

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 519.778 RIO GRANDE DO NORTE

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
RECTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**
RECDO.(A/S) : **MUNICÍPIO DE NATAL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE NATAL**
RECDO.(A/S) : **CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL**
ADV.(A/S) : **ALEXANDRE MAGNO ALVES DE SOUZA**
RECDO.(A/S) : **AGÊNCIA EXECUTIVA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO - AEAD**
ADV.(A/S) : **RAFAEL NARITA DE BARROS NUNES E OUTRO(A/S)**

DECISÃO:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LEI MUNICIPAL QUE ALTERA REGIME DE OCUPAÇÃO DO SOLO DE ZONA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. 1. O art. 225, § 1º, III, da Constituição prevê a necessidade de lei para redução ou supressão de espaços territoriais especialmente protegidos, como forma de reforçar a proteção institucional do meio ambiente, direito fundamental de caráter intergeracional e essencial à sadia qualidade de vida. 2. Todavia, a validade abstrata de leis dessa espécie não depende da elaboração de prévio estudo técnico. 3. O mero risco potencial de danos ambientais, em regra, não serve, por si só, para impedir completamente o desempenho de

atividades econômicas. A defesa do meio ambiente não é o único princípio da ordem econômica (art. 170 da Constituição). 4. O princípio da precaução pode ser satisfeito com o controle concreto dos licenciamentos ambientais, não impedindo a alteração de regime de ocupação do solo por lei. 5. As complexidades técnicas relativas à análise ambiental da área, aliadas à presunção de constitucionalidade das leis, recomendam postura de autocontenção judicial. 6. Ausência de vícios formais no acórdão. 7. Recurso a que se nega seguimento.

1. Trata-se de recurso extraordinário, interposto com base no art. 102, III, *a* e *c*, da Constituição, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, que julgou improcedente ação direta de inconstitucionalidade e declarou a validade da Lei nº 228/2004, do Município de Natal. O acórdão (fls. 637/651) tem a seguinte ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE NATAL/RN Nº 228/04, QUE ALTEROU DISPOSITIVOS DA LEI Nº 5.565, DE 21 DE JUNHO DE 2004, REGULAMENTANDO O USO DA ZONA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL ZPA-5, DA REGIÃO DE ‘LAGOINHA’, CRIANDO NO MEIO DA ANTIGA SUBZONA SZ1, A SUBZONA SZ5, NA QUAL ‘TODO O USO É PERMITIDO’, ALÉM DE AUTORIZAR NOVOS EMPREENDIMENTOS NA SZ2. AUTONOMIA NORMATIVA PRÓPRIA DOS MUNICÍPIOS PARA LEGISLAREM SOBRE AS MATÉRIAS DE SUA COMPETÊNCIA, DENTRE ELAS O USO E A OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO (ART. 30, VIII, CF, E ART. 21 DA LEI ORGÂNICA). LEGISLAÇÃO QUE IMPÕE SALVAGUARDAS À CONSTRUÇÃO DE EMPREENDIMENTOS NAS ÁREAS POR SI DISCIPLINADAS.

INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS EFICAZES, QUE RESGUARDAM O CONTROLE DAS ATIVIDADES A SEREM DESENVOLVIDAS NA REGIÃO DE 'LAGOINHA', SENDO SUFICIENTES PARA IMPEDIR ATIVIDADES LESIVAS AO MEIO AMBIENTE. COMPATIBILIDADE DO TEXTO NORMATIVO ATACADO COM AS NORMAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. HARMONIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS NORMATIVOS CONSTITUCIONAIS EM APARENTE CONFLITO, PROPICIANDO UMA PERFEITA SINTONIA ENTRE O PLANEJAMENTO DAS ATIVIDADES PRODUTIVAS E A GARANTIA DE UM MEIO AMBIENTE SAUDÁVEL. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO ART. 150, § 1º, INCISO III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE."

2. Os embargos de declaração opostos pelo Ministério Público Estadual foram rejeitados pelo Tribunal *a quo* (fls. 707/714).

3. No recurso extraordinário (fls. 716/760), narra o recorrente que a Lei Municipal nº 5.565/2004, baseada em estudos técnicos, regulamentou o uso do solo na Zona de Proteção Ambiental de Lagoinha (ZPA-5), que foi dividida em quatro subzonas (SZ-1, SZ-2, SZ-3 e SZ-4), cada qual com seu próprio regime. A SZ-1 foi classificada como área de preservação, com uso permitido apenas para atividades voltadas à pesquisa científica, educação ambiental e recuperação do meio ambiente. Já a SZ-2 foi instituída como área de conservação, com uso permitido para empreendimentos turísticos ou hoteleiros, sendo, porém, vedados novos loteamentos ou desmembramentos.

4. No entanto, sobreveio a Lei Promulgada nº 228/2004, que, sem nenhuma justificativa técnico-ambiental, criou a SZ-5, a qual compreende cerca de 80% (oitenta por cento) da área da SZ-1. A lei previu que na SZ-5 "todo uso é permitido", e também autorizou novos empreendimentos na SZ-2. A Lei nº 228/2004 não segue a mesma numeração de ordem da Lei nº 5.565/2004, porque a primeira foi vetada

pelo Executivo e promulgada pelo Legislativo, após a derrubada do veto.

5. O recorrente sustenta, em síntese, que a Lei nº 228/2004 viola o art. 225, § 1º, III, da Constituição da República (reproduzido pelo art. 150, § 1º, III, da Constituição Estadual), por não ter se baseado em nenhum estudo técnico que justifique a redução da proteção ambiental. Afirmou que a existência de dois estudos técnicos conflitantes não justificaria a constitucionalidade da norma, e sim a solução mais favorável ao meio ambiente, em decorrência do princípio da precaução.

6. A peça recursal sustenta ainda que, ao invocar a autonomia municipal para sustentar a validade da norma, o acórdão recorrido teria violado os preceitos que dispõem sobre o tema (arts. 18; 23, VI; 24, VI e §§ 1º a 4º; 29; 30, I, II e VIII; e 182, todos da Constituição Federal), já que a referida autonomia não poderia ser exercida de forma ilimitada, mas de acordo com as restrições impostas pela Constituição. Também teria havido violação ao art. 170, VI, da CRFB/1988, pois o acórdão afirmou que não se pode “tolher o exercício da atividade econômica, mesmo que a pretexto de resguardar o meio ambiente”.

7. Defende ainda o recorrente que o acórdão impugnado, ao afirmar que o Poder Judiciário não poderia se substituir ao Executivo para afirmar o que é ou não área de preservação permanente, teria afrontado os arts. 2º; 102, I, *a*; e 125, § 2º, da Constituição. Da mesma forma, ao dizer que o papel do Ministério Público deveria ser limitado à fiscalização das condicionantes ambientais criadas pela lei impugnada, o acórdão teria incorrido em violação ao art. 129, IV, da Carta de 1988.

8. Por fim, ao rejeitar os embargos de declaração opostos pelo recorrente, o Tribunal de origem teria violado o art. 5º, XXXV, LIV e LV, e o art. 93, IX, da Constituição, por negativa de prestação jurisdicional. Requereu o provimento do recurso para reformar o acórdão recorrido, ou, por eventualidade, para cassá-lo, a fim de que o Tribunal de Justiça

RE 519778 / RN

profira outro com análise efetiva dos embargos de declaração.

9. Com contrarrazões (fls. 765/787 e 789/819), o recurso foi admitido e os autos subiram a este Tribunal.

10. Requerida incidentalmente a concessão de efeito suspensivo ao recurso (fls. 828/848), o pedido foi inicialmente indeferido pelo então relator, Min. Joaquim Barbosa (fls. 855). No entanto, em ação cautelar incidental posterior (AC 2.812), Sua Excelência concedeu medida liminar para atribuir efeito suspensivo ao recurso (fls. 869/872).

11. A Procuradoria-Geral da República ofereceu parecer pelo provimento do recurso (fls. 859/861).

12. O relator originário foi por mim substituído (fl. 884).

13. É o relatório. Decido.

14. O cerne da controvérsia reside na interpretação do art. 225, § 1º, III, da Constituição, que prevê:

“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.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;”

15. A Constituição, portanto, permite a alteração e até mesmo a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos, desde que por meio de lei formal, ainda que a referida proteção tenha sido conferida por ato infralegal. Trata-se de um mecanismo de reforço institucional da proteção ao meio ambiente, já que retira da discricionariedade do Poder Executivo a redução dos espaços ambientalmente protegidos, exigindo-se para tanto deliberação parlamentar, sujeita a maior controle social.

16. Tal arranjo se justifica em face da absoluta relevância do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A dicção constitucional, que o considera um “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (art. 225, *caput*), reforça o entendimento doutrinário de que se trata de um direito fundamental, vinculado a um dever de solidariedade de amplitude inclusive intergeracional, como já assentado pela jurisprudência deste Tribunal:

“(…) A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS.

- **Todos têm direito** ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. **Trata-se** de um típico direito **de terceira** geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a **todo** o gênero humano (RTJ 158/205-206). **Incumbe**, ao Estado e à própria coletividade, a **especial obrigação** de defender e preservar, **em benefício** das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O **adimplemento** desse encargo, que é irrenunciável, **representa** a garantia **de que não se instaurarão**, no seio da coletividade, **os graves conflitos intergeracionais** marcados **pelo desrespeito** ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, **na proteção desse bem essencial** de uso comum das pessoas em geral. **Doutrina.**

A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS

DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE.

- A **incolumidade** do meio ambiente **não pode ser comprometida** por interesses empresariais **nem ficar dependente** de motivações de índole meramente econômica, **ainda** mais se se tiver presente **que a atividade econômica**, considerada a disciplina constitucional que a rege, **está subordinada**, dentre **outros** princípios gerais, **àquele que privilegia** a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), **que traduz** conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. **Doutrina.**

Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional **objetivam viabilizar a tutela efetiva** do meio ambiente, **para que não se alterem** as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, **o que provocaria** inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, **além de causar** graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, **considerado** este em seu aspecto físico ou natural. (...)” (ADI 3.540 MC, Rel. Min. Celso de Mello)

16. A tese principal do recorrente é a de que a modificação do regime de ocupação do solo, promovida pela lei municipal impugnada, deveria ter sido precedida de um estudo técnico apto a justificar a redução da proteção ambiental da área. Sustenta-se a ocorrência de uma inconstitucionalidade material, e não meramente formal, pois o *Parquet* entende que o resultado da deliberação legislativa coloca em risco a proteção ambiental e compromete o princípio da precaução.

17. No entanto, ao submeter ao domínio da lei formal a alteração e a supressão dos espaços territoriais especialmente protegidos, o que pressupõe a ocorrência de debate parlamentar, o constituinte parece ter reconhecido que não se está diante de um domínio estritamente técnico. Há *algum* espaço para valorações discricionárias na

delimitação destas áreas, como já sustentei em artigo doutrinário, ao comentar, entre outros, o art. 225, § 1º, III, da Constituição (“A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira”, *in* Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, nº 44, 1992, p. 61):

“A determinação do inciso III enseja a atuação tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo. A regra, todavia, não deixa de ter um certo conteúdo programático, porque a definição de espaços territoriais a serem protegidos situa-se na competência discricionária dos Poderes envolvidos. A legislação ordinária prevê mecanismos diversos de atuação, que são os instrumentos da política do meio ambiente, como o zoneamento ambiental e a criação de áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico, reservas extrativistas, etc. (Lei nº 6.938/81, art. 9º)”.

18. Em verdade, a Constituição não exige estudo prévio de impacto ambiental na hipótese do art. 225, § 1º, III, mas sim no caso do inciso IV, “para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”. Mesmo nesta hipótese, entendo que as conclusões do estudo não são vinculantes para a Administração, como manifestei no mesmo estudo acima (p. 62).

19. No caso da lei prevista no art. 225, § 1º, III, da Constituição, embora a elaboração de estudo técnico prévio seja relevante e até desejável para embasar os debates parlamentares, a Constituição não contempla essa exigência como requisito de validade formal da norma. De modo que o controle de constitucionalidade, no caso em exame, deve ser exercido do ponto de vista do resultado da deliberação.

20. Na hipótese em questão, há aspectos que apontam para a necessidade de uma postura de autocontenção judicial. A natural deferência ao legislador – decorrente do princípio da presunção de constitucionalidade das leis e da impossibilidade de se substituir a

RE 519778 / RN

discricionabilidade legislativa pela judicial –, é reforçada pelo caráter altamente técnico e complexo da análise ambiental da área, revelada pelos estudos juntados aos autos. Isso indica um *déficit* de capacidade institucional do Judiciário para decidir adequadamente a questão, já que haveria opiniões técnicas contrárias (*e.g.*, fls. 227/229) e favoráveis (fls. 490/610) à lei impugnada. Seguem as conclusões dos dois estudos acima:

“Diante destas considerações, conclui-se que as modificações propostas e já aprovadas pela Câmara de Vereadores para a ocupação da Região de Alagoinha (ZPA-5) apresentam elevados riscos potenciais de degradação das águas subterrâneas, o que poderá afetar esses recursos tanto do ponto de vista quantitativo como qualitativo.” (fl. 229)

“Tendo em vista o exposto, observamos que a área, mesmo com uma reconhecida sensibilidade hidrogeológica, pode ser ocupada desde que o(s) empreendimento(s) a serem implantados sejam projetados dentro de técnicas de engenharia que minimizem as perdas na recarga do aquífero. Por outro lado, se o(s) empreendimento(s) a serem instalados utilizarem o Sistema de Esgotamento Sanitário da CAERN ou elaborarem um sistema de esgotamento que contemple o tratamento prévio dos efluentes antes destes serem infiltrados para o aquífero, não haverá problemas quanto a contaminação devido a vulnerabilidade do aquífero.” (fl. 592)

21. O recorrente procura contrapor a essas dificuldades o princípio da precaução ambiental, de modo que a ausência de certeza científica sobre o impacto ambiental da ocupação da área militar em favor da solução mais favorável ao meio ambiente. Eis o enunciado do Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro, concluída na ECO/1992:

“Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de

danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.”

22. Ocorre que esta ausência de certeza científica não exige que a defesa ambiental assuma a forma de um espaço territorial especialmente protegido, insuprimível até mesmo por lei. Os riscos potenciais apontados em tese podem ser mitigados ou até mesmo eliminados por meio de medidas concretas a serem exigidas no licenciamento de cada empreendimento, como previsto na lei impugnada (fl. 23). Além disso, qualquer obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente deverá ser precedida de estudo prévio de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV, da CRFB/1988).

23. De fato, a defesa do meio ambiente é um dos princípios da ordem econômica (CRFB/1988, art. 170, VI), mas não é o único. Assim, o mero risco potencial de danos ambientais, em regra, não serve, por si só, para impedir completamente o desempenho de atividades econômicas, como sustentei no estudo doutrinário acima referido (p. 54):

“Por relevante que seja, a defesa do meio ambiente é apenas um dos vetores constitucionais, que precisa ser conciliado com muitos outros. Dentre estes outros valores igualmente destacáveis, situa-se o desenvolvimento nacional, elevado à categoria de princípio fundamental da ordem constitucional brasileira (art. 3º, II). Disto resulta que o constituinte admitiu a hipótese de que certas atividades econômicas, ainda quando lesivas ao meio ambiente, deveriam ser exploradas.”

24. Desta forma, ainda que a autonomia municipal não seja irrestrita e que o Ministério Público possa provocar o controle de constitucionalidade das leis perante o Poder Judiciário, conclui-se que, no caso em questão, não há motivos suficientes para invalidar, em tese, o

RE 519778 / RN

resultado da deliberação legislativa, sem prejuízo da fiscalização ambiental a ser exercida concretamente quando da ocupação da área.

25. Por fim, não procede a tese de negativa de prestação jurisdicional. A Constituição exige que as decisões judiciais sejam fundamentadas, e não motivadas da forma que o recorrente entende correta. Além disso, o Plenário deste Tribunal já assentou o entendimento de que as decisões judiciais não precisam ser necessariamente analíticas, bastando que contenham fundamentos suficientes para justificar suas conclusões. Nesse sentido, reconhecendo a repercussão geral da matéria, veja-se a ementa do AI 791.292-QO-RG, Rel. Min. Gilmar Mendes:

“Questão de ordem. Agravo de Instrumento. Conversão em recurso extraordinário (CPC, art. 544, §§ 3º e 4º). 2. Alegação de ofensa aos incisos XXXV e LX do art. 5º e ao inciso IX do art. 93 da Constituição Federal. Inocorrência. 3. O art. 93, IX, da Constituição Federal exige que o acórdão ou decisão sejam fundamentados, ainda que sucintamente, sem determinar, contudo, o exame pormenorizado de cada uma das alegações ou provas, nem que sejam corretos os fundamentos da decisão. 4. Questão de ordem acolhida para reconhecer a repercussão geral, reafirmar a jurisprudência do Tribunal, negar provimento ao recurso e autorizar a adoção dos procedimentos relacionados à repercussão geral”.

26. Diante do exposto, com base no art. 557 do CPC e no art. 21, § 1º, do RI/STF, **nego seguimento ao recurso.**

Brasília, 27 de fevereiro de 2014

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO**

Relator