

# COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

## PROJETO DE LEI Nº 4.235, DE 2015

Altera o art. 36 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, para determinar a obrigatoriedade de Estudo de Impacto na Vizinhança nas construções de condomínios edilícios com mais de 80 unidades autônomas, nos novos loteamentos habitacionais ou industriais e na construção ou ampliação de shopping centers e mercados com área interna superior a 300 m<sup>2</sup>.

**Autor:** Deputado MARCELO BELINATI  
**Relator:** Deputado HEULER CRUVINEL

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 4.235, de 2015, objetiva alterar o art. 36 da Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), para determinar a obrigatoriedade de Estudo de Impacto na Vizinhança nas construções de condomínios edilícios com mais de 80 unidades autônomas, em novos loteamentos habitacionais ou industriais e na construção ou ampliação de shopping centers e mercados com área interna superior 300 m<sup>2</sup>.

A proposição acrescenta ainda dois novos parágrafos ao mencionado artigo. O § 1º propõe a vedação de expedição de alvará para construção ou funcionamento de empreendimento que em “sério impacto negativo”, principalmente do ponto de vista ecológico, ambiental, paisagístico, de tráfego e demanda por transporte público”. O § 2º estabelece que o descumprimento do § 1º resultará na responsabilização civil, penal e administrativa do agente infrator.

O ilustre Parlamentar autor justifica a proposição com a necessidade de combater o processo de urbanização desordenado, o qual transforma negativamente a vida urbana, por meio do aumento de congestionamentos, do alto adensamento de empreendimentos, da redução da ventilação e iluminação naturais da cidade, da elevação da poluição, dentre outras questões. Com essa preocupação, o autor destaca o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) como o instrumento de gestão urbana apto a avaliar os impactos causados por empreendimentos e atividades realizadas nas cidades.

Explica ainda que, por meio da avaliação dos impactos levantados no EIV, é possível avaliar a pertinência da implantação do empreendimento ou atividade no local indicado. Isso porque o EIV deverá contemplar a análise dos efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade na qualidade de vida população residente na área e em suas proximidades, incluindo, ao menos, a avaliação do incremento populacional na vizinhança, a taxa de impermeabilização do terreno, o impacto sobre a paisagem natural, impacto sobre o comércio e serviços locais ou sobre a produção de pequenos agricultores.

Em que pese a existência desse importante instrumento, o autor salienta que, em muitas cidades brasileiras, bairros inteiros são construídos sem levar em consideração questões ambientais básicas, o que traz impacto negativo na qualidade de vida dos cidadãos. O autor entende que isso ocorre, provavelmente, em razão de o Estatuto da Cidade ter condicionado a aplicação do EIV simplesmente à regulamentação municipal, sem fixar empreendimentos ou atividades para os quais o instrumento seria obrigatório.

Assim, mesmo reconhecendo a melhor adequabilidade das leis municipais para o tratamento de aspectos locais, o autor argumenta que certas questões, pela importância e impacto que possuem, não podem ficar sob o comando exclusivo dos legisladores locais, tendo sido essa a grande motivação para a apresentação da proposição.

O PL nº 4.235, de 2015, está sujeito à apreciação conclusiva das Comissões, tendo sido distribuído à Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) e à de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Nesta CDU, onde a proposição deverá ter seu mérito analisado, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

O Brasil já é um País essencialmente urbano. Dados do Censo Demográfico 2010 apontam que mais de 84% da população brasileira vive em cidades. Cidades que se formaram por meio de um processo vertiginoso, com expansão célere de seu perímetro e contingente populacional. Dados do IBGE demonstram que, em apenas 50 anos, o Brasil praticamente dobrou a sua taxa de urbanização<sup>1</sup>.

Esse crescimento acelerado, no entanto, não se fez acompanhar da infraestrutura e dos serviços necessários para propiciar qualidade de vida adequada à população. Os problemas gerados nesse processo desordenado de urbanização envolvem violência, desemprego, condições habitacionais precárias, segregação do espaço urbano, ausência de condições adequadas de mobilidade, poluição, entre outros. Como resultado, não é exagero afirmar que grande parte das cidades brasileiras não está apta a fornecer aos seus cidadãos as condições mínimas para uma existência digna.

Essa triste realidade é reiteradamente confirmada por diversos estudos e estatísticas. Cita-se, por exemplo, importante estudo conduzido pelo Observatório das Metrópoles<sup>2</sup>, em que foi avaliado o bem-estar urbano usufruído pelos cidadãos brasileiros nas quinze principais regiões metropolitanas do País. O estudo desenvolveu o Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU), composto pela ponderação de indicadores que representam dimensões do bem-estar urbano, tais como mobilidade, condições ambientais urbanas e condições habitacionais.

O IBEU e seus indicadores variam entre zero e um, de modo que quanto mais próximo de um, melhor é o bem-estar urbano. O indicador **Mobilidade Urbana**, por exemplo, que se refere ao tempo de deslocamento casa-trabalho, apresentou valor médio de 0,383 para as regiões

---

<sup>1</sup> Segundo dados constantes do Portal Series Estatísticas do IBGE (<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>), em 1960, o Brasil possui uma taxa de urbanização de 44,67%. Em 2010, essa taxa alcançou 84,36%.

<sup>2</sup> IBEU - Índice de Bem-Estar Urbano. Observatório das Metrópoles. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. 2013. Disponível em: [http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=642%3Alan%C3%A7amento-do-livro-%E2%80%9C%C3%ADndice-de-bem-estar-urbano-%E2%80%93-ibeue%E2%80%9D&Itemid=167&lang=pt](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=642%3Alan%C3%A7amento-do-livro-%E2%80%9C%C3%ADndice-de-bem-estar-urbano-%E2%80%93-ibeue%E2%80%9D&Itemid=167&lang=pt)

metropolitanas estudadas, sendo que São Paulo e Rio de Janeiro, as duas maiores metrópoles brasileiras, apresentaram os índices alarmantes de 0,032 e 0,025, respectivamente. A situação da mobilidade urbana, como se vê, está, literalmente, de mal a pior.

Os outros indicadores também deixam a desejar. A dimensão **Condições ambientais Urbanas**, que considera arborização, esgoto a céu aberto e lixo acumulado no entorno, apresentou valor médio global de 0,641. Diversas metrópoles importantes, tais como Rio de Janeiro, Salvador, Recife e mesmo o Distrito Federal apresentaram índice inferiores à média. Belém, por exemplo, apresentou o pior desempenho, com índice de 0,034.

A dimensão **Condições Habitacionais**, que exerce influência significativa no bem-estar dos cidadãos, apresentou índice médio global também aquém do almejado, em valor igual a 0,646. Novamente, as metrópoles mais populosas do País apresentaram índices inferiores ao da média. São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Fortaleza, Salvador, Manaus e Belém, todos apresentaram desempenho inferior à média do País.

É patente, portanto, a necessidade de rever o modo de expansão urbana no Brasil. O Estatuto da Cidade representou grande avanço nessa agenda, na medida em que instituiu diversos instrumentos para promover o desenvolvimento urbano sustentável. Entre esses instrumentos está o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), que, como bem destacou o autor do projeto em apreço, tem papel central no controle dos impactos que certas atividade e empreendimentos causam nas cidades.

Estudo realizado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (FAU-UnB)<sup>3</sup> avaliou a incorporação de alguns instrumentos de política urbana em 92 planos diretores aprovados no estado de São Paulo. A avaliação nos fornece uma ideia do grau de apropriação desses instrumentos parte das políticas urbanas locais.

Ao avaliar a apropriação do EIV, o estudo destacou que 94,6% dos planos diretores analisados incluem o EIV em seus conteúdos. Desses planos que tratam de tal instrumentos, 70,7% definem alguma regra de aplicação. Nas grandes cidades, com população entre 100 mil e 500 mil

---

<sup>3</sup> Políticas Urbanas e Regionais no Brasil. Universidade de Brasília. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. 1º Ed. 2011

habitantes, a apropriação é ainda mais significativa: 96,9% dos planos incorporam o EIV.

Em que pese a elevada apropriação, alto percentual (71,3%) de planos diretores que tratam do instrumento exige a sua regulamentação por meio de lei específica. Regulamentação essa que o Estatuto da Cidade não exigiu. As regras poderiam já vir bem definidas no próprio plano diretor. Entre essas regras estão, por evidente, as definições dos diferentes tipos de empreendimentos e atividades que devem apresentar EIV no ato de licenciamento. Consoante do estudo da FAU-UnB, apenas 49,4% dos planos analisados trazem alguma regra desse tipo.

Observa-se, portanto, que existem dois elementos que justificam de forma suficiente a intervenção legislativa federal na questão:

1. carência de planejamento e de controle da expansão urbana, causando a permanência de problemas que impedem o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades; e
2. deficiências na aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), que tem grande receptividade nos planos diretores, mas pouca regulamentação e baixa apresentação de regras específicas para efetiva aplicação.

Entendo que a aprovação do PL nº 4.235/2015 contribui para solucionar essas questões. Isso porque, ao apontar empreendimentos e atividade de aplicação obrigatória do EIV, impulsiona a regulamentação e aplicação efetiva do instrumento nos municípios e promove, ao mesmo tempo, o combate e a correção dos tradicionais problemas urbanos do País.

Trata-se, dessa forma, de proposição que procura dar concretude ao mandamento constitucional de promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes, insculpido no art. 182 da Carta Magna. Da mesma forma, tem impacto direto na concretização do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, em vista dos argumentos aqui registrados, sou pela **APROVAÇÃO** do PL nº 4.235, de 2015.

Sala da Comissão, em        de        de 2016 .

Deputado Heuler Cruvinel  
Relator