COMISSÃO DE PLANEJAMENTO URBANO, MEIO AMBIENTE E HABITAÇÃO

PROJETO DE LEI N. 214/2023
AUTORIA: VEREADOR ANDERSON LOPES
RELATOR: VEREADOR PRETO AQUINO

COMPETÊNCIA MUNICIPAL. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. CABIMENTO. REGULAMENTAÇÃO. INCOMPATIBILIDADE COM NORMA DE REGÊNCIA. EVIDENTE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. DESATUALIZAÇÃO DA REFERÊNCIA. PARECER DESFAVORÁVEL.

RELATÓRIO

O Projeto de Lei n. 214/2023, de autoria do Senhor Vereador Anderson Lopes dispõe sobre a instituição de uma "Política Municipal de Sustentabilidade e Desenvolvimento Urbano"específico para a cidade de Natal.

Observa-se que a proposta em apreço tem natureza programática, instituindo uma política de atuação municipal no âmbito da proteção ambiental, tendo como referência os dados, diretrizes e conceitos da Conferência Rio 92, denominação para a "Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento"- CNUMAD ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, que também é chamada de Cúpula da Terra.

A proposição em apreço foi devidamente discutida e votada na Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final.

Justificativa anexa.

É o que importa relatar.

FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre destacar que a competência deste parecerista limita-se à pertinência temática, notadamente quanto aos aspectos afetos ao planejamento urbano, meio ambiente e habitação. Cumpre ressaltar que a proposta adequa-se ao esperado, isto porque vincula-se diretamente com as competências e prerrogativas desta Comissão, uma vez que

objetiva regular matéria afeta ao meio ambiente, o que exige de fato a análise detida sobre o mérito da proposição.

Numa primeira análise é possível concluir inexistir qualquer vício que macule a proposição, isto porque ela tem o condão de criar e promover o desenvolvimento sustentável e o efetivo melhoramento ambiental. Entretanto, ela fundamenta-se da Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CNUMAD ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, que também é chamada de Cúpula da Terra ou Rio 92.

Ocorre que, apesar de a conferência ter discutido questões climáticas, estabelecido conceitos de extrema importância para a elaboração de normas protecionistas, trata-se de uma referência legal obsoleta, uma vez que atualmente vigem 17 objetivos relacionados ao desenvolvimento sustentável a partir das sucessivas conferências realizadas pelas Nações Unidas posteriormente à Cúpula da Terra, que apesar de ter tratado da questão climática, por exemplo, não adentrou no tema de modo efetivo, como as conferências seguintes, incluindo a Rio+20 ocorrida em 2012 (https://brasil.un.org/pt-br/sdgs).

Ademais, pelo princípio da vedação ao efeito *cliquet* ou vedação ao retrocesso socioambiental, norma posterior não poderia ser menos protecionista que a anterior, ou, caso simultâneas, deve prevalecer a mais protetiva. In casu, ao vincular-se à Rio 92, a proposta tornou-se obsoleta no campo protecionista e conceitual, porque tem como referência objetivos e limites inaplicáveis porque já superados:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. REDUÇÃO DO TERRITÓRIO DA ÁREA DA PROTEÇÃO AMBIENTAL DE TAMOIOS POR MEIO DE DECRETO ESTADUAL. ART. 1º DO DECRETO 44.175/2013 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL. ART. 225, § 1º, III, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES. AFRONTA AO DEVER DE PRESERVAÇÃO E AOS POSTULADOS DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO E DA PROIBIÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE. ART. 225, CAPUT, DA LEI MAIOR. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. I – A Área de Proteção Ambiental de Tamoios foi reduzida por meio de Decreto estadual, em violação ao princípio da reserva legal (art. 225, § 1º, III, da CF). II – A supressão de extenso espaço territorial especialmente protegido **vulnera o dever de proteção e preservação do meio ambiente (art. 225, caput, CF) e ofende os princípios da vedação do retrocesso e da proibição da proteção insuficiente.** III - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “com área total aproximada de 7.173,27 hectares", contida no artigo 1º do Decreto 44.175/2013 do

> Estado do Rio de Janeiro. (STF - ADI: 5676 RJ, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 18/12/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25/01/2022)

Ainda, não se vislumbra no texto da proposição qualquer cláusula de abertura sobre o tema, que permitisse uma leitura e interpretação dinâmica a partir da evolução dos institutos. E, à bem do tema, é sabido que o Estado do Pará irá sediar em 2025 a COP-30, que trata especificamente sobre o tema. Deste modo, aprovar e permitir que a proposta em apreço entre em vigor violaria não apenas o princípio da vedação ao efeito cliquet, mas seria letra morta, já que completamente ineficaz diante das sucessivas alterações no assunto ocorridas ao longo das décadas e conferências mundiais.

Neste sentido, urge destacar que é de repercussão geral o entendimento do STF sobre o caráter inegociável da proteção ambiental e da vedação ao meio insuficiente, como resta devidamente evidenciado no julgado da ADPF 623/DF:

> EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL. ARRANJOS INSTITUCIONAIS DA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL. DEMOCRACIA DIRETA E ENGAJAMENTO CÍVICO. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS. IGUALDADE POLÍTICA. ESTADO DE DIREITO AMBIENTAL E SUA DIMENSÃO ORGANIZACIONAL-PROCEDIMENTAL. DIREITOS PROCEDIMENTAIS AMBIENTAIS. PERFIL NORMATIVO E DELIBERATIVO DO CONAMA. REFORMULAÇÃO DA COMPOSIÇÃO E PROCESSO DECISÓRIO. DECRETO N. 9.806/2019. INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS PROCEDIMENTAIS AMBIENTAIS E DA IGUALDADE POLÍTICA. REDUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO COMO DIREITO DE EFETIVA INFLUÊNCIA NOS PROCESSOS DECISÓRIOS. RETROCESSO INSTITUCIONAL-DEMOCRÁTICO E SOCIOAMBIENTAL. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO ENCONTRA LIMITES NA ARQUITETURA CONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DE CONTROLE JURISDICIONAL PARA A OBSERVÂNCIA DOS PADRÕES E PRÁTICAS NECESSÁRIAS PARA A OPERAÇÃO DA DEMOCRACIA. 1. O CONAMA é instância administrativa coletiva que cumula funções consultiva e deliberativa (art. 6º, II, da Lei n. 6.938/1981). Esse perfil funcional autoriza a sua categorização como autêntico fórum público de criação de políticas ambientais amplas e setoriais, de vinculatividade para o setor ambiental e para a sociedade, com obrigação de observância aos deveres de tutela do meio ambiente. 2. A governança ambiental exercida pelo CONAMA deve ser a expressão da democracia enquanto método de processamento

dos conflitos. A sua composição e estrutura hão de refletir a interação e arranjo dos diferentes setores sociais e governamentais. Para tanto necessária uma organização procedimental que potencialize a participação marcada pela pluralidade e pela igualdade política, bem como a real capacidade de influência dos seus decisores ou votantes. 3. Na democracia constitucional, o cidadão deve se engajar nos processos decisórios para além do porte de título de eleitor. Esse engajamento cívico oferece alternativas procedimentais para suprir as assimetrias e deficiências do modelo democrático representativo e partidário. 4. A igualdade política agrega o qualificativo paritário à concepção da democracia, em sua faceta cultural e institucional. Tem-se aqui a dimensão procedimental das instituições governamentais decisórias, na qual se exigem novos arranjos participativos, sob pena do desenho institucional isolar (com intenção ou não) a capacidade ativa da participação popular. 5. Ao conferir à coletividade o direito-dever de tutelar e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), a Constituição Federal está a exigir a participação popular na administração desse bem de uso comum e de interesse de toda a sociedade. E assim o faz tomando em conta duas razões normativas: a dimensão objetiva do direito fundamental ao meio ambiente e o projeto constitucional de democracia participativa na governança ambiental. 6. Análise da validade constitucional do Decreto n. 9.806/2019 a partir das premissas jurídicas fixadas: (i) perfil institucional normativo-deliberativo do CONAMA, (ii) quadro de regras, instituições e procedimentos formais e informais da democracia constitucional brasileira, (iii) igualdade política na organização-procedimental, e (iv) direitos ambientais procedimentais e de participação na governança ambiental. 7. O desmantelamento das estruturas orgânicas que viabilizam a participação democrática de grupos sociais heterogêneos nos processos decisórios do Conama tem como efeito a implementação de um sistema decisório hegemônico, concentrado e não responsivo, incompatível com a arquitetura constitucional democrática das instituições públicas e suas exigentes condicionantes. 8. A discricionariedade decisória do Chefe do Executivo na reestruturação administrativa não é prerrogativa isenta de limites, ainda mais no campo dos Conselhos com perfis deliberativos. A moldura normativa a ser respeitada na organização procedimental dos Conselhos é antes uma garantia de contenção do poder do Estado frente à participação popular, missão civilizatória que o constitucionalismo se propõe a cumprir. O espaço decisório do Executivo não permite intervenção ou regulação desproporcional. 9. **A Constituição Federal não negocia retrocessos, sob a justificativa de liberdade de conformação decisória administrativa**. A eficiência e a racionalidade são vetores constitucionais que orientam o Poder Executivo na atividade administrativa, com o objetivo de assegurar efetividade na prestação dos serviços públicos, respeitados limites mínimos razoáveis, sob pena de retrocessos qualitativos em nome de incrementos quantitativos. Inconstitucionalidade do Decreto n. 9.806/2019. 10. Arguição de descumprimento de preceito

> fundamental julgada procedente. (STF - ADPF: 623 DF, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 22/05/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 17-07-2023 PUBLIC 18-07-2023)

Deste modo, apesar de a proposição ter lastro de sustentação legal na própria Constituição Federal, em seu artigo 23, inciso VI, o teor da proposta vulnera o meio ambiente porque vincula-se à princípios e normas já superadas e acrescidas, cujos acréscimos não foram sequer citados (https://brasil.un.org/pt-br/sdgs), nem mesmo através de uma cláusula de abertura que permita a efetivação do princípio da continuidade normativa.

Portanto, não é possível deduzir outra conclusão senão pela incompatibilidade, ilegalidade e inadequação temática da proposição em apreço.

VOTO

Portanto, no que me compete examinar, opino **DESFAVORAVELMENTE** ao Projeto de Lei n. 214/2023.

Natal/RN, 28 de Maio de 2024.

PRETO AQUINO
Vereador Relator - PSD

João Cláudio Fernandes Dantas
Advogado OAB/RN 5539