



**MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE**

**Consultoria Jurídica**

**Coordenação-Geral de Assuntos Jurídicos**

**PARECER nº 179 /CGAJ/CONJUR/MMA/2007/bt**  
**PROTOCOLO Nº 02000.002090/2007-83**

**ASSUNTO:** Consulta sobre a Lei Estadual n.º 1.904, de 5 de junho de 2007, que institui o Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Acre - ZEE

**INTERESSADO:** Diretoria de Zoneamento Territorial/Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável

Por meio do MEMO n.º 113/DZT/SDR/MMA, dirigido a esta Consultoria Jurídica, o Diretor de Zoneamento Territorial da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável, órgão deste Ministério, solicita orientação quanto a alguns aspectos jurídicos relacionados à Lei Estadual n.º 1.904, de 5 de junho de 2007, que instituiu o Zoneamento Ecológico-Econômico-ZEE, no Estado do Acre.

Para chegarmos ao correto entendimento sobre tais questões, devemos analisar e interpretar, de forma sistemática, as normas constitucionais, legais e infralegais que regulam a matéria.

A expressão zoneamento traduz a idéia de divisão, repartição racional, ordenação, organização de espaços territoriais. De acordo com Nicolao Dino, *"trata-se de uma expressão não apenas do poder de polícia administrativa, mas também*

do poder de intervenção do Estado na ordem econômica e social, no sentido de *direcionar* e garantir, através de adequado ordenamento, o cumprimento da função social da propriedade privada".<sup>1</sup>



O zoneamento ambiental foi inscrito, primeiramente, pelo art. 9º, II, da Lei n.º 6.938/1981, no rol dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, e veio a ser regulamentado pelo Decreto n.º 4.297, de 10 de julho de 2002.

Este Decreto dispõe sobre a adequada forma e o conteúdo mínimo do ZEE, definindo-o como um **"instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população"** (art. 2º).

Seu objetivo é "organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas" (art. 3º).

A participação dos Estados da Federação na elaboração e execução do ZEE é assegurada mediante a "celebração de documento apropriado" (art. 6º, §1º) e "quando enfocar escalas regionais ou locais" (art. 6º, §2º). O artigo 21 determina que ZEE estaduais em fase de elaboração serão submetidos à Comissão Coordenadora do ZEE para análise e, se for o caso, adequação às normas do Decreto.

O Programa Estadual de Zoneamento Ecológico Econômico do Acre (ZEE-Acre) foi criado pelo Decreto n.º 503, de 06 de abril de 1999, culminando com a edição da Lei Estadual n.º 1.904, de 05 de junho de 2007, a qual encontra-se, agora, sob análise da Comissão Coordenadora do ZEE do Território Nacional, em conformidade com o art. 1º do Decreto de 28 de dezembro de 2001.

A respeito da mencionada Lei estadual, o órgão consultante suscita alguns questionamentos, dos quais passaremos a tratar.

A primeira questão diz respeito à obediência da Lei aos preceitos constitucionais.

<sup>1</sup>NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO, Proteção Jurídica do Meio Ambiente. Ed. Del Rey, pgs. 227/228

Não vislumbramos na referida norma, em princípio, indício de afronta aos requisitos de constitucionalidade, com exceção às ressalvas abaixo referidas, no tocante à obediência às normas federais ambientais, de caráter geral.



A Lei encontra seus fundamentos constitucionais nos seguintes dispositivos:

“Art. 23 É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar”

“Art. 170 A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

III – função social da propriedade;

(...)

VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”

“Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

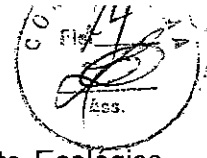
(...)

II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”

“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.”

O segundo questionamento diz respeito atendimento, pelo art. 7º da Lei Estadual, ao disposto no art. 16, §5º, do Código Florestal.

Vejamos o que estabelece a norma federal:



“Art. 16

§5º O Poder Executivo, se for *indicado* pelo Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE e pelo Zoneamento Agrícola, ouvidos o CONAMA, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura e Abastecimento, poderá:

I – reduzir, para fins de recomposição, a reserva legal, na Amazônia Legal, para até cinquenta por cento da propriedade, excluídas, em qualquer caso, as Áreas de Preservação Permanente, os ecótonos, os sítios e ecossistemas especialmente protegidos, os locais de expressiva biodiversidade e os corredores ecológicos”.

Como se depreende de sua leitura, a norma concedeu uma *faculdade* ao Poder Executivo de reduzir, para fins de recomposição, a reserva legal na área da Amazônia legal, desde que cumpridos os requisitos e limites nela estabelecidos.

A Lei Estadual 1.904/2007, por sua vez, assim dispôs:

“Art. 7º Para fins de recomposição florestal aplica-se na Zona 1 o disposto no §5º do art. 16 do Código Florestal com a alteração promovida pela Medida Provisória 2166-67/01, **reduzindo-se a reserva legal nessas áreas para cinquenta por cento, excluídas as áreas de preservação permanente**” (grifo nosso).

Tal dispositivo, conforme facilmente se verifica, contraria art. 16, §5º da Lei 4.771/1965, que é de observância obrigatória por todos os entes federativos, por tratar-se de norma ambiental de caráter geral.

A redução da reserva legal é ato discricionário e privativo do Poder Executivo estadual, que deve ser realizada mediante instrumento próprio, e, conforme legalmente estabelecido, **somente após ouvidos o CONAMA, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura e Abastecimento.**

A Lei que estabelece o ZEE deve se restringir apenas a **indicar**, ou seja, **sugerir, recomendar**, ao Poder Público, a redução da reserva legal, para fins de recomposição florestal, nas áreas com ela compatíveis, embasada nos estudos técnicos que precederam sua edição.

Além disso, ficam excluídas da redução não somente as Áreas de Preservação Permanente, como também “ecótonos, sítios e ecossistemas especialmente protegidos, os locais de expressiva biodiversidade e os corredores ecológicos”.



Dessa forma, a norma estadual, para que estivesse em consonância com a legislação ambiental que rege a matéria, deveria estar assim redigida:

*Art. 7º Para fins de recomposição florestal, aplica-se na Zona 1 o disposto no §5º do art. 16 do Código Florestal com a alteração promovida pela Medida Provisória 2166-67/01, **estando autorizado o Poder Executivo a reduzir a reserva legal nessas áreas para cinquenta por cento, ouvidos o CONAMA, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura e Abastecimento, excluídas as Áreas de Preservação Permanente, os ecótonos, os sítios e ecossistemas especialmente protegidos, os locais de expressiva biodiversidade e os corredores ecológicos.***

A terceira e última questão diz respeito ao art. 32 da Lei estadual, que definiu um prazo mínimo de **quatro anos** para a alteração do ZEE, bem como mudanças nos limites das zonas e indicação de novas diretrizes gerais e específicas.

O prazo e o procedimento estabelecidos ferem o art. 19 do Decreto 4.297/2002, que assim dispõe:

“A alteração dos produtos do ZEE, bem como mudanças nos limites das zonas e indicação de novas diretrizes gerais e específicas, poderão ser realizadas após decorrido **prazo mínimo de dez anos** de conclusão do ZEE, ou de sua última modificação, prazo este não exigível na hipótese de ampliação do rigor da proteção ambiental da zona a ser alterada, ou de atualizações decorrentes de aprimoramento técnico-científico.

**§1º Decorrido o prazo previsto no caput deste artigo, as alterações somente poderão ocorrer após consulta pública e aprovação pela comissão estadual do ZEE e pela Comissão Coordenadora do ZEE, mediante processo legislativo de iniciativa do Poder Executivo.”**

A Lei estadual poderia apenas ampliar o prazo mínimo para alteração do ZEE e seus limites, acima de dez anos, mas nunca reduzi-lo para quatro anos, já que o Decreto 4.297/2002 é de observância obrigatória em todo o Território Nacional e seu conteúdo é um patamar mínimo vinculante para todos os entes federativos.

Além disso, não há restrições à consulta prévia à Comissão Estadual do Zoneamento Ecológico Econômico – CEZEE, ao Conselho Estadual de Floresta – CF, ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Florestal Sustentável – CEDRFS e ao Conselho de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente – CEMACT, como dispõe o art. 32 da Lei 1.904/2004. No entanto, a norma não poderia deixar de exigir, nos termos do Decreto

4.297/2002, a realização prévia de consulta pública e aprovação pela  
Coordenadora do ZEE do Território Nacional.



É o que se submete à apreciação superior.

Brasília, 02 de outubro de 2007.

*Barbara Turra*  
**BÁRBARA MIRANDA TURRA**  
Advogada da União

De acordo. Data supra.

*Tânia Maria Pessoa de Deus Fonseca*  
**TÂNIA MARIA PESSOA DE DEUS FONSECA**  
Consultora Jurídica Substituta