

**EIA E EIV: UMA ABORDAGEM TEÓRICA E NORMATIVA****Renan Felício dos Reis¹****RESUMO**

O crescente processo de urbanização dos municípios aliado à industrialização e ao desenvolvimento tecnológico têm conduzido espaços territoriais a sérios problemas ambientais. O adensamento populacional e a implantação de novos empreendimentos sem as devidas medidas preventivas, podem ser tidos como causa dessa problemática. Em meio a essa situação, com o intuito de estruturar o espaço urbano e devido ao surgimento de novos paradigmas ambientais na sociedade, o Poder Legislativo brasileiro se posicionou de forma a criar normas atribuídas de alguns instrumentos auxiliares, destacando-se entre eles o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), recepcionado pela lei que implanta a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA (Lei 6.938/1981), e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), recepcionado pelo Estatuto da Cidade (Lei. 10.257/2001). Tais instrumentos muitas vezes são alvos polêmicos de discussão. Alguns autores entendem não ser necessária a elaboração de um e outro estudo para um mesmo empreendimento, porém, pensa-se que interpretações mais fiéis e conservadoras da legislação, apoiadas em sustentações de outros autores (ex. Édis Milaré, 2007), permitem concluir a respeito da necessidade da elaboração do EIA e do EIV quando da existência de um empreendimento passível de causar significativo impacto ambiental-urbano e, neste caso, exige-se o EIV quando já previsto na respectiva lei municipal.

Palavras-chave: Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Estatuto da Cidade. Resolução CONAMA 01/86.

¹ Engenheiro Ambiental pela Universidade Estadual Paulista-FCT/Unesp e Mestrando pela Universidade Federal de São Carlos-UFSCar, Programa de Pós-graduação em Engenharia Urbana-PPGEU, renan_felicio@yahoo.com.br



1. INTRODUÇÃO

Através da análise da ocupação territorial brasileira desde o processo de partilha do território pelas nações européias até o momento atual, torna-se perceptível o fato de que somente em meados do século XX é que houve uma intensificação no processo de urbanização nacional. Programas como “Marcha para o Oeste” de Getúlio Vargas impulsionaram o avanço da fronteira agrícola, alterando a paisagem natural através de um desenvolvimento relativo à base econômica com uma idéia de ocupação extensiva de todo o território brasileiro. A consolidação das cidades brasileiras ganhou um novo caráter com a modernização da agricultura e o desenvolvimento industrial, cujas lógicas de produção capitalistas visavam ao crescimento econômico da nação, deixando-se em segundo plano as questões social e ambiental atreladas a este novo paradigma.

Neste contexto, denota-se que o atrativo urbano advindo com a indústria conduziu a população ao êxodo rural em busca de melhores condições oferecidas na cidade. Não obstante esses fatores, a intensificação do processo de urbanização e a disseminação de uma “lógica urbana” articulada no período da globalização apresentam uma significativa crise de apropriação desmesurada da natureza. Sob esta ótica da problemática urbano-ambiental, ressalta-se, então, a presença de novos paradigmas que procuram restabelecer a idéia de homem-natureza enquanto elementos indissociáveis e contrapor-se à visão atual de cidade enquanto pilar da idéia de progresso, desenvolvimento e modernidade.

Em continuidade, pode-se afirmar que, nas últimas décadas, as preocupações com relação à qualidade de vida nas cidades têm se intensificado, haja vista que o adensamento populacional sem o devido planejamento tem gerado uma série de conseqüências negativas à vida urbana, tais como, enchentes, tráfego intenso de veículos, sobrecarga do transporte urbano e todo o tipo de poluição (ar, água, visual e sonora).

O fato é que de alguma forma a urbanização está intrinsecamente relacionada com riscos e catástrofes ambientais. Por um lado, o processo de ocupação das cidades ocorre em descompasso com o incremento dos serviços públicos necessários para se garantir um ambiente saudável a todos. A ausência e/ou a deficiência desses serviços é extremamente lesiva ao meio ambiente. Por outro lado, os riscos produzidos pela sociedade manifestam-se de maneira nítida e intensa nos centros urbanos, onde a qualidade do ar, dos recursos hídricos e de outros aspectos ambientais se mostram clara e seriamente prejudicada. A concentração de pessoas nos centros urbanos reflete não apenas a concentração de aspectos positivos (oferta de bens sociais), mas, principalmente, a concentração de riscos diversos para o meio ambiente em sua dimensão urbana.

Assim, com o intuito de estruturar o espaço urbano, e devido ao surgimento de novos paradigmas ambientais, é que o Poder Legislativo brasileiro se posicionou de forma a criar normas com a finalidade de gerir e planejar a problemática urbano-ambiental. Para a aplicação dessas normas, criaram-se alguns instrumentos auxiliares, destacando-se dentre eles, o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), recepcionado pela Lei que implanta a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA (Lei 6.938/1981), e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), recepcionado pelo Estatuto da Cidade (Lei. 10.257/2001).

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 O estudo de impacto ambiental (EIA)

De acordo com apontamentos de Bittencourt (2009), o estudo de impacto ambiental (EIA) pressupõe o controle preventivo de danos ambientais. Constatando-se o perigo ao meio ambiente, deve-se ponderar sobre os meios de evitar ou minimizar o prejuízo. A Lei 6.938/81 estabeleceu a



“avaliação dos impactos ambientais” (art. 9º, III) como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

Nossa Constituição Federal vigente (1988) definiu em seu art. 225, § 1º, IV, que incumbe ao Poder Público “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”. Nesse estudo, prevê-se a avaliação de todas as obras e todas as atividades que possam causar séria degradação ao meio ambiente (BITTENCOURT, 2009).

De maneira resumida, o EIA possui critérios básicos e diretrizes gerais para estudos de impacto ambiental para fins de licenciamento de obras e atividades, expressamente definidos na Resolução 01/86 do CONAMA.

A avaliação do risco, a grandeza do impacto e a análise do grau de reversibilidade do impacto ou a sua irreversibilidade estarão contidos nesse estudo. Feito este diagnóstico, o próprio EIA indicará providências para evitar ou atenuar os impactos negativos inicialmente previstos, juntamente com a elaboração de um programa de acompanhamento e monitoramento destes (BITTENCOURT, 2009).

Por estar intimamente ligado ao licenciamento ambiental (processo administrativo disciplinado pela Resolução CONAMA 237/97), o EIA e o seu respectivo relatório (EIA/RIMA) poderão ser elaborados em qualquer das fases de tal licenciamento.

Acentua-se que o EIA não vincula obrigatoriamente a decisão a ser tomada pela Administração Pública nesse licenciamento ambiental, tendo em vista que esse estudo não fornece uma resposta absoluta e inquestionável sobre os danos que possam surgir.

A finalidade do relatório de impacto ambiental (RIMA) é esclarecer à população interessada qual o conteúdo do EIA, uma vez que este último é elaborado em termos técnicos. O RIMA pode ser tido como um dever, já que sua não elaboração fere o princípio da informação ambiental.

A elaboração do EIA deve ser realizada por uma equipe multidisciplinar formada por técnicos nos diversos setores necessários para uma análise completa dos impactos ambientais positivos e negativos do projeto, para confecção de um estudo detalhado sobre a obra ou atividade.

2.2 O estudo de impacto de vizinhança (EIV)

Cada interferência na utilização ou ocupação de um determinado lote urbano produz impactos positivos e negativos sobre o seu entorno, podendo interferir diretamente na vida e na dinâmica urbana de outros. Logo, quanto maior o empreendimento, maior o impacto que ele poderá ou não produzir sobre a vizinhança.

O Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001, previu um novo instrumento para que se possa fazer a mediação entre os interesses privados dos empreendedores e o direito à qualidade urbana daqueles que moram ou transitam em seu entorno: o EIV - Estudo de Impacto de Vizinhança. O estudo em questão foi previsto no Capítulo II – Dos Instrumentos da Política Urbana – Seção I – Dos Instrumentos em geral, inciso VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

O EIV está mais bem esclarecido nos arts. 36 a 38 do Estatuto da Cidade. Como disposto no art. 36, cabe à Lei Municipal definir os empreendimentos e atividades, públicos ou privados em área urbana, que dependerão de estudo prévio de impacto de vizinhança para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento, a cargo do Poder Público Municipal. Segundo apontamentos de Prestes (2009, p. 10), a elaboração de um projeto de lei definindo as atividades e os empreendimentos sujeitos ao EIV, incluindo o pedido de ampliação e de funcionamento destes como momentos para exigência do EIV, pode ser considerada como proposição ideal. O EIV, da mesma forma que o EIA, trata-se de um estudo cuja responsabilidade de elaboração também é por parte do empreendedor, enfrentando as questões apontadas como sujeitas à análise por parte do Poder Público.



Diferente da legislação ambiental, não há previsão legal expressa com respeito a quem compete a elaboração do EIV. Pensa-se que a legislação municipal, ao regulamentar o EIV, pode prever que compete ao empreendedor a elaboração do estudo devido ao fato de se tratar somente de um elemento para análise municipal. Até mesmo no caso de empreendimento público, segue-se a mesma regra: cabe ao empreendedor, por intermédio de seus órgãos, apresentar o estudo. Diferente do EIA que tem legislação própria elencando os empreendimentos e atividades de maior complexidade e que invariavelmente necessitam de áreas do conhecimento não abastecidas por técnicos nos municípios, a equipe responsável pelo EIV não tem obrigatoriedade de ser multidisciplinar e pode ter vínculo com o empreendedor. O estudo em questão deve avaliar, no mínimo, os itens referidos no art. 37 do Estatuto da Cidade, sendo de competência e interesse do órgão municipal acrescentar outras questões a serem examinadas para um determinado empreendimento ou atividade (PRESTES, 2009, p. 11).

Sumarizando-se, o objetivo do Estudo de Impacto de Vizinhança é democratizar o sistema de tomada de decisões sobre os grandes empreendimentos a serem realizados na cidade, dando a oportunidade de adequações e melhorias no projeto proposto. A viabilização do empreendimento exige uma estrutura de ampla diversidade, a qual deve obedecer às exigências legais para a elaboração do EIV, devido ao fato de consistir em um importante instrumento de análise e controle das questões de políticas públicas urbanas tanto para aspectos urbanísticos, como ambientais.

2.3 Abrangência do EIA

O Art. 2º, da Resolução CONAMA 01/86, traz um rol de atividades modificadoras do meio ambiente que dependerão de licenciamento, cuja listagem vem precedida da expressão “tais como”, permitindo-se interpretá-la como exemplos de atividades elencadas pela lei. O caput do referido artigo consta da seguinte redação: “dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental - RIMA, a serem submetidos à aprovação do órgão estadual competente, e da Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como: (...)” (Resolução CONAMA 01/86).

Assim, tomando como referência principal o doutrinador Paulo Affonso Leme Machado (2008), destacam-se os seguintes apontamentos sobre o assunto mencionados pelo renomado autor:

(...) empreendedores e Administração Pública têm na relação do referido artigo a indicação constitucional de atividades que podem provocar significativa degradação do meio ambiente (art. 225, § 1º, IV, da CF). Por isso, com muita precisão, afirma o jurista Paulo de Bessa Antunes que “a dispensa, imotivada, ou em fraude à Constituição, do Estudo de Impacto Ambiental deve ser considerada falta grave do servidor que a autorizar. Assim é porque, na hipótese, trata-se de uma violação cabal da Constituição”.

A Resolução 237/97 – CONAMA continua a sujeitar todas as atividades especificadas na Lei 6.803/80 e nas Resoluções 01/86, 11/86 e 05/87 à elaboração do Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Não seria razoável qualquer interpretação que entendesse que o CONAMA passou a navegar na contramão do caminho do Direito Comparado Ambiental moderno, deixando ao arbítrio dos órgãos públicos determinar ou não esse estudo. Nesse sentido é o art. 3º da Resolução 237/97: “a licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação”.

Quando o parágrafo único desse art. 3º diz que “o órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de



significativa degradação do meio ambiente...”, temos que perguntar quando e através de que meio é feita e por quem se faz essa “verificação”. É conhecida a dificuldade de recursos dos órgãos ambientais brasileiros; e, portanto, eles não têm o número de funcionários para fazer essa verificação prévia em cada pedido de licenciamento (por isso mesmo que já há a lista das atividades). Quem tem o ônus de provar que a atividade que pretende exercer não tem a potencialidade de causar dano significativo é o próprio empreendedor, e não os órgãos públicos ambientais. Ao empreendedor ou proponente do projeto cabem as despesas com a elaboração do EIA/RIMA (art. 17, § 2º, do Decreto 99.274, de 6.6.1990).

Nesse sentido assinala o magistrado Álvaro Luiz Valery Mirra: “a Resolução 01/86 do CONAMA, na realidade, estabeleceu um mínimo obrigatório, que pode ser ampliado, mas jamais reduzido. Há, como dizem Antônio Herman Benjamin, Paulo Affonso Leme Machado e Sílvia Capelli, verdadeira presunção absoluta de que as atividades previstas na referida resolução são potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente”.

A Resolução 01/86 – CONAMA merece apoio ao apontar diversas atividades para cujo licenciamento se fará necessária a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental. E o elogio estende-se pelo fato de essas atividades serem mencionadas exemplificativamente, pois o art. 2º, *caput*, da resolução mencionada fala em “atividades modificadoras do meio ambiente, tais como...”. A expressão “tais como” merece ser logicamente entendida no sentido de que não só as atividades constantes da lista deverão obrigatoriamente ser analisadas pelo Estudo de Impacto Ambiental, mas outras poderão ser acrescentadas à lista. A expressão “tais como” não pode ser lida, contudo, como uma sugestão para a Administração Pública cumprir se quiser. Seria eliminar-se o verbo “exigir”, que começa o inc. IV do § 1º do art. 225 da CF.

A Lei 6.938/81 já houvera dado à Administração Pública ambiental o direito de exigir a elaboração do EIA. A vantagem de se arrolarem algumas atividades no art. 2º obriga também a própria Administração Pública, que não pode transigir, outorgando a licença e/ou autorização sem o EIA.²

2.4 Abrangência do EIV

Conforme apontou Prestes (2009), “como instrumento de gestão que é, na mesma linha do EIA, o EIV não substitui a decisão do administrador. É um instrumento para a tomada de decisão e é mitigador desta. Em outras palavras, o administrador precisa considerar os elementos colocados no EIV, porém não precisa aderir a este, desde que justifique e motive”³.

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) dispõe o seguinte a respeito da abrangência do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV):

“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”.

O EIV deve ser realizado de forma objetiva, sem subjetividades que possam levar a “interpretações” que beneficiem o interesse privado a despeito do interesse da coletividade. Sua abrangência deve ser total, porém de maneira compatível e que não venha a inviabilizar empreendimentos e/ou atividades de menor significância.

O estudo em questão deve ser realizado para as seguintes aplicações:

- Loteamentos / parcelamento do solo em geral;

² MACHADO, Paulo Affonso Leme, 2008, p. 225 e 226.

³ PRESTES, Vanêsa Buzelato, 2009, p. 4.



- Conjuntos residenciais, inclusive os condomínios;
- Shopping Centers / Supermercados;
- Indústrias;
- Universidades / Escolas;
- Centros culturais;
- Parques públicos;
- Sistemas de transporte (carga e passageiros);
- Depósitos (atacadistas, de indústria, comércio, abastecimento em geral);
- Equipamentos urbanos (infraestrutura: água, esgotos, energia, etc.);
- Equipamentos comunitários (segurança, saúde, abastecimento, cultura, educação, administração, cemitérios, institucional em geral).

O IDU (Instituto de Desenvolvimento Urbano) entende que todas as ações promovidas pelo Poder Público e que, de alguma forma impliquem em alterações ou reflexos no meio urbano, devam ser objeto de EIV, para garantir a defesa do interesse coletivo.

Além do que determina o Estatuto da Cidade, os temas que devem ser abordados em um EIV devem verificar os impactos econômico, social, urbanístico, na infraestrutura, e no meio ambiente urbano.

Dessa maneira, pode-se afirmar que o EIV deve integrar o processo de aprovação urbanística e ambiental, sendo exigido como pré-requisito deste e necessariamente integrado ao Plano Diretor, justamente porque é instrumento desta inovação trazida a partir das avaliações dos impactos. O EIV apartado do Plano Diretor e do processo de aprovação urbanística e ambiental não cumprirá com a finalidade para o qual foi previsto, ou seja, ser instrumento da gestão e da sustentabilidade urbano-ambiental que, ao fim e ao cabo, é o objetivo do Estatuto da Cidade (PRESTES, 2009, p. 6).

Por fim, “cabe ressaltar que é a futura norma municipal que deverá dispor a respeito do conteúdo, da abrangência e do procedimento para elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança, observado o mínimo estabelecido pela norma federal” (MILARÉ, 2007, p. 539).

2.4.1 EIV na Zona Rural

Antes de abordar especificamente este tópico é necessário mencionar que este questionamento ocorre devido às grandes discussões a respeito das conceituações dos termos município e cidade, bem como devido à interpretação da lei focalizando em primeiro plano a zona urbana (cidade) em detrimento da rural. Segundo definições da enciclopédia livre Wikipédia, *cidade* “é uma área urbanizada, que se diferencia de vilas e outras entidades urbanas através de vários critérios, os quais incluem população, densidade populacional ou estatuto legal, embora sua clara definição não seja precisa, sendo alvo de discussões diversas”; e *município* “é uma entidade da divisão administrativa estatal. Trata-se de uma circunscrição territorial dotada de personalidade jurídica e com certa autonomia administrativa, constituindo-se de certos órgãos político-administrativos. Em geral, podem distinguir-se em municípios urbanos (municípios constituídos exclusivamente, ou quase, por território urbanizado); rurais (municípios constituídos por um ou mais núcleos populacionais de pequenas dimensões e por território não urbanizado relativamente vasto); e mistos (municípios que compreendem quantidades significativas quer de território urbano, quer de território rural)”.

O art. 36 do Estatuto da Cidade (Lei federal 10.257/2001), como já descrito, dispõe que “Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos *em área urbana* que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal” (grifo do autor).

A expressão “em área urbana” foi destacada por se tratar de objeto de discussão neste tópico: somente os empreendimentos e atividades localizados na área urbana estão sujeitos à



exigência de EIV, ou, em alguma hipótese, poderá o município requerer a elaboração de EIV para os localizados na zona rural?

Antes de dar prosseguimento, é preciso lembrar que o critério locacional nunca foi e nunca será um dos melhores parâmetros para o Direito. Nesta questão, em particular, o critério da extensão do dano, efetivo ou potencial, mostra-se mais adequado.

É certo que as questões mínimas a serem analisadas pelo EIV (*caput* do art. 37) são típicas das zonas urbanas e dificilmente ocorreriam no campo; entretanto, não é impossível que a implementação de um empreendimento ou atividade na zona rural possa acarretar problemas desta natureza na cidade.

Imaginando o exemplo de um presídio ou aterro sanitário a ser instalado na zona rural, a cerca de apenas quinhentos metros da periferia; não temos dúvida da desvalorização imobiliária que tal empreendimento acarretaria nos imóveis próximos. Não seria, então, possível a exigência de um EIV para avaliar os pontos positivos e negativos de sua localização, tão-somente por estar fora do perímetro urbano?

O que separa a zona urbana da rural é uma linha imaginária, abstrata, que só existe no mapa (lei municipal que a instituir); não é uma coisa concreta que exista na cabeça das pessoas. Às vezes o urbano se mistura com o rural (e essa é a tendência atual), ficando difícil distingui-los. Neste sentido, o próprio Estatuto da Cidade já se posicionou na diretriz presente no art. 2º, VII, ao estabelecer que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência. Portanto, entende-se que o art. 36 do Estatuto da Cidade não deve ser interpretado do modo literal, ao pé-da-letra; deve, sim, ser analisado sistematicamente, de forma lógica e finalística.

2.5 Relações e Comparações entre EIA e EIV

Antes de qualquer apontamento, pode-se afirmar que ambos os estudos objetos de discussão visam medidas preventivas com o intuito de dar maior confiabilidade ao empreendedor em relação aos possíveis problemas e/ou benefícios futuros ou imediatos que este poderá se deparar ao implantar uma determinada atividade. É claro que sua elaboração (estudos) demanda um custo que, dependendo do empreendimento ou atividade, pode ser considerado relativamente alto, todavia, é indubitável o fato de que, ao se colocar na balança, de um lado estes custos iniciais (preventivos) com estudos e, de outro, os possíveis custos que surgirão em meio a atitudes incertadas, nem mesmo se obterá o equilíbrio, mas sim uma grande superioridade dos custos não previstos, sem contar possíveis processos criminais que, dependendo da agressão sofrida pelo meio ambiente e consequentemente pela sociedade, com certeza surgirão, podendo implicar até mesmo no embargo definitivo do empreendimento, tornando inviável a sua continuidade.

Sobre as semelhanças desses estudos, segundo Milaré (2007, p. 399), “de maneira análoga ao que se passa com o EIA, que é complementado pelo RIMA (Relatório de Impacto Ambiental), também o EIV pode ser complementado pelo RIVI (Relatório de Impacto de Vizinhança), a despeito de este último não ter sido mencionado explicitamente no Estatuto da Cidade”, o que pode ser tido como um argumento convergente sobre a natureza procedimental adotada para ambos os estudos.

Em se tratando de apontamentos normativos no que concerne à discussão, ao analisar, por exemplo, a Constituição Federal (Arts. 23, 24, 70 e 225), Resoluções CONAMA (nº 01/86 e 237/97) e Leis Federais (6.938/81 e 10.257/01), vislumbra-se a compatibilidade entre ambos os estudos. Assim, apoiando-se em apontamentos publicados por Avzaradel (2009), nos casos em que o órgão licenciador for o IBAMA (órgão federal) ou um órgão estadual, o município deve ser ouvido, ou seja, devem ser levados em conta os estudos técnicos realizados pelo ente municipal,



dentre os quais se destaca o Estudo de Impacto de Vizinhança. E mesmo nos casos em que o município seja o órgão licenciador, uma vez que o EIV não substitui o EIA (como claramente disposto no art. 38 do Estatuto da Cidade), ambos os estudos deverão ser realizados e analisados pelo ente local, ressaltando-se a importância de que ambos contenham uma consulta à comunidade por meio de uma audiência pública. Antunes (2004) traz a seguinte opinião contrária:

Penso que o EIV é um instrumento mais do que suficiente para que se avaliem os impactos gerados por uma nova atividade a ser implementada em área urbana – não se tratando de atividade industrial. Penso que o EIV nada mais é do que um EIA para áreas urbanas e, data vênia, creio ser completamente destituída de lógica ou razão a obrigatoriedade de ambos os estudos⁴.

No entanto, tal opinião, conforme também classificada por Avzaradel, não pode ser tida como acertada. Segundo ele, em primeiro lugar, porque as diferenças entre os estudos em questão estão claras (foram apontadas acima); e, em segundo lugar, porque a exceção mais correta tecnicamente e que permitiria apenas a adoção do EIV não seria “não se tratar de atividade industrial”, mas sim não se tratar de atividade potencialmente causadora de significativo impacto ambiental, conforme exigência constitucional do parágrafo 1º, inciso IV do artigo 225. Para um parâmetro das atividades consideradas abrangidas pelo critério constitucional, indica-se a consulta ao anexo da Resolução CONAMA 237 de 1997.

No que diz respeito especificamente à hipótese de ser o município órgão licenciador ambiental, Prestes (2006) sustenta:

O Estatuto da Cidade criou o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) que não se confunde com o EIA e não o dispensa. Contudo, ambos são instrumentos de gestão que precisam ser compatibilizados. Sendo o Município licenciador ambiental e exigindo EIA para o empreendimento ou atividade respectiva, não cabe também a exigência de EIV. No termo de referência do EIA deve constar os estudos que seriam exigidos pelo EIV⁵

...

Entendemos que é similar ao EIA, porém como estabelece a própria lei, não o substitui (art. 38, Estatuto da Cidade), sendo que, é nossa opinião, que nas hipóteses que cabe EIA não há que se falar em EIV. Ou é um ou é outro. Ambos são instrumentos de gestão para avaliação de impactos, sendo que o EIA é mais complexo, prevê alternativas locais e tem assento constitucional, devendo ser aplicado para as situações urbanas previstas na Resolução 237 e naquelas estabelecidas em cada legislação municipal. Entendemos fundamental alertar para este aspecto, porque como instrumentos de gestão que são, **exigidos pelo mesmo ente federativo** nas hipóteses em que os municípios são licenciadores ambientais, não há nenhum sentido em solicitar um e outro somente porque são de competência de Secretarias distintas da mesma Administração. As grandes críticas às legislações urbanística e ambiental são a ineficácia e a morosidade do processo decisório⁶.

Discorda-se do argumento acima por alguns motivos, apesar de ser possível juridicamente. Propriamente, ao contrário do EIA, que é obrigatório nos termos do preceito constitucional do artigo 225, a definição dos casos de exigência do EIV foi delegada para o município e deverá ser feita através de lei municipal. Em razão disso, nada impede que o município, ao disciplinar o EIV em lei própria, que abra mão deste instrumento nos casos em que seja o órgão responsável pelo

⁴ ANTUNES, Paulo de Bessa, 2004, p. 356, *apud*, Avzaradel, 2009, p. 8.

⁵ PRESTES, Vanêsa Buzelato, 2006, p. 241, *apud*, Avzaradel, 2009, p. 9.

⁶ PRESTES, Vanêsa Buzelato, 2009, p. 4.



licenciamento de determinada atividade sujeita ao Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Sem embargo esta possibilidade jurídica, acredita-se ser um equívoco para o ente municipal não exigir os dois estudos de forma independente e que sejam feitos por equipes multidisciplinares distintas.

Tanto o EIA como o EIV visam a avaliar questões diferentes, embora intimamente relacionadas. Devido aos riscos produzidos por qualquer atividade terem também caráter social de serem de maneira muito complexa, quanto maior o número de estudos multidisciplinares e sujeitos à realização de audiências públicas, maiores são as chances de o ente municipal tomar a melhor decisão. Dessa maneira, maiores benefícios e menores danos ambientais obter-se-á com o melhor aproveitamento das funções sociais da localidade.

Por serem elaborados por equipes multidisciplinares e diferentes, maiores são as chances das Políticas Ambiental e Urbana alcançarem sua eficácia através desses estudos. Já que os estudos provavelmente estarão submetidos a secretarias diferentes, as avaliações poderão ocorrer independente e paralelamente, o que repele a hipótese de qualquer morosidade adicional excessiva. Contudo, entende-se aceita tal afirmação para o caso de não exigência dos dois estudos pelo mesmo ente federativo. É claro que se sustenta este pensamento para a presunção de que o empreendimento realmente não necessite de uma previsão de impactos impossibilitada em se tratando apenas de EIV. Ou seja, sustenta-se esta idéia para o caso quando somente a elaboração do EIV já permita adquirir previsões (conclusões) concretas e significativas, ou para o caso quando o EIV não seja exigido, mas apenas o EIA. Entretanto, classifica-se as palavras utilizadas por Prestes “...não há nenhum sentido em solicitar um e outro...” como não muito apropriadas, pois, dependendo do empreendimento, por exemplo uma atividade potencialmente causadora de impacto que não esteja exemplificada na legislação, pode apresentar um comportamento incomum para as secretarias, existindo assim sentido em solicitar um e outro estudo justamente por serem de Secretarias distintas embora da mesma Administração.

Finalizando, certamente ocorrerá um aumento no valor despendido pelo empreendedor, uma vez que terá que custear não apenas um, mas dois estudos realizados por equipes multidisciplinares diferentes. Todavia, na hipótese de se tratar de um empreendimento potencialmente causador de significativa degradação ambiental, seguramente este maior custo preventivo ainda é, como já dito anteriormente, infinitamente menor do que o custo de qualquer futura remediação ou mitigação de um dano que ocorra pela ausência da devida avaliação anterior.

Carvalho Filho (2005) adota posição semelhante no que concerne à adoção de apenas um estudo pelo município. Ainda que reconheça tratar-se de análises técnicas de natureza e finalidade diversas, o referido autor argumenta:

Com relação ao Município, nada impede que a lei exija ambos, mas para evitar duplicidade e burocracia exageradas, pode a lei municipal, ao definir os empreendimentos sujeitos ao EIV, realçar a necessidade de averiguação do impacto ambiental, na forma do art. 37, VII do Estatuto. A vantagem será a de ter-se um só instrumento – o EIV – com a análise dos reflexos que o empreendimento ou outra atividade venham a causar tanto à vizinhança como ao meio ambiente⁷.

O argumento sustentado acima, bem como os anteriores, crê-se equivocado. Pensa-se, assim como apontado por Avzaradel, que a opinião do eminente doutrinador carece de base jurídica por dois motivos. Em primeiro lugar, em razão do artigo 38 do Estatuto da Cidade não fazer qualquer exceção à regra da impossibilidade de substituição do EIA pelo EIV requerido nos termos da legislação ambiental. Em segundo lugar, na hipótese de lei municipal determinar tal conjectura, seria inconstitucional por afrontar os artigos 24, parágrafos 1º a 4º e 225, parágrafo 1º, inciso IV, da Constituição Federal vigente. Assim, seria também ilegal tal proposição, por contrariar o disposto no artigo 38 da Lei 10.257/2001. Não obstante prever os instrumentos da Política Urbana, a lei

⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos, 2005, p. 257, *apud*, Avzaradel, 2009, p. 10.



supracitada menciona no inciso VI de seu artigo 4º ambos os estudos de impacto ambiental e de impacto de vizinhança.

Milaré (2007) defende a seguinte opinião sobre o assunto:

O EIV é um desdobramento da AIA (Avaliação de Impactos Ambientais), a ser aplicado para estudo de impactos urbanos localizados, cujos efeitos podem ser também estritamente localizados no tecido urbano ou, ainda, estender-se para um âmbito maior, por exemplo, impacto ambiental do sistema viário e do tráfego urbano. O EIV não dispensa o EIA nem outros procedimentos licenciatórios **nos casos em que estes são explicitamente exigidos por lei**; sua aplicação está prevista no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001)⁸.

...

Haveria duplicidade ou confronto entre esses dois instrumentos? Seria o EIA-RIMA superior e de maior eficácia que o EIV-RIVI?

De forma alguma: cada qual tem seu peso próprio e sua esfera específica de alcance e eficácia. É o que, aliás, prescreve o art. 38: “A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental”. Assim, sempre que um empreendimento acarretar impactos e alterações significativas no meio ambiente, com alcance que ultrapasse os limites locais (municipais), e, ainda, dependendo da natureza e intensidade desses impactos, o EIA-RIMA é indispensável e insubstituível, de molde a exigir, em casos determinados, até mesmo o licenciamento estadual ou o federal. Ou seja: mesmo tendo sido exigido o Estudo de Impacto de Vizinhança, se este não se revelar suficiente para a análise dos possíveis impactos, ainda assim pode ser exigido o Estudo de Impacto Ambiental, que é muito mais abrangente⁹.

Tal sustentação descrita está em consonância à opinião defendida neste artigo. Crê-se que dando este tratamento e interpretação aos estudos de impacto, certamente abordagens mais criteriosas e aprofundadas não deixarão de ser elaboradas para o caso de alguns empreendimentos específicos, tornando as normas objeto de discussão mais eficazes.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, denota-se a importância do conhecimento da abrangência desses dois estudos, bem como de sua adequada gestão/tratamento como instrumentos preventivos poderosos.

Quanto às normas citadas e debatidas neste artigo, pode-se dizer que atendem ao que o meio ambiente e a cidade necessitam valerem-se para se prevenirem de empreendimentos que implicam em consequências negativas para ambos. Todavia, a diversidade de entendimento destas legislações discutidas aliada ao mero tratamento dado por alguns autores às consequências de um dano ambiental, “impede” o correto desempenho da função dos estudos de impacto ambiental e de vizinhança.

Acredita-se que a questão não pode ser complexada. Se um determinado empreendimento é passível de ser classificado como causador de significativo impacto ambiental e de impacto no seu entorno, deve seu patrocinador, obviamente, arcar com o ônus de elaboração de seus estudos preventivos (EIA e EIV), independentemente do custo adicional associado a essa medida. Caso contrário, crê-se mais sensato o embargo da atividade antes mesmo de iniciar.

⁸ MILARÉ, Édis, 2007, p. 399.

⁹ MILARÉ, Édis, 2007, p. 538.



Por fim, como dita Milaré (2007, p. 538), os estudos e seus respectivos relatórios em questão não possuem relação de superioridade ou inferioridade entre si. “Cada qual tem seu peso próprio e sua esfera específica de alcance e eficácia”, o que nos permite concluir que, mesmo ambos sendo instrumentos de cumprimento dos princípios da prevenção e da precaução, quando um empreendimento abrange as esferas de alcance do EIA e do EIV, ambos os estudos devem ser exigidos, pois, por possuírem eficácias diferentes, podem também conduzir a conclusões e recomendações distintas ou até mesmo contrárias.

REFERÊNCIAS

AMBIENTAL URBANO. **Blog Ambiental Urbano – Fórum de Discussões**. Disponível em: <<http://ambientalurbano.blogspot.com/search?q=>>. Acesso em: 31 mar. 2009.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. **EIV e EIA: compatibilização, processo decisório e sociedade de risco**. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/imagens/EIVeEIA.pdf>>. Acesso em: 01 mai. 2009.

BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. **Estudo de Impacto Ambiental**. Disponível em: <<http://www.advogado.adv.br/artigos/2006/marcusviniciuscorreabittencourt/estudodoimpactoambiental.htm>>. Acesso em: 14 mai. 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. **Plano Diretor e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)**. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/imagens/PLANODIRETOREESTUDODEIMPACTO.pdf>>. Acesso em: 03 mai. 2009.

PRESTES, Vanêscia Buzelato. Plano Diretor, Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV): um diálogo. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: abr./jul. 2006.

ROCCO, Rogério. **Estudo de Impacto de Vizinhança: Instrumento de Garantia do Direito às Cidades Sustentáveis**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.