto ao meio ambiente urbano todo e qualquer empreendimento:

I - que, quando implantados, venham a sobrecarregar a infra-estrutura urbana e provocar alterações nos padrões funcionais e urbanísticos da vizinhança.

II - que, de forma efetiva ou potencial, causem ou possam causar qualquer alteração prejudicial ao meio ambiente ou acarretar uma repercussão significativa ao espaço natural circundante.

Parágrafo único. Para os fins previstos neste artigo entende-se por alteração prejudicial ao meio ambiente aquela que possa causar degradação da qualidade ambiental e poluição, nos termos dispostos no artigo 3º da Lei Federal nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) (Lei Complementar 082/2007, Plano Diretor de Natal. Disponível em: <http://www.natal.rn.gov.br/semurb/legislacao.php> . Acesso em: 15/05/2008).

Além de incluir todos os itens previstos na legislação federal, acrescenta mais dois (Plano Diretor de Natal, artigo 37, § 1º, incisos VIII e IX) para consideração em termos de impacto: a drenagem urbana e o esgotamento sanitário. Reitera os procedimentos de publicização e disponibilização para consulta dos documentos atinentes ao EIV, uma vez que o instrumento cumpre a vocação de democratizar a cidade e cuidar da funcionalização social de seus usos.

Apesar dessas adaptações, entendemos que a referida lei de RIV continua válida, a despeito de seus aspectos problemáticos - como a lista de empreendimentos. Isso porque tal lei não é revogada expressamente no novo Plano Diretor em suas Disposições Gerais e Transitórias (artigo 111 a 121), nem é totalmente incompatível com ele.

Acerca da lista de empreendimentos, verifica-se uma amplitude desmesurada deles, nos itens III ao IX (Lei 4.619/95, cf. à página 12) da lei que regulamenta o relatório de impacto de vizinhança. Conforme atesta Mata:

Destaque-se que através da fixação de padrões de qualidade do ambiente urbano muitos empreendimentos poderão ser excluídos da necessidade de elaboração do EIV, bastando o cumprimento daqueles padrões. A padronização tem vantagens sobre o estudo caso a caso, pois agrega certeza, impessoalidade, celeridade e redução de custos. De tal sorte, o EIV, que é um exame caso a caso, deve ficar restrito às hipóteses nas quais a padronização não seja suficiente para assegurar a manutenção da qualidade ambiental urbana (2004, p. 136).

Outro aspecto problemático é a especificação prévia do termo vizinhança. O artigo 2º da Lei 4.619/95 preleciona que “*para efeito desta Lei, considera-se vizinhança a área contida numa distância de 150m, no máximo, tomados dos limites do imóvel onde será implantado o empreendimento*”. Tal definição é combatida por estudiosos, uma vez que a quantificação do alcance do impacto só é mensurável no caso concreto, de acordo com o tamanho e a complexidade do empreendimento.

“Essa definição objetiva é equivocada, tendo em vista que a natureza dos impactos pode fazer com que ultrapassem uma metragem previamente estabelecida” (ROCCO, 2006, p. 175). Assim, a amplitude do estudo seria fixada caso a caso, não se olvidando diretrizes de ordem técnica, pois o casuísmo não implica subjetivismo.

Assim, restaria, para efeitos de necessidade de adequação, a revista dos empreendimentos listados na Lei 4.619/95, e a especificação métrica do conceito de vizinhança, que pode limitar e/ou distorcer a compreensão dos impactos de certas atividades, desnaturando a vocação do EIV.

Verifica-se, assim, que a despeito de algumas inadequações de ordem legislativa, o município de Natal evolui na proteção do meio ambiente urbano, especificamente no que tange ao Estudo de Impacto de Vizinhança, com a absorção das diretrizes federais ao seu novo Plano Diretor.

O Plano Diretor, apesar de não ter revogado a lei regulamentadora do Relatório de Impacto de Vizinhança, disciplina o EIV inteiramente, conformando a interpretação da Lei 4.619/95, e revogando o que lhe é contrário. Instaura, assim, um mecanismo de sustentabilidade no município de Natal, além de disciplinar instrumentos de gestão democrática do espaço urbano, possibilitando a efetiva função social da cidade.

5 Considerações finais

Podemos perceber que a Constituição da República Federativa do Brasil exige, do poder público e da sociedade em geral, a proteção ambiental, quer seja do meio natural quer seja do construído (artificial), onde se insere a cidade, e que, para isso, criou instrumentos de proteção, como o estudo prévio de impacto ambiental, e autorizou a criação de outros, como ocorreu com o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), objeto deste estudo.

O Estatuto da Cidade institucionalizou o EIV como instrumento de política urbana, como forma de racionalização do espaço urbano, regulando a prática de atividade potencialmente prejudiciais ao meio ambiente, tendo como norte o princípio da precaução.

Outro fator digno de destaque é que o EIV não se confunde com o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, embora guarde com este grande semelhança. Mas, o EIV se volta para as áreas urbanas, ao contrário do EPIA que não tem, a priori, essa especificidade.

A cidade de Natal, capital do Estado do Rio Grande do Norte, já dispõe de vários instrumentos de responsabilidade ambiental, como a lei que cuida do procedimento para o relatório de impacto de vizinhança, inclusive anterior ao próprio Estatuto da Cidade; existe também o Plano Diretor, que considera de risco as áreas de dunas, de mangue e de encostas, que precisam ser conservadas apesar da cobiça do capital estrangeiro com vistas à especulação imobiliária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Dicionário jurídico brasileiro Acquaviva*. 11ed. SP: Jurídica Brasileira, 2000.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado constitucional ecológico e democracia sustentada*. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da (Coord.). *Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, 2003.

Enfim o Estatuto da Cidade. In: Reportagem jornalística. Disponível na Internet em 05/10/2005, 15h30: www.comciencia.br/reportagens/cidades/cid03.htm.

COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. São Paulo: Martin Claret, 2004.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 3ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 12ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MATA, Luiz Roberto da. *O Estatuto da Cidade à luz do Direito Ambiental*. In: COUTINHO, Ronaldo; ROCCO, Rogério (Org.). *O Direito Ambiental das cidades*. Rio de Janeiro: DP&A / Os verdes, 2004.

MOREIRA, Antônio Cláudio M. L. *Parâmetros para elaboração do relatório de Impacto de Vizinhança*. São Paulo: Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, n° 7, 1999. Disponível na Internet em 04.04.2005:

http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/a_moreira/producao/pos07.htm.

MUMFORD, Lewis. *A cidade na história: suas origens, transformações e perspectivas*. São Paulo, Martins Fontes, 1982.

ONAGA, Marcelo. *Preços disparam e afastam brasileiros*. Reportagem jornalística publicada no jornal 'O Estado de São Paulo', 30/01/2005, Cidades, p. C1.

Prefeitura de Natal. *LEI Nº 4.619, DE 28 DE ABRIL DE 1995*. Dispõe sobre a regulamentação do procedimento para análise do Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV, conforme determina a Lei Complementar no 07 – Plano Diretor de Natal e dá outras providências.

Prefeitura de Natal. *LEI COMPLEMENTAR 082/2007*. Plano Diretor de Natal. Disponível em: <http://www.natal.rn.gov.br/semurb/legislacao.php> . Acesso em: 15/05/2008

ROCCO, Rogério. *Estudo de Impacto de Vizinhança*. Instrumento de garantia do direito às cidades sustentáveis. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL *Constituição Federal do Brasil*. 5ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Lei 10.257/01. *Estatuto da Cidade*. Coletânea de direito civil. 5ed. São Paulo: RT, 2003.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL Lei 6938/81. *Política Nacional do Meio Ambiente*.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL *Resolução CONAMA 01/86*. Dispõe sobre procedimentos relativos ao Estudo de Impacto Ambiental.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.