

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 m².

Autor: Deputado MARCELO BELINATI

Relator: Deputado HILDO ROCHA

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 m².

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 com “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 Vizinhaça (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 vizinhaça, 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, encerrado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas ao projeto.

Importante relatar ainda que, em duas oportunidades, foram apresentados pareceres pela aprovação da matéria na CDU. O último parecer, apresentado em 11/8/2016 pelo atual relator, o Deputado Hildo Rocha,

fundamentou o entendimento na existência de dois elementos motivadores para a intervenção legislativa federal na questão. *In verbis*:

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.*

O parecer não foi apreciado pela comissão, mas devolvido ao relator, em 17/8/2016.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Quando primeiro me debrucei sobre o PL nº 4.235/2015, vislumbrei nele excelente oportunidade de trazer melhorias para um País que, como se sabe, já é essencialmente urbano. Como mencionei em meu primeiro parecer, 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 urbanização¹.

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.

¹ 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%.

Para fundamentar esse entendimento, trouxe, em meu primeiro parecer, resultados de um estudo conduzido pelo Observatório das Metrópoles², 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. A dimensão **Condições ambientais Urbanas**, que considera arborização, esgoto a céu aberto e lixo acumulado no entorno, apresentou valor médio global de 0,641. 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.

Também registrei, em meu primeiro parecer, que estudo realizado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (FAU-UnB)³, ao avaliar a apropriação do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) em 92 planos diretores aprovados no estado de São Paulo, constatou elevados índices de inclusão do EIV nos planos diretores, mas com baixa aplicação. Isso porque, mais de 70% dos planos avaliados exigiam regulamentação do EIV 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 o estudo da FAU-UnB, apenas 49,4% dos planos analisados trazem alguma regra desse tipo.

² 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%3AAla n%C3%A7amento-do-livro-%E2%80%9C9C%C3%ADndice-de-bem-estar-urbano-%E2%80%93-ibe u%E2%80%9D&Itemid=167&lang=pt

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

Por esses motivos, posicionei-me, a princípio, pela aprovação do PL nº 4.235/2015, confiante de que essa medida aprimoraria o planejamento e o controle da expansão urbana e supriria as deficiências existentes na aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), o qual, como mencionei, tem grande receptividade nos planos diretores, mas pouca regulamentação e baixa apresentação de regras específicas para efetiva aplicação.

Não obstante o meu cuidado em construir esse primeiro entendimento, reflexões e estudos posteriores revelaram que a matéria abriga questões de elevada complexidade e sensibilidade que motivam a revisão do meu posicionamento.

Mais especificamente, o Ministério das Cidades, por meio da Nota Técnica nº 86/2016/SEI/DEAP/SNAPU-MCIDADES, trouxe a meu conhecimento oportuna avaliação dos possíveis impactos da aprovação do PL nº 4.235/2016. Nessa oportunidade, o Ministério destacou a competência municipal, constitucionalmente estabelecida, para promover o planejamento e o controle do uso e ocupação do solo. Sublinhou também que o próprio Estatuto da Cidade reforça essa atribuição, ao estabelecer, em seu art. 36, que a definição dos empreendimentos e atividades que dependerão de elaboração de EIV para obtenção de licenças ou autorizações deve constar de **lei municipal**.

Diante desse ambiente jurídico, o Ministério destacou que a interferência federal nessa competência municipal tem potencial de causar prejuízos à aplicação do EIV. Isso porque a eficácia do instrumento requer elevado conhecimento do local em que será aplicado. Em outras palavras, requer conhecimento da região do município, de seu plano diretor, seu zoneamento e outros planos e instrumentos de organização do território.

É a realidade local de cada município, ponderada com os potenciais impactos de cada atividade e empreendimento, que deverá ditar, caso a caso, a necessidade de elaboração de EIV e outros estudos que garantam a adequada execução da política de desenvolvimento urbano, de competência essencialmente municipal, conforme art. 182, caput, da Constituição Federal.

Por fim, com o objetivo de contribuir para a eficácia do EIV e para reforçar a importância de sua aplicação pelos municípios, o Ministério das Cidades sugeriu a elaboração de um substitutivo que altere a Lei

nº 9.605, de 1998, a qual dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (Lei de Crimes Ambientais).

O substitutivo sugerido pelo Ministério pretende acrescentar parágrafo único ao art. 64 da Lei nº 9.605, de 1998, para equiparar a falta de licença ou autorização dos órgãos ambientais à ausência de licença urbanística precedida de EIV, quando exigido expressamente por lei municipal. Ademais, objetiva acrescentar parágrafo único ao art. 66 da Lei nº 9.605, de 1998, para equiparar os procedimentos de autorização ou de licenciamento ambiental ao procedimento administrativo municipal em que é apreciado o EIV legalmente.

Por fim, o Ministério das Cidades propõe modificar o art. 67 da Lei de Crimes Ambientais para tornar crime a concessão, por funcionário público, de alvará, licença, autorização ou permissão sem que tenha sido apreciado Estudo de Impacto de Vizinhança exigido por lei municipal.

Me coaduno com as observações realizadas pelo Ministério das Cidades e reconheço que o estabelecimento, em lei federal, de regras para exigência do EIV pelo Poder Público Municipal pode trazer discussões que prejudiquem a aplicação do instrumento.

Também me mostro favorável à sugestão ventilada pelo órgão de modificar a Lei de Crimes Ambientais para reforçar a aplicação efetiva do EIV. No entanto, creio que essa nova alternativa abre oportunidade para reforçar não apenas o EIV, mas todas as normas e procedimentos que integram os processos de licenciamento ou autorizações urbanísticas. Por esse motivo, deixo de acatar os exatos termos propostos pelo Ministério, mas me inspiro neles para sugerir substitutivo que altere a Lei nº 9.605, de 1998, para tornar crime:

- a) construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em área urbana, empreendimentos e atividades **sem licença ou autorização urbanística** exigida pelo Poder Público Municipal ou em desacordo com a concedida;
- b) fazer o funcionário público afirmação falsa ou enganosa, omitir a verdade, sonegar informações ou

dados técnico-científicos em procedimentos de **autorização ou de licenciamento urbanístico**; e

- c) conceder o funcionário público licença, autorização ou permissão em desacordo com **as normas urbanísticas**, para as atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público.

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

Sala da Comissão, em 12 de setembro de 2016.

Deputado HILDO ROCHA
Relator

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.235, DE 2015

Altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, para tornar crime condutas que estejam em desacordo com normas urbanísticas ou com licenças e autorizações urbanísticas regularmente concedidas.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 64 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 64.....

Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas quem construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em área urbana, empreendimentos e atividades sem licença ou autorização urbanística exigida pelo Poder Público Municipal ou em desacordo com a concedida.”
(NR)

Art. 2º Os arts. 66 e 67 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 66. Fazer o funcionário público afirmação falsa ou enganosa, omitir a verdade, sonegar informações ou dados técnico-científicos em procedimentos de autorização ou de licenciamento ambiental ou urbanístico:

.....
Art. 67. Conceder o funcionário público licença,

autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais e urbanísticas, para as atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público: (NR)”

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em 12 de setembro de 2016.

Deputado HILDO ROCHA
Relator