



Câmara Municipal de Porto Alegre

Parecer n. 1100/24

PARECER PRÉVIO

Trata-se de projeto de lei de iniciativa parlamentar que revoga a al. *f* do inc. X do art. 37 da Lei nº 13.956, de 24 de junho de 2024, que institui o Regulamento de Mídia Externa e Paisagem Urbana de Porto Alegre, eliminando a proibição de colocação ou de fixação de veículos de divulgação nos prédios de interesse sociocultural, nos de adequação volumétrica e nos tombados.

A análise do projeto de lei que visa revogar um dispositivo legal que proíbe a colocação ou fixação de veículos de divulgação em prédios de interesse sociocultural, de adequação volumétrica e tombados, considerados elementos significativos da cidade, deve ser realizada considerando os princípios constitucionais e ambientais relevantes, bem como a ausência de estudos sobre os impactos da medida proposta. A seguir, apresento uma análise detalhada:

Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental

O princípio da proibição do retrocesso ambiental é um dos pilares do Direito Ambiental. O princípio do não retrocesso ambiental é um princípio implícito decorrente da interpretação sistemática da Constituição, especialmente do art. 225, caput, que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Conforme ensina Edis Milaré, o Princípio da Vedação de Retrocesso Ambiental garante que “[...] no avançar do tempo, e da edição de novas normas e sua aplicação, se mantenha ou avance também a proteção do meio ambiente, não se admitindo sua flexibilização e, jamais, a sua redução”.^[1] **Esse princípio visa proteger o meio ambiente e os bens ambientais, impedindo que medidas legais ou administrativas reduzam a proteção ambiental já existente.**

E vale dizer que este princípio já é reconhecido expressamente pelo STJ como princípio geral do Direito Ambiental, conforme os precedentes REsp 418.526/SP, Rel.Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, DJ e13.10.2010; Em outro precedente, inclusive, o STJ decidiu que o princípio da proibição de retrocesso é “garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes” (REsp 302.906/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 1.12.2010).

No caso em análise, a revogação do dispositivo que proíbe a colocação de veículos de divulgação em prédios de interesse sociocultural, tombados e de adequação volumétrica pode ser interpretada como um retrocesso ambiental, especialmente se esses prédios estão inseridos em áreas de proteção ambiental ou se a presença de veículos de divulgação pode causar impactos negativos ao patrimônio cultural e ambiental.

Proteção ao Patrimônio Cultural e Ambiental

O art. 225 da Constituição Federal estabelece o dever do Estado de proteger o patrimônio cultural e natural. A revogação do dispositivo legal pode comprometer a integridade desses bens, tanto em seu aspecto material (danos físicos às estruturas) quanto imaterial (alteração da ambiência, descaracterização do contexto histórico-cultural). A Lei nº 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais) criminaliza a degradação de bens de valor histórico, artístico ou arqueológico. Além disso, a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) trata da função social da propriedade urbana e do direito à cidade sustentável, que inclui a preservação do patrimônio cultural. A Lei nº 3.924/61, que dispõe sobre os monumentos arqueológicos e pré-históricos, também pode ser pertinente, dependendo da natureza dos bens envolvidos. A Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural da UNESCO, da qual o Brasil é signatário, reforça o compromisso internacional com essa proteção.

Ausência de Estudos de Impacto

A ausência de estudos que avaliem os eventuais impactos da medida proposta é um fator relevante na análise e constitucionalidade da proposta. A ausência de estudos técnicos impede a devida avaliação dos impactos da medida, tanto do ponto de vista ambiental quanto urbanístico. sobre a necessidade de estudos técnicos (prévios) é de se mencionar que tem conduzido a declaração de inconstitucionalidade e até na equivocada ideia de que, no caso, haveria reserva de iniciativa:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE REGULARIZA IMÓVEIS CONSTRUÍDOS NO MUNICÍPIO -VÍCIO DE INICIATIVA - INVALIDADE - MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS - IMPOSSIBILIDADE NO CASO CONCRETO.

- As constituições da República e do Estado de Minas Gerais contemplam a obrigatoriedade de planejamento em matéria urbanística, exigindo que os municípios estabeleçam as diretrizes que devem ser seguidas pela Administração na busca do desenvolvimento econômico e social das cidades.

- A criação de um projeto urbanístico para o Município é tarefa complexa, que deve ser realizada por técnicos da prefeitura ou profissionais por ela contratados, sob a supervisão do prefeito. Assim, cabe ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratam da matéria, não podendo, a Câmara Municipal, criar normas que cuidam de matéria eminentemente administrativa sem a sua anuência.

- A Lei nº. 9.868/1999 prevê a possibilidade de os tribunais decidirem, por maioria qualificada de dois terços, sobre os efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Tal diploma condiciona a manipulação dos efeitos dos atos decisórios, porém, a um juízo sério de ponderação entre o postulado da nulidade da lei inconstitucional e os princípios da segurança jurídica e do interesse social, só sendo viável a restrição da eficácia retroativa da decisão quando demonstrado que a declaração da nulidade da lei geraria consequências extraordinariamente gravosas para a sociedade. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.13.054022-2/000 0540222-62.2013.8.13.0000)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEIS MUNICIPAIS. LEIS Nº 004/2007, Nº 005/2008, Nº 006/2008, Nº 007/2010, Nº 008/2010 e Nº 009/2010 DO MUNICÍPIO DE CASTELO/ES, QUE ALTERARAM LEI COMPLEMENTAR Nº 002/2007. LEIS NÃO FORAM PRECEDIDAS DE ESTUDOS TÉCNICOS E DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR URBANO. PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA, COM MODULAÇÃO DOS EFEITOS. 1. A presente ação direta de inconstitucionalidade tem como objetivo a declaração de inconstitucionalidade das Leis Complementares nº 004/2007, nº 005/2008, nº 006/2008, nº 007/2010, nº 008/2010 e nº 009/2010, todas do Município de Castelo, que alteraram a Lei Complementar nº 002/2007 (Plano Diretor do Município de Castelo), sob o fundamento de que tais leis não foram precedidas de estudos técnicos e de audiências públicas, violando o princípio da democracia participativa, em afronta aos arts. 231, parágrafo único, inciso IV e 236, ambos da

Constituição do Estado do Espírito Santo. 2. A participação ativa das entidades comunitárias no estudo e no encaminhamento dos planos e programas atinentes à política de desenvolvimento urbano (Constituição Estadual, artigo 231, inciso IV) é condição de validade da edição de leis e demais atos normativos que a ela dizem respeito e sua ausência resulta em inconstitucionalidade, face ao não atendimento dos princípios constitucionais democráticos. Precedentes deste Tribunal. 3. Considerando o disposto na Constituição Estadual, nos arts. 231, parágrafo único, inciso IV, bem como na Constituição da República, no art. 29, inciso XII, no âmbito municipal, as audiências públicas se tornam obrigatórias para aprovação ou alteração do Plano Diretor Urbano, consistindo em um dos importantes instrumentos de participação popular na formação das condutas administrativas e possuindo fundamento no princípio constitucional da publicidade e nos direitos do cidadão à informação e à participação. [...] (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100130042318, Relator: FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 05/02/2015, Data da Publicação no Diário: 09/02/2015).

Vale observar que ao apenas revogar a proibição em questão sem estabelecer critérios para a colocação de veículos de divulgação em prédios tombados e de interesse sociocultural iguala esses prédios aos demais que não requerem especial proteção o que evidencia o descuido com esses bens de interesse especial e o retrocesso ambiental. A simples alegação de que a medida não se configura como obra ou projeto urbanístico não exime a necessidade de avaliação dos impactos sobre o patrimônio cultural e a paisagem urbana. A revogação proposta, sem avaliação prévia, pode gerar riscos ambientais e culturais desconhecidos o que conflita com os princípios da precaução e da prevenção.

Princípio da Preservação da Memória Coletiva

Os prédios tombados e de interesse sociocultural são elementos da memória coletiva e da identidade urbana. O art. 215 da Constituição Federal estabelece que a preservação da memória, da cultura e das manifestações artísticas e históricas é dever do Estado. A revogação da proibição em questão pode ser vista como uma ameaça a essa memória, haja vista o potencial dos veículos de divulgação de causarem danos visuais ou físicos aos prédios, descaracterizando-os.

Direito à Cidade e ao Patrimônio cultural

Além disso a proposta amplia as possibilidades de colocação ou fixação de veículos de divulgação em Porto Alegre. E a publicidade excessiva afeta a fruição plena do espaço urbano, incluindo o acesso à cultura, ao lazer, à história e à identidade local.

A publicidade excessiva impacta negativamente a fruição desses direitos pela comunidade, de diversas maneiras:

a) **Poluição Visual e Descaracterização da Paisagem:** A proliferação desordenada de anúncios, outdoors, painéis e outras formas de publicidade pode gerar poluição visual, obscurecendo a beleza arquitetônica dos edifícios históricos, comprometendo a leitura da paisagem urbana e descaracterizando o ambiente. A identidade visual da cidade, construída ao longo do tempo, pode ser diluída em meio a uma profusão de informações publicitárias, dificultando a apreensão da história local e a identificação com o espaço.

b) **Obstaculização da Visibilidade dos Bens Tombados:** A colocação de publicidade em prédios tombados ou em suas proximidades pode obstruir a visibilidade desses bens, prejudicando a

contemplação de suas características arquitetônicas e históricas. A experiência de fruir o patrimônio cultural é diretamente afetada quando a publicidade compete com a própria edificação, desviando o olhar e fragmentando a percepção do conjunto.

c) Alteração da Ambiência e do Contexto Histórico-Cultural: A publicidade, ao introduzir elementos estranhos ao contexto histórico-cultural, pode alterar a ambiência dos locais, comprometendo a experiência de imersão no passado e a conexão com a memória coletiva. Imagine um prédio histórico barroco coberto por um anúncio luminoso de uma marca contemporânea: a dissonância entre os elementos cria um conflito visual e conceitual que prejudica a compreensão e a apreciação do patrimônio.

d) Impacto na Qualidade de Vida e no Bem-Estar: A poluição visual gerada pela publicidade excessiva pode gerar estresse, cansaço visual e sensação de opressão no ambiente urbano, afetando negativamente a qualidade de vida e o bem-estar da população. Um ambiente urbano saturado de informações publicitárias pode se tornar visualmente agressivo, dificultando a concentração, o relaxamento e a fruição do espaço público.

Conflito com Outras Normas Legais

A revogação do dispositivo pode entrar em conflito com outras normas legais, como a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e as legislações específicas de proteção ao patrimônio cultural em âmbito federal, estadual e municipal. O planos diretor também deve ser considerado, pois pode estabelecer restrições específicas para áreas de interesse cultural. É necessário verificar a compatibilidade da revogação com o conjunto normativo existente.

Da audiência pública (prévia).

A proposição em questão atrai ainda, nos termos da jurisprudência atual do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, a incidência do artigo 177, parágrafo 5º, da Constituição Estadual que estabelece que os Municípios devem assegurar a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes, *in verbis*:

“§ 5º - Os Municípios assegurarão a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes.” – grifei.

Isso posto, conclui-se que o projeto de lei em questão é inconstitucional, especialmente em face do princípio do não retrocesso ambiental e da ausência de estudos que avaliem os impactos da medida. A proposta pode comprometer a proteção ao patrimônio cultural e ambiental e entrar em conflito com outras normas legais. Recomenda-se o arquivamento ou rejeição do projeto ou, no mínimo, a realização de estudos detalhados sobre os impactos ambientais e culturais da medida, com ampla participação da sociedade (art. 177, § 5º da CE/RS) e dos órgãos competentes, antes de qualquer decisão.

[1] Direito do Ambiente. 8 ed. São Paulo: RT.p. 277.



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Nyland, Procurador**, em 19/12/2024, às 14:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0827907** e o código CRC **12EED812**.
