

Projeto de Lei Complementar nº 03/2022
Relatora: Brisa Bracchi

CMN - Projeto de Lei Complementar:
Número: 3/2022
Folhas: 42

PARECER

Parecer da Comissão de Planejamento Urbano, Meio Ambiente e Habitação sobre o Projeto de Lei Complementar nº 03/2022, de autoria do Poder Executivo Municipal, que disciplina o uso e ocupação do solo, delimita subzonas e estabelece as prescrições urbanísticas para a Zona de Proteção Ambiental 8 – ZPA 8, abrangendo parte dos bairros de Redinha, Salinas e Potengi - Região Administrativa Norte e parte dos bairros de Quintas, Nordeste, Bom Pastor e Felipe Camarão - Região Administrativa Oeste, do Município de Natal/RN, define o controle de gabarito na Zona Especial Norte - ZEN e dá outras providências, conforme Mensagem n.º 39/202. Voto favorável com emendas.

I - DO RELATÓRIO

Versam os autos sobre o Projeto de Lei Complementar nº 03/2022, de autoria do Poder Executivo Municipal, que disciplina o uso e ocupação do solo, delimita subzonas e estabelece as prescrições urbanísticas para a Zona de Proteção Ambiental 8 – ZPA 8.

Através de Certidão acostada aos autos, o Setor Legislativo informou que não foi identificada proposição semelhante nesta Casa Legislativa.

A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final opinou favoravelmente à constitucionalidade do projeto, com a apresentação de emendas modificativas pelo Ilustre Vereador Relator.

Chega a esta Comissão de Planejamento Urbano, Meio Ambiente e Habitação, com relatoria da Vereadora Brisa Bracchi, para emitir parecer sobre o projeto.

Eis o que importa relatar.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO

O Projeto de Lei Complementar apresentado visa instituir as diretrizes urbanísticas e de meio ambiente para a Zona denominada como de Proteção Ambiental

3

3

nº 8 no Plano Diretor da Cidade do Natal. Não é dispêndio pontuar que as Zonas de Proteção Ambiental da Cidade foram instituídas ainda no Plano Diretor do ano de 1994, sendo a Zona de Proteção Ambiental nº 08 delimitada como aquela destinada à proteção e salvaguarda do ecossistema manguezal e Estuário do Rio Potengi/Jundiá.

Note-se que durante os mais de 28 (vinte e oito) anos, cinco Zonas de Proteção Ambiental restaram sem qualquer regulamentação, desprotegendo os ecossistemas vulneráveis e contribuindo para a complexidade das relações estabelecidas com o território. Notadamente, a Zona de Proteção Ambiental nº 8, diante da ausência de regulamentação, foi alvo de ações antropizantes e irregulares, que acabaram por muitas vezes comprometer o meio ambiente.

Em que pese os muitos anos sem regulamentação, o Poder Público não pode se afastar de seus princípios, especialmente dos Poderes Disciplinar, Regulamentador e da Legalidade. Outrossim, conforme prelecionado no Art. 37 da Carta Magna, a Administração Pública deve pautar sua atuação de maneira a obedecer o cumprimento da legislação vigente, garantindo assim atenção às situações específicas e aos bens jurídicos protegidos de maneira especial no ordenamento jurídico pátrio.

Neste diapasão, a Constituição Federal de 1988 consagrou a proteção ambiental no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro como maneira de frear a desregulamentação e as alterações pontuais, comumente promovidas diante de crises e emergências. Importante frisar que a doutrina pátria conferiu à proteção ambiental o *status* de cláusula pétrea em total consonância com a garantia constitucional de proibição de retrocesso ambiental e na intenção de salvaguardar a normativa constitucional e ambiental contra eventuais retrocessos.

Logo, antes mesmo de adentrar ao mérito do Projeto de Lei Complementar trazido a debate na Comissão de Planejamento Urbano, Meio Ambiente e Habitação desta Casa das Leis, se mostra legítimo pontuar a ausência de informações quanto à construção da matéria, bem como a ausência de resposta aos ofícios encaminhados por esta Edil ao Executivo Municipal.

Insta observar que o Regimento Interno da Câmara Municipal do Natal preleciona que Projetos de Lei que versem sobre matérias com impacto urbanístico e ambiental sejam analisados por esta Comissão. Todavia, antes mesmo de consignar o voto quanto às questões urbanísticas, se mostra imperioso historicizar as informações quanto à lavra da legislação ambiental posta em debate.

Imperioso registrar que a produção de legislação urbanística e ambiental pressupõe a participação social, que aos moldes do Estado que temos atualmente, é promovida através da atuação dos Conselhos. Os Conselhos Municipais, seguindo sua natureza jurídica, são órgãos de controle social coletivo, tendo como missão precípua a fiscalização dos recursos e políticas no âmbito de suas atuações.

Destaque-se que a participação da sociedade através dos Conselhos é de tamanha importância que constitui tema de repercussão geral no Supremo Tribunal Federal. Inclusive, a Corte Suprema já se posicionou - no julgamento da Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 651 - pela inconstitucionalidade de Decreto do Poder Executivo Federal que extinguiu a

2

2

participação do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente nas discussões sobre a preservação da Amazônia.

Logo, merece realce a participação dos Conselhos como ferramenta própria para a criação de legislações que atentam especificamente para a realidade vivenciada, transformando a cidade em palco efetivo para os desdobramentos e complexidades da vida humana. Neste sentido, o Plano Diretor da Cidade do Natal estabelece os deveres do Conselho da Cidade do Natal - CONCIDADE, restando previsto no art. 232 o caráter deliberativo e consultivo. Vejamos a literalidade do dispositivo:

Art. 232. O Conselho da Cidade do Natal, CONCIDADE/Natal, regulamentado pela Lei nº 6.013, de 9 de dezembro de 2009, e alterações posteriores, é órgão colegiado de natureza permanente, de caráter consultivo e deliberativo, vinculado ao Gabinete do Prefeito, e objetiva articular políticas de desenvolvimento urbano sustentável com a ampla participação da sociedade e em conformidade com as políticas regionais e federais.

Outrossim, a Lei nº 6.013/2009 que regulamentou o Conselho da Cidade do Natal – CONCIDADE traçou os caminhos a serem seguidos pelo referido Conselho para garantir articulação de políticas de desenvolvimento urbano sustentável, com ampla participação da sociedade. Vejamos que em todo o instrumento normativo alhures ventilado há a obrigatoriedade do CONCIDADE promover a avaliação das políticas urbanas adotadas no Município. Assim, ainda no art. 7º a referida Lei previu, *litteris*:

Art. 7º. O princípio da função sócio-ambiental da propriedade será resguardado pelo Conselho da Cidade do Natal, através de sua contribuição do Poder Executivo Municipal, no acompanhamento e **avaliação** do atendimento às seguintes exigências legais:

- I – disposições expressas no Plano Diretor de Natal, no que se referir à observância da função social e ambiental da propriedade;
- II – compatibilizar o uso e a ocupação da propriedade à disponibilidade da infraestrutura e dos serviços públicos, bem como à segurança e bem-estar de seus usuários e população circunvizinha;
- III – compatibilizar o uso e a ocupação da propriedade com a preservação do patrimônio histórico e paisagístico da cidade e do equilíbrio e qualidade ambiental.

Ainda de maneira mais expressa, o Art. 9º da Lei nº 6.013/2009 estabelece que é competência do CONCIDADE, *in verbis*:

2

2

Art. 9º Compete ao Conselho da Cidade do Natal, além daquelas previstas no Art. 96 da Lei Complementar nº 082/2007:

(...)

VII - acompanhar, **avaliar** e garantir o processo de planejamento e gestão urbanos, preservando as diretrizes urbanísticas do Município através da gestão democrática;

Além do disposto no Plano Diretor e na Lei de criação do Conselho, o Decreto nº 11.691 de 2019 estabelece as normas de tramitação dos processos dentro do CONCIDADE e o art. 2º traz a obrigatoriedade de tramitação no CONCIDADE de Projetos de Lei que tratam de política urbana, vejamos:

Art. 2º. As propostas de projetos de lei deverão referir-se unicamente à política de desenvolvimento urbano sustentável e iniciar-se-ão nas Secretarias Municipais competentes e, após, serão encaminhadas ao CONCIDADE/NATAL.

Neste sentido, o Projeto de Lei ora em debate perpassa pelas matérias elencadas como de competência desta do Conselho da Cidade do Natal – CONCIDADE, todavia não consta nos autos do presente processo legislativo qualquer informação sobre deliberação no referido conselho. Consigne-se que de maneira a sanar o vício acima apontado, esta Edil encaminhou o Ofício de nº 109/2022 solicitando a demonstração do cumprimento dos requisitos formais para elaboração da referida Lei.

Em que pese a diligência apresentada, até a presente data não houve resposta exitosa do Gestor Municipal responsável pelo Conselho. Assim, é dever desta Vereadora pontuar o possível descumprimento de etapa essencial à perfectibilização de legislação ambiental e urbanística. Ressalte-se que o presente apontamento é para destacar que as deliberações dos Conselhos é a forma legal e procedimental adequada para garantir a participação social, fomentando o debate e a discussão.

Importante observar, sobretudo, que a incidência dos Conselhos sobre a construção de legislação garante, antes de tudo, voz às pessoas que serão diretamente afetadas pelas intervenções urbanísticas, uma vez que interfere diretamente na propriedade privada e na forma de uso que as pessoas dão à terra. Logo, o malferimento ao trâmite interno nos conselhos confere ônus irreparável à legislação ambiental e macula sobremaneira a função primordial da legislação.

Sopesadas as questões procedimentais bosquejadas, o Regimento Interno da Câmara Municipal do Natal preleciona que Projetos de Lei que versem sobre matérias com impacto urbanístico e ambiental sejam analisados por esta Comissão, sendo necessário aduzir a necessidade de regulamentação da Zona de Proteção Ambiental nº 8.

Outrossim, é oportuno que o Poder Executivo Municipal esteja atento à luta pelo ordenamento da cidade, que não é algo novo nem muito menos simples. Dessa forma, escolhendo-se como ponto de partida a Constituição Federal, tem-se que o

2

2

constituente originário, em seu capítulo II do título VII, dirigido à ordem econômica e financeira, contemplou a Política Urbana. Já a proteção ao Meio Ambiente integra a ordem social.

É imperioso lembrar que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não apenas à geração atual, mas também às futuras, definindo-se a função ecológica da propriedade. Demonstra-se assim a importância da existência de uma legislação ambiental que albergue instrumentos de sustentabilidade, articulação entre meio ambiente e demais políticas setoriais, observação das questões regionais, metas e propostas concretas, autoaplicabilidade, articulação intergovernamental, destinação adequada de orçamento e instrumentos de participação e controle social.

Neste sentido, seguindo as premissas traçadas no direito constitucional, o direito ambiental ganha tratamento diferenciado e com isso surgem as legislações específicas que precisam ser adotadas como referência para a estruturação do território. Particularmente, para além do discurso, é necessário que a legislação ambiental municipal preveja mecanismos e instrumentos capazes de garantir completude e eficiência à política ambiental.

Merece destaque o fato de que o Projeto de Lei Complementar em comento trata especificamente quanto à regulamentação da Zona de Proteção Ambiental nº 8, ou seja, da zona do Estuário do Rio Potengi/Jundiaí, área de expressivo desenvolvimento habitacional da cidade e tratando de uma zona que possui ocupação desregulamentada.

Compulsando o Projeto de Lei Complementar verifica-se o respeito aos limites outrora estabelecidos para a referida Zona de Proteção Ambiental, demonstrada a legalidade da proposta apresentada. Note-se que preservados os limites, resta resguardada a integralidade da Zona de Proteção Ambiental. Desta maneira, respeitados os limites, é também assegurada a preservação dos recursos hídricos, da paisagem, a estabilidade geológica e da biodiversidade.

Neste sentido, os objetivos que justificam a criação de uma Zona de Proteção Ambiental são diversos, tais como: proteção, manutenção e recuperação dos aspectos ambientais, ecológicos, paisagísticos, históricos, arqueológicos, turísticos, culturais, arquitetônicos e inclusive científicos. Logo, a regulamentação do uso e da ocupação do solo de cada Zona de Proteção deve se dar por instrumento normativo específico.

O que se vê no Projeto de Lei Complementar analisado é o respeito às especificidades do Estuário do Potengi, bem como do manguezal da Cidade do Natal, demonstrando-se que apesar do caráter de proteção ao meio ambiente, há também atenção específica às ocupações complexas já instaladas e inclusive menção expressa a maneira de retirada de ocupações agressivas ao meio ambiente.

Desta maneira, a proposta de regulamentação trazida a esta Edilidade perfaz os requisitos ambientais necessários para disciplinar o uso e ocupação do território, carecendo tão somente no que se refere ao estabelecimento de métricas para a recomposição do território afetado por atividade prejudicial ao meio ambiente e também no que se refere ao gabarito máximo a ser explorado pelos imóveis situados no Setor B do Quadro do Anexo II.

2

2

Logo, por oportuno, apresentam-se duas emendas que visam aprimorar a técnica legislativa, quais sejam: Emenda modificativa do art. 21 e da Nota 6 do Anexo II - QUADRO DE PRESCRIÇÕES URBANÍSTICAS (ZPA 8 - SETOR A e B) que passam a ter a seguinte redação:

Art. 21. As atividades em operação na ZPA 8, que estejam com licença de operação em vigor, comprovadamente incompatíveis com os objetivos desta Lei, terão prazo de até 05 (cinco) anos para encerrarem suas atividades e havendo a comprovação de dano ao meio ambiente decorrente da atividade, ficará o empreendedor obrigado a elaborar e aplicar um Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD) com estabelecimento de prazo de recuperação, devendo ser submetido a apreciação do órgão ambiental competente.

(...)

Anexo II - QUADRO DE PRESCRIÇÕES URBANÍSTICAS
(ZPA 8 - SETOR A e B)

(6) Os empreendimentos no Setor B deverão adotar o gabarito máximo de 60,00 metros.

Ressalte-se que conhecendo a realidade vivenciada pela Cidade do Natal, são necessários alguns incrementos legislativos de maneira a assegurar que os acordos de recuperação das áreas degradadas não sejam mera formalidade e acabem sendo utilizados com o escopo apenas de finalização da atuação hostil. Assim, sugere-se acrescentar ao texto legal a obrigatoriedade de que o Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD contenha expressamente um prazo de cumprimento.

É imperioso ressaltar que o referido prazo é para que o ente privado que provocou a degradação, promova o restabelecimento da área e que seja compatível com a realidade vivenciada.

Noutro pórtico, a emenda apresentada no que se refere a Nota 6 do Quadro de Prescrições Urbanísticas da Zona de Proteção Ambiental nº 8 tem o escopo de adequar a legislação especial ao que já restou consignado no Plano Diretor de Natal e promover a proteção ambiental da região que tem atualmente grande importância imobiliária e afeta diretamente centenas de pessoas que já ocupam a região.

Assim, é necessário que esta Casa Legislativa delibere um texto legal que primordialmente atenda à dignidade da pessoa humana, ressaltando que atentar para a dignidade ambiental, é também privilegiar a existência digna do ser como afirmou a Ilustre Ministra Carmem Lúcia no seu voto na Ação para Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 760, *litteris*:

2

3

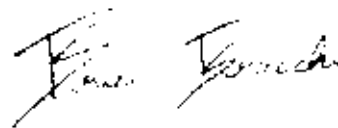
“A existência digna compõe-se, nos termos constitucionalmente estabelecidos (inc. VI do art. 170) também pela defesa do meio ambiente, sem o que não se legitimam as escolhas políticas do Estado.”

III - DO VOTO

Diante do exposto, esta Relatora opina **FAVORAVELMENTE** ao prosseguimento do Projeto de Lei Complementar nº 03/2022, **observadas as emendas propostas.**

É como voto.

Natal, 13 de junho de 2022.



Brisa Bracchi
Vereadora PT

☺

☺