PARECER JURÍDICO N. 254/2024-PGA/ALERR.

Referência: Proposta de Emenda à Constituição nº 4/2024.

Interessado: Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final.

EMENTA: Processo legislativo. Proposta de Emenda à Constituição. Iniciativa parlamentar. **Altera a redação do artigo 5º da Constituição do Estado de Roraima para acrescentar "o meio ambiente ecologicamente equilibrado" entre os direitos sociais**. Meio Ambiente. Competência legislativa concorrente. Dever do Estado em promover políticas públicas de proteção ao meio ambiente. Direitos fundamentais de terceira geração. Proposta em consonância com a Constituição Federal. Observância à jurisprudência do STF. Parecer pela constitucionalidade formal e material da PEC.

I – RELATÓRIO.

1. Trata-se de processo legislativo encaminhado à Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa de Roraima, por Despacho do Senhor Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final, Deputado MARCOS JORGE, para emissão de parecer jurídico sobre a Proposta de Emenda constitucional acima referenciada, nos termos da Constituição Estadual[1] e do Regimento Interno desta Casa de Leis (*Resolução Legislativa nº 8/2023*)[2].

[1] Art. 45. A Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa é a instituição que representa judicial e extrajudicialmente a Assembleia Legislativa, (...) cabendo-lhe, com exclusividade, (...) as atividades de consultoria e assessoria jurídica do Poder Legislativo Estadual.

[2] Art. 105. (*omissis*). Parágrafo único. A Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa, quando solicitado, emitirá pareceres jurídicos, de natureza meramente opinativa, nas proposições legislativas em tramitação.

2. Em Justificação anexa à Proposta de Emenda à Constituição (PEC), os autores destacam que:

"(...)

Os impactos e riscos das mudanças climáticas são amplamente conhecidos e representam um dos maiores desafios para a preservação das bases naturais e sociais da vida. A sobrevivência das espécies no planeta depende disso. Em Roraima, os efeitos são visíveis em indicadores socioambientais como o aumento da temperatura, mudanças no ciclo hidrológico, secas e inundações. A concentração de CO2, principal gás de efeito estufa, subiu de 280 ppm no início da Revolução Industrial para 424,55 partes por milhão (ppm) em 2024.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) visa estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa para evitar interferências perigosas no sistema climático. O Acordo de Paris enfatiza a necessidade de respostas eficazes e progressivas à ameaça urgente das mudanças climáticas, destacando a segurança alimentar e a erradicação da fome como prioridades.

O Relatório Especial do IPCC alerta que há uma grande possibilidade de alcançarmos um aumento de 1,5°C até 2030, o que já teria efeitos extremamente prejudiciais. O Acordo de Paris compromete seus signatários a manter o aumento da temperatura global bem abaixo de 2°C e a buscar limitar esse aumento a 1,5°C.

Dada a realidade de Roraima, é essencial reconhecer o direito à proteção e promoção de condições climáticas seguras como parte do direito humano a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e saudável.

A promulgação da presente PEC é essencial e oportuna, pois insere a questão climática no texto constitucional, ao lado da proteção ao meio ambiente no artigo 5º, como Direito Fundamental. O meio ambiente equilibrado tem relação direta com a saúde. Sabe-se que um ambiente sujo e insalubre, com água contaminada e ar repleto de gás carbônico tende a aumentar as doenças, ao passo que o meio ambiente equilibrado favorece o bem-estar e saúde, sendo também por este motivo justificável a inclusão do direito ao meio ambiente equilibrado no rol de direitos sociais. Isso segue a premissa de uma compreensão ecologicamente orientada da ordem jurídico-constitucional brasileira, voltada para a sustentabilidade.

(...)"

3. A Proposição foi autuada como PEC 4/2024, em regime de tramitação ordinária e preferencial, de acordo com o Regimento deste Poder Legislativo[3].

[3] Art. 190. As proposições serão numeradas de acordo com as seguintes normas:
I – terão a numeração crescente por Sessão Legislativa Ordinária:
a) propostas de emendas à Constituição;
(...)
Art. 191. As proposições serão submetidas aos seguintes regimes de tramitação:
(...)
III – ordinária.
(...)
Art. 258. Terão preferência para discussão e votação, na ordem assim estabelecida, as seguintes matérias:
I – proposta de emenda à constituição;

4. É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO.

5. Preliminarmente, convém destacar que, nesta fase inicial do processo de formação da norma, a análise jurídica se restringe tão-somente a verificar aspectos regimentais, legais e constitucionais do Projeto, em auxílio técnico-jurídico à Comissão de Constituição e Justiça[4]. Sendo, portanto, das demais Comissões temáticas e do Plenário da Assembleia Legislativa, a competência quanto às discussões de mérito político, conveniência e oportunidade da proposta legislativa.

6. Pois bem.

7. Sobre o tema, a Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988) atribui autonomia política aos Estados-membros da Federação para legislar em matéria de auto-organização e proteção ambiental, nos seguintes termos:

> *"Art. 1º* ***A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados*** *e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:*
>
> *(...)*

[4] Resolução Legislativa nº 8/2023: (...) Art. 60. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria que lhes afeta, compete manifestar-se especificamente sobre as seguintes proposições:
I – de Constituição, Justiça e Redação Final:
a) o aspecto jurídico, constitucional, regimental e legal das proposições;

Art. 18. ***A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende*** *a União,* ***os Estados****, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição;*

(...)

Art. 24. ***Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre****:*

(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, ***proteção do meio ambiente*** *e controle da poluição.*

(...)

Art. 25. ***Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem****, observados os princípios desta Constituição.*

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição."

(...)

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

(...)

Art. 11. ***Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado****, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta. (...)"* (grifou-se).

8. Por seu turno, a Constituição do Estado de Roraima elenca os legitimados, bem como, define o quórum e o rito aplicáveis às Emendas constitucionais, *in verbis*:

> *"Art. 39.* ***A Constituição poderá ser emendada mediante proposta****:*
>
> *I –* ***de 1/3 (um terço), no mínimo, dos membros da Assembleia Legislativa****;*
>
> *II – do Governador do Estado;*
>
> *III – de mais da metade das Câmaras Municipais do Estado, manifestando-se cada uma delas pela maioria relativa de seus membros, e;*
>
> *IV – de cidadão, mediante iniciativa popular assinada por, no mínimo, 5% (cinco por cento) dos eleitores do Estado;*
>
> *§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência do estado de defesa ou de estado de sítio.*
>
> *§ 2º A proposta será discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver em ambas as votações, o voto favorável de 3/5 (três quintos) dos membros da Assembleia Legislativa.*
>
> *§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pela Mesa da Assembleia Legislativa, com o respectivo número de ordem.*

> *§ 4º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada não poderá ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa."* (grifou-se).

9. Outrossim, em complemento à Carta política roraimense, o Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Roraima, prescreve que:

> *"Art. 199.* ***A Constituição do Estado poderá ser emendada por proposta:***
>
> *I –* ***de, no mínimo, 1/3 (um terço) dos membros da Assembleia Legislativa;***
>
> *II – do governador do Estado; e*
>
> *III – de mais da metade das Câmaras Municipais, manifestada pela maioria dos membros de cada uma delas.*
>
> *§ 1º* ***As regras de iniciativa pertinentes à legislação infraconstitucional não se aplicam à competência para a apresentação da proposta de que trata este artigo.***
>
> *§ 2º A Constituição não poderá ser emendada na vigência do estado de sítio ou estado de defesa, nem quando o Estado estiver sob intervenção federal.*
>
> *§ 3º* ***A proposta será discutida e votada em 02 (dois) turnos e considerada aprovada se obtiver, em ambos, 3/5 (três quintos) dos votos favoráveis dos membros da Assembleia.*** (grifou-se).

Art. 200. Recebida, a proposta de emenda à Constituição será numerada e publicada no Diário Oficial da Assembleia Legislativa, permanecendo sobre a mesa durante o prazo de 3 (três) dias para receber emendas.

Art. 201. Após o exame preliminar pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final, a proposta, quanto ao mérito, será analisada por Comissão Especial.

Art. 202. Se, concluída a votação em primeiro turno, a proposta tiver sido alterada em virtude de emenda, será enviada à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final e Comissão Especial, para emissão de parecer.

Parágrafo único A emenda à proposta deverá ser subscrita por 1/3 (um terço) dos membros da Assembleia Legislativa.

Art. 203. A emenda à Constituição será promulgada pela Mesa da Assembleia, no prazo de 10 (dez) dias úteis, enviada à publicação e anexada com o respectivo número de ordem ao texto da Constituição do Estado.

Art. 204. A matéria constante de proposta de emenda rejeitada não pode ser reapresentada na mesma Sessão Legislativa Ordinária, nem em período de convocação extraordinária da Assembleia.".

10. Com efeito, à proposta legislativa em tela, incide o postulado constitucional da repartição de competências,

compatibilizando os interesses do Estado de Roraima em harmonia e reforço ao Federalismo brasileiro. Nesse jaez, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) consolidou-se no seguinte sentido:

> *"Ementa: CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. (...). 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito.* ***A análise das competências concorrentes (CF, art. 24) deverá priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades, de modo a assegurar o imprescindível equilíbrio federativo,*** *em consonância com a competência legislativa remanescente prevista no § 1º do artigo 25 da Constituição Federal. 2. (...). Ação Direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º, parágrafo único, e do art. 3º, parágrafo único, ambos da Lei 12.557/2006 do Estado do Rio Grande do Sul. (STF - ADI 3829 RS, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 11/04/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 17/05/2019)."* (grifou-se).

11. Portanto, dúvida não há quanto à constitucionalidade formal da PEC, eis que subscrita por 8 (oito) Parlamentares; a matéria não figura entre àquelas destinadas à competência privativa da União (*CF/1988, art. 22)*; bem como, não consta no rol das

reservadas privativamente ao Chefe do Poder Executivo estadual (*CE/1991, art. 63 c/c CF/1988, art. 61, § 1º*). Aliás, a esse respeito, vejamos a posição do STF sobre a função legiferante dos Estados em matéria ambiental:

> *"Ementa:* ***(...). Competência legislativa concorrente do Estado em matéria de proteção ambiental (art. 24, VI, CF). Norma estadual ambiental mais protetiva, se comparada com a legislação federal sobre a matéria.*** *Inconstitucionalidade Formal. Não Ocorrência. (...) 4. A sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria.* ***Em linha de princípio, admite-se que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso.*** *5. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente. (STF - ADI 5996 AM 0077104-52.2018.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-105 30-04-2020)"* (grifou-se).

12. No tocante à constitucionalidade material da Proposição, verifica-se integral compatibilidade e conformidade com o Princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado, insculpido na Carta Federal 1988, que assim pontifica:

> *"Art. 1º* ***A República Federativa do Brasil****, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e* ***tem como fundamentos****:*
> *(...)*
> *III -* ***a dignidade da pessoa humana****;*
> *(...)*
> *Art. 225.* ***Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado****, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações."* (grifou-se).

13. Importa assinalar também que, tanto a doutrina[5] como a jurisprudência[6] pátrias, há muito consagraram o *meio ambiente equilibrado* no rol de *direitos fundamentais de terceira geração*[7].

14. Conclui-se, assim, pela juridicidade, regimentalidade e constitucionalidade da Proposta sob exame, por incidir em competência concorrente do Estado de Roraima para legislar sobre matéria ambiental.

---

[5] NOVELINO, Marcelo. Direito Constitucional. São Paulo: Editora Método, 2009, 3º ed.

[6] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI 3540 MC / DISTRITO FEDERAL (Julgamento: 01/09/2005, Publicação: 03/02/2006); RE 134.297, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 22-9-1995; e MS 22.164-0/SP, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 17 -11 -1995.

[7] (...) **os direitos chamados de terceira geração** peculiarizam-se pela titularidade difusa ou coletiva, uma vez que **são concebidos para a proteção** não do homem isoladamente, mas de coletividades, de grupos. Tem-se, aqui, o direito à paz, ao desenvolvimento, **à qualidade do meio ambiente**, à conservação do patrimônio histórico e cultural (Mendes, Gilmar Ferreira, Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 9. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2014. pág. 145).

15. Ressalte-se, por fim que, neste caso concreto, o Parecer da Procuradoria-Geral tem natureza meramente opinativa, não vinculando a autoridade consulente, a qual pode decidir em sentido oposto à manifestação do órgão jurídico.

III – CONCLUSÃO.

16. Diante do exposto, com fundamento na Carta Federal de 1988; e, observada a jurisprudência do STF para o caso *sub examine*, a Procuradoria-Geral da Assembleia Legislativa **opina** pela constitucionalidade formal e material da Proposta de Emenda à Constituição nº 4/2024.

17. É o parecer.

Boa Vista/RR, 31/8/2024.

FRANCISCO ALEXANDRE DAS CHAGAS SILVA:51008149268

Assinado de forma digital por FRANCISCO ALEXANDRE DAS CHAGAS SILVA:51008149268
Dados: 2024.08.31 19:23:16 -04'00'

FRANCISCO ALEXANDRE DAS CHAGAS SILVA

Procurador da Assembleia Legislativa/RR[8]

[8] Resolução 001/2023-MD, Publicada no Diário ALE/RR em 03/01/2023, Ed. 3845.