

PARECER Nº 386/2012 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0246/11.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Aurélio Nomura, que visa condicionar a aprovação de projetos de edificações acima de 2.000 m² (dois mil metros quadrados) de área total, livre ou construída, que impliquem em significativa projeção horizontal e vertical à apresentação de Estudo de Impacto Ambiental – EIA e do respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA.

Em seu artigo 2º, a propositura especifica alguns dos aspectos que o EIA/RIMA deverá contemplar, quais sejam: a área de influência do projeto; a indicação das zonas de sombreamento provocadas pelo projeto; a avaliação do impacto estético do projeto em relação ao entorno; a avaliação do impacto sobre a ventilação urbana e a avaliação do impacto viário.

O artigo 3º, por sua vez, estabelece como diretriz de qualificação estética e ambiental do espaço urbano o veto a projetos que provoquem zonas de sombreamento geradoras de insalubridade ou que deteriorem a qualidade de vida e as condições de habitação do entorno.

A propositura encontra condições de prosseguir em tramitação na forma do Substitutivo ao final apresentado.

No que tange ao aspecto formal, cumpre inicialmente observar que a propositura encontra fundamento no artigo 37, “caput”, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Em outro aspecto, consoante o disposto nos artigos 30, inciso I, da Constituição Federal compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Por interesse local, segundo Dirley da Cunha Junior (in “Curso de Direito Constitucional”, 2ª edição, Salvador, Juspodivm, 2008, p.841), entende-se, não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato.

Cumpre observar que o projeto encontra fundamento também no chamado poder de polícia administrativa cujo conceito pode ser extraído do disposto no artigo 78 do Código Tributário Nacional que reza:

“Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.”

Quanto ao aspecto de fundo algumas outras considerações merecem ser feitas.

A propositura visa exigir licenciamento ambiental de projetos de edificações com área total livre ou construída de mais de 2.000 m² (dois mil metros quadrados), devendo o EIA RIMA, entre outros aspectos, conter especialmente: área de influência do projeto; indicação das zonas de sombreamento provocadas pelo projeto; avaliação do impacto estético do projeto em relação ao entorno; avaliação do impacto sobre a ventilação urbana e avaliação do impacto viário.

A proteção do meio ambiente foi alçada à categoria de princípio constitucional impositivo por força dos artigos 225 e 23, inciso IV, da Constituição Federal que determinou ao Poder Público, em todas as suas esferas, Federal, Estadual e Municipal o poder-dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Também é no texto constitucional que se encontra a previsão do Estudo de Impacto Ambiental consagrado nos seguintes termos:

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;

Nesse diapasão foi editada a Resolução CONAMA nº 01/86 que dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental.

Por sua vez o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) encontra previsão no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01), em seus arts. 36 e 37 que estabelecem:

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.

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

I – adensamento populacional;

II – equipamentos urbanos e comunitários;

III – uso e ocupação do solo;

IV – valorização imobiliária;

V – geração de tráfego e demanda por transporte público;

VI – ventilação e iluminação;

VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

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

Tendo em vista que o ambiente urbano insere-se na conceituação de meio ambiente, vemos que esses dois instrumentos possuem pontos de convergência que nos levam a indagar em quais hipóteses se exige a licença ambiental (EIA/RIMA) e em quais hipóteses deve ser exigido o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, ressaltando que, nos termos do art. 38 do Estatuto da Cidade, “a elaboração do EIV não substitui a elaboração e aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA)”.

Na tentativa de afastar confusão neste sentido, o Estatuto da Cidade ressaltou, em seu art. 4º que “os instrumentos mencionados neste artigo (4º) regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei” (art. 4º, § 1º).

Dessa forma, um critério possível seria observar o que se quer avaliar, ou seja, se o pretendido encontra mais pertinência com as diretrizes previstas no inciso VI do art. 2º do Estatuto da Cidade, no caso do EIV, ou se com os princípios constantes dos arts. 2º e 4º da Política Nacional do Meio Ambiente e mais especificamente com as diretrizes do art. 5º da Resolução CONAMA nº 01/86.

Segundo o art. 5º da Resolução CONAMA nº 01/86, o EIA/RIMA deve contemplar as seguintes diretrizes gerais:

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

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

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

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

Segundo inciso IV, do art. 2º do Estatuto da Cidade, a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

a deterioração das áreas urbanizadas;

a poluição e a degradação ambiental.

Ora, se é diretriz geral do EIA/RIMA a apresentação de alternativas tecnológicas e de localização do projeto, não é possível exigí-lo em propostas como as deste projeto que pretende perquirir sobre o impacto da instalação de edificações acima de 2000 m² (dois mil metros quadrados) em determinada localidade específica.

Dessa forma, entendemos que o instrumento que melhor se coaduna com o pretendido no projeto é o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV.

Sob esse aspecto, cabe considerar ainda que tal entendimento se coaduna ainda com o disposto no Plano Diretor Estratégico (art. 257) que reza:

Art. 257. Quando o impacto ambiental previsto corresponder, basicamente, a alterações das características urbanas do entorno, os empreendimentos ou atividades especificados em lei municipal estarão dispensados da obtenção da Licença Ambiental referida no artigo anterior, mas estarão sujeitas à avaliação do Estudo de Impacto de Vizinhança e seu respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança (EIVI/RIV) por parte do órgão ambiental municipal competente, previamente à emissão das licenças ou alvarás de construção, reforma ou funcionamento, conforme dispõem a Lei Orgânica do Município e o Estatuto da Cidade.

§ 1º Lei definirá os empreendimentos e atividades, públicos ou privados, referidos no "caput" deste artigo, bem como os parâmetros e os procedimentos a serem adotados para sua avaliação, conforme disposto no artigo 159 da Lei Orgânica do Município.

§ 2º O Estudo de Impacto de Vizinhança referido no "caput" deste artigo, deverá contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, dentre outras, 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;

VIII - definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos, bem como daquelas intensificadoras dos impactos positivos (grifos nossos).

Nesse sentido interessante reproduzir texto da Informação Técnica nº 156/08 da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural do MP Federal:

É comum haver incerteza quanto à aplicação de EIA/RIMA ou EIV para análise de impactos no meio urbano, visto que ambos os estudos podem ser utilizados, dependendo do tipo de atividade proposta, do grau de urbanização do entorno, do nível de detalhamento do projeto e da profundidade de análise exigida.

...

Com freqüência ocorre ser cabível EIA ou EIV para um empreendimento e para outro, similar, já não ser. Isso porque para determinar a utilização de um ou outro instrumento não basta a classificação por tipo e grandeza do empreendimento ou atividade, mas a avaliação do contexto ambiental em que está inserido. Tão importante quanto o tipo do empreendimento, sua localização e área de influência são fatores determinantes para a indicação de um ou outro estudo.

...

O EIV é bastante específico para avaliar e solucionar os impactos gerados pela edificação ou atividade na vizinhança, de modo que a análise parte do projeto para o meio, e não o contrário, como se propõe o EIA/RIMA, cujo diagnóstico ambiental determinará até mesmo a localização do empreendimento.

Importante ainda assinalar que o EIV previsto nos arts. 36/38 do Estatuto da Cidade teve como precursor o Relatório de Impacto de Vizinhança previsto no art. 159 de nossa Lei Orgânica que reza:

Art. 159. Os projetos de implantação de obras ou equipamentos, de iniciativa pública ou privada, que tenham, nos termos da lei, significativa repercussão ambiental ou na infra-estrutura urbana, deverão vir acompanhados de relatório de impacto de vizinhança.

Por fim, cumpre observar que o projeto não versa sobre indevida interferência estatal no âmbito da atividade econômica porquanto a Constituição Federal em seu art. 170, inciso VI, ao lado da consagração do princípio da livre iniciativa (artigos 1º, inciso IV e 170, inciso IV), elegeu a defesa do meio ambiente como um dos limites a serem observados no desenvolvimento de atividades econômicas, ressaltando-se, também, que o bem estar dos habitantes é diretriz constitucionalmente prevista para a política de desenvolvimento urbano (art. 182) e que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 182, § 2º).

Trata-se de matéria sujeita a aprovação do Plenário por força do art. 105, XXVII do Regimento Interno, devendo ser convocadas no mínimo duas audiências públicas, nos termos do art. 41, inciso VI, da Lei Orgânica.

Ante o exposto, sob o aspecto jurídico, somos

PELA LEGALIDADE, na forma do seguinte Substitutivo:

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0246/11.

Condiciona a aprovação de projetos de edificações acima de 2.000 m² (dois mil metros quadrados) à apresentação de Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A :

Art. 1º Sem prejuízo da observância das demais normas pertinentes, inclusive federais e estaduais, a aprovação de projetos de edificações acima de 2000 m² de área total, livre ou construída, que impliquem em significativa projeção horizontal e vertical, dependerá de apresentação de Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV.

Art. 2º O EIV deverá entre outros aspectos, conter especialmente:

I - a área de influência do projeto;

II - indicação das zonas de sombreamento provocadas pelo projeto;

III - avaliação do impacto estético do projeto em relação ao entorno;

IV - avaliação do impacto sobre a ventilação urbana;

V - avaliação do impacto viário.

Art. 3º Os órgãos municipais competentes para análise do EIV deverão ter como meta a qualificação estética e ambiental do espaço urbano, no sentido de vetar projetos que provoquem zonas de sombreamento geradoras de insalubridade, ou que deterioremem a qualidade de vida e as condições de habilitação de entorno.

Art. 4º Correrão por conta do proponente do projeto todas as despesas e custos referentes à realização do EIV.

Art. 5º Os órgãos municipais competentes deverão dar ampla publicidade aos projetos de que trata esta lei, assegurando prazo para recebimento de análises e

comentários dos demais setores públicos e terceiros interessados, promovendo, sempre que necessário, audiência pública para esclarecimentos sobre tais projetos e seus impactos ambientais.

Art. 6º O Executivo regulamentará esta lei no prazo de 60 (sessenta) dias, observando supletivamente, no que couberem, as normas federais e estaduais pertinentes.

Art. 7º As despesas com a execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 11/04/2012.

ARSELINO TATTO - PT - PRESIDENTE

MARCO AURÉLIO CUNHA - PSD - RELATOR

ABOU ANNI - PV

AURÉLIO MIGUEL - PR

CELSO JATENE - PTB

DALTON SILVANO - PV

FLORIANO PESARO - PSDB