

# Os Problemas da Zona Costeira no Brasil e no Mundo

Organizadores:  
Maria Luiza Machado Granziera  
Alcindo Gonçalves

Patrocínio



# UNISANTOS

Universidade Católica de Santos

<b>Chanceler</b>	Dom Jacyr Francisco Braido, CS
<b>Reitor</b>	Prof. Me. Marcos Medina Leite
<b>Pró-Reitora Acadêmica</b>	Prof <sup>ª</sup> . Me. Roseane Marques da Graça Lopes
<b>Pró-Reitora Administrativa</b>	Prof <sup>ª</sup> . Me. Mariângela Mendes Lomba Pinho
<b>Pró-Reitor Comunitário</b>	Prof. Cláudio José dos Santos
<b>Pró-Reitor de Pastoral</b>	Prof. Pe. Cláudio Scherer da Silva



#### **Coordenador:**

Prof. Me. Marcelo Luciano Martins Di Renzo

#### **Conselho Editorial:**

Prof. André Luiz Vizine  
Prof. Gildo dos Santos  
Prof. Luiz Carlos Moreira  
Prof<sup>ª</sup>. Marcia Fernandes Melzer  
Prof<sup>ª</sup>. Neusa Lopes Vicente  
Prof. Luiz Gonzaga Lourenço  
Prof. Marcelo Luciano Martins Di Renzo  
Prof. Paulo Roberto Bornsen Vibian  
Prof. Sanny Silva da Rosa  
Prof. Sérgio Olavo Pinto da Costa  
Prof<sup>ª</sup>. Thaís dos Santos L. G. Rocha

---

**Editora Universitária Leopoldianum**  
Av. Conselheiro Nébias, 300 - Vila Mathias  
11015-002 - Santos - SP - Tel.: (13) 3205.5555  
[www.unisantos.br/edul](http://www.unisantos.br/edul)

**Atendimento**  
[leopoldianum@unisantos.br](mailto:leopoldianum@unisantos.br)

# Os Problemas da Zona Costeira no Brasil e no Mundo

Maria Luiza Machado Granziera  
Alcindo Gonçalves  
Organizadores



*Editora Universitária  
Leopoldianum*  
Universidade Católica de Santos

**Santos**  
**2012**

Dados Internacionais de Catalogação  
Sistema de Bibliotecas da Universidade Católica de Santos - SibiU

---

P962 Os problemas da zona costeira no Brasil e no mundo / Maria Luiza Machado Granziera, Alcindo Gonçalves (Organizadores). Santos : Editora Universitária Leopoldianum, 2012.  
316 p.: il.; 23 cm

ISBN: 978-85-60360-28-4

Inclui bibliografias

1. Meio ambiente - Proteção ambiental. 2. Conservação da natureza. 3. Impacto ambiental. I. Granziera, Maria Luiza Machado. II. Gonçalves, Alcindo Fernandes. III. Título.

CDU 349.6 (81)

---

**Planejamento Gráfico / Editoração**

Cláudio Batista de Carvalho Rodrigues

**Capa**

Cláudio Batista de Carvalho Rodrigues

Thiago Cunha

**Revisão**

Profa. Rosa Maria Varalla

**Sobre o Livro**

**Formato:** 160 x 230 mm • **Mancha:** 110 x 180 mm

**Tipologia:** ITC Goudy Sans Std (textos/títulos)



Distribuidora Loyola  
Rua São Caetano, 959 (Luz)  
CEP 01104-001 - São Paulo - SP  
Tel (11) 3322.0100 - Fax (11) 3322.0101  
E-mail: vendasatacado@livrarialoyola.com.br

# SUMÁRIO

---

<b>Apresentação</b>	<b>7</b>
MARIA LUIZA MACHADO GRANZIERA ALCINDO GONÇALVES	
<b>Poluição marítima e água de lastro</b>	<b>10</b>
ALESSANDRA GALLI	
<b>Prevenção e compensação por derramamento de óleo no mar: mecanismos internacionais e a estrutura de contingência brasileira</b>	<b>28</b>
CRISTIANE JACCOUD	
<b>A integração da gestão das bacias hidrográficas com a dos sistemas estuarinos e zonas costeiras</b>	<b>44</b>
ELDIS CAMARGO	
<b>Paradiplomacia ambiental e o papel do Estado de São Paulo na agenda climática</b>	<b>54</b>
FERNANDO REI KAMYLA CUNHA	
<b>La contaminación marítima heredada. El caso de Chimbote</b>	<b>67</b>
GENARO URIBE SANTOS	
<b>Avaliação ambiental e empreendimentos costeiros</b>	<b>77</b>
GERMANO LUIZ GOMES VIEIRA	
<b>Assentamento irregular em áreas de risco na zona costeira – o caso da vila dos pescadores em Cubatão</b>	<b>89</b>
MARIA LUIZA MACHADO GRANZIERA ALCINDO GONÇALVES	
<b>Zoneamento ambiental e estudo de impacto ambiental</b>	<b>104</b>
LYSSANDRO NORTON SIQUEIRA	
<b>Zoneamento ecológico-econômico e zoneamento costeiro: algumas polêmicas jurídicas</b>	<b>116</b>
MARCELO GOMES SODRÉ	
<b>Relações entre as mudanças climáticas e o saneamento: aspectos no Brasil, estado de São Paulo, Sabesp e nas zonas costeiras</b>	<b>141</b>
MARCELO MORGADO	

<b>Infrações ambientais administrativas na zona costeira</b>	<b>155</b>
<hr/>	
JOÃO LEONARDO MELE PAOLA WOHNRRATH MELE JOÃO THIAGO WOHNRRATH MELE	
<b>Juridicidade do dano ambiental: gestão da zona costeira e aspectos da exploração do pré-sal pelo brasil</b>	<b>174</b>
<hr/>	
JOSÉ RUBENS MORATO LEITE LEONIO JOSÉ ALVES DA SILVA	
<b>Zee costeiro: zoneamento ecológico-econômico costeiro do ceará</b>	<b>191</b>
<hr/>	
SHEILA CAVALCANTE PITOMBEIRA	
<b>Conservação do meio ambiente ou proteção das comunidades tradicionais indígenas: o dilema entre direitos fundamentais no direito ambiental brasileiro</b>	<b>206</b>
<hr/>	
PRISCILLA SILVA SANTOS	
<b>Biodiversidade associada a conhecimento tradicional indígena: a normatização no brasil</b>	<b>226</b>
<hr/>	
SUYENE MONTEIRO DA ROCHA	
<b>O zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar e a zona costeira</b>	<b>245</b>
<hr/>	
VLADIMIR GARCIA MAGALHÃES	
<b>A proteção do meio ambiente na zona costeira</b>	<b>257</b>
<hr/>	
VLADIMIR PASSOS DE FREITAS DARIO ALMEIDA PASSOS DE FREITAS	
<b>O zoneamento ecológico-econômico costeiro e considerações acerca do zoneamento ecológico-econômico do estado de são paulo</b>	<b>278</b>
<hr/>	
DANIELI FARIA FERNANDES	
<b>Eco cidadania: mecanismos de concretização de uma cidadania ambiental no contexto do pré-sal</b>	<b>298</b>
<hr/>	
NORMA SUELI PADILHA	
<b>Artigos/autores</b>	<b>311</b>
<hr/>	

# **Zoneamento ecológico-econômico e zoneamento costeiro: algumas polêmicas jurídicas**

---

**Marcelo Gomes Sodré**

## **Uma Introdução**

Ao mesmo tempo, em que o zoneamento ecológico-econômico tem sido visto como uma das melhores soluções para equacionar os conflitos entre a proteção do meio ambiente e a necessidade de um desenvolvimento econômico, a legislação que regulamenta o tema é de péssima qualidade, trazendo mais dúvidas do que soluções. Quando se inclui no tema genérico do zoneamento ecológico-econômico, as questões que envolvem o zoneamento costeiro, a situação só piora: em muitos aspectos as legislações são incongruentes e para complicar, a legislação do zoneamento costeiro precede a legislação genérica do zoneamento ecológico-econômico, ou seja, o específico precede o geral. Se não bastasse tudo isto, existe uma enorme confusão a respeito de como se relacionam a legislação federal e estaduais sobre o tema, sem contar as dúvidas que cercam a relação dos zoneamentos federal e estaduais com os Planos Diretores Municipais. O objetivo do presente trabalho é apontar algumas destas incongruências legais, a partir do caso específico do zoneamento do litoral paulista no contexto da legislação federal. E neste tema específico existe mais uma constatação inicial a enfrentar: parte da legislação estadual paulista que trata do zoneamento costeiro foi editada em data anterior aos decretos federais regulamentadores do zoneamento em geral e do zoneamento costeiro em particular. Para uma análise das diversas incongruências legislativas é necessário, preliminarmente, visitar alguns conceitos básicos.

Na zona costeira se concentram grandes problemas ambientais. Dos 8.500 milhões de quilômetros quadrados de extensão do Brasil, 3.500 milhões de quilômetros quadrados estão na chamada zona costeira, que pode se definir como a zona sob influência da interação terra-mar. Esta extensa zona é composta de águas frias no sul e sudeste, águas quentes nas costas leste, nordeste e norte, “dando suporte a uma grande variedade de ecossistemas que incluem recifes,

corais, dunas, áreas úmidas, lagoas e estuários”<sup>1</sup>. Em termos de adensamento populacional, 70% da população brasileira ocupa estas áreas, o que acarreta um enorme conflito entre sua proteção e seu uso. Desde 1998, quando da edição do 1º Relatório para a Convenção da Diversidade Biológica do Brasil, constatou-se que as principais ameaças a estas importantes áreas estão na: especulação imobiliárias, pesca (industrial e artesanal), poluição dos estuários e turismo desordenado. Podem-se acrescentar, agora, todos os impactos que advirão da exploração do pré-sal. Tudo isto leva à necessidade de uma legislação clara, coerente e pertinente. Aparentemente não é o caso do que está ocorrendo.

O tema do zoneamento costeiro remonta às Leis Federais nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que instituíram, respectivamente, a Política Nacional de Meio Ambiente e o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. O artigo 9º da Lei Federal nº. 6.938/81 estabelece genericamente, dentre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, o zoneamento ambiental. Mas nada detalha a respeito deste instrumento<sup>2</sup>. E, por seu turno, a Lei Federal n.º 7.661/88, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, consoante sistemática que adotou, definiu que o zoneamento das faixas marítima e terrestre que compõem a zona costeira, cuja conceituação se encontra no § único do art. 2º a seguir citado, deve ser veiculado por meio de um Plano Nacional. Vejamos:

Art. 1º. Como parte integrante da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM) e Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), fica instituído o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC).

Art. 2º. Subordinando-se aos princípios e tendo em vista os objetivos genéricos da PNMA, fixados respectivamente nos arts. 2º e 4º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, o PNGC visará especificamente a orientar a utilização nacional dos recursos na Zona Costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade da vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural.

Parágrafo único. Para os efeitos desta lei, considera-se Zona Costeira o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre, que serão definidas pelo Plano.

---

1 1º Relatório para a Convenção da Diversidade Biológica do Brasil – 1998.

2 O primeiro regramento específico sobre zoneamento foi estabelecido pela Lei Federal nº 6.803, de 2 de julho de 1980. Nos termos de seu art. 7º cabe aos Estados a aprovação dos usos e ocupação do solo para fins de zoneamento industrial.

Desta legislação citada, surgem dois questionamentos passíveis de análise preliminar: (i) o conceito de zoneamento; e (ii) quais os princípios que devem nortear o Plano de Gerenciamento Costeiro e sua relação com o zoneamento. Mas algumas primeiras idéias já podem ser consolidadas: (i) o zoneamento costeiro deve seguir os princípios da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente; (ii) a zona costeira é o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, ou seja, podem municípios que não fazem fronteira com o mar serem objetos de aplicação desta lei, desde que sejam essenciais para a proteção desta interação; e (iii) o zoneamento abrange uma faixa marítima e outra terrestre.

## **Do Conceito Jurídico de Zoneamento.**

A respeito do conceito jurídico de zoneamento, podemos dizer que houve no início uma série de dúvidas para aqueles que trabalhavam com o tema, todas elas advindas do fato de que a legislação, até então, não trazia um conceito próprio para o termo. E as perguntas chegavam ao ponto de se questionar se o zoneamento incluía, ou não, um mapa das zonas que fixasse restrições de uso para as referidas áreas. Foi a doutrina que ensaiou uma resposta. Citemos as palavras de Paulo Affonso Leme Machado:

O zoneamento consiste em dividir o território em parcelas nas quais se autorizam determinadas atividades ou interdita-se, de modo absoluto ou relativo, o exercício de outras atividades.(2002,p.167).

E, ainda, as palavras de Edis Milaré a respeito do conceito de zoneamento:

um importante instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente que visa a subsidiar processos de planejamento e de ordenamento do território, bem como da utilização de recursos ambientais. Pode ser definido como sendo o resultado de estudos conduzidos para o conhecimento sistematizado das características, fragilidades e potencialidades do meio ambiente, a partir de aspectos ambientais escolhidos em espaço geográfico definido [...] (2001,p.31).

Assim, já se esboçava, na doutrina, a ideia de que zonear significa dividir as áreas por zonas, bem como fixar ou restringir usos para estas áreas. Pode parecer óbvio, mas esta conceituação inicial permite concluir que o zoneamento pressupõe algum tipo de intervenção na propriedade privada, o que, por si só, já é um problema jurídico grande a ser enfrentado.

O conceito jurídico de zoneamento somente teve uma formulação legal com o advento do Decreto Federal nº 4.297/02. É interessante notar que o referido decreto não se utilizou da expressão da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (zoneamento ambiental), mas da expressão “zoneamento ecológico-econômico”. Verifica-se, com isto, que a expressão do citado decreto é mais abrangente, posto que coloca no mesmo patamar as questões ambientais e econômicas. Assim dispõe o art. 2º do Decreto Federal nº 4.297/02:

Art. 2º O ZEE, 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.

Podemos extrair deste dispositivo algumas idéias centrais a respeito do Zoneamento Ecológico-Econômico: (i) é um instrumento de organização do território, o que significa induzir ou restringir sua ocupação; (ii) tem caráter obrigatório, e com isto influencia de forma direta nas atividades do licenciamento ambiental; (iii) deve nortear as políticas públicas; e (iv) tem por objetivo proteger o meio ambiente (solo, recursos hídricos e biodiversidade) no sentido de garantir um desenvolvimento sustentável e a melhora de vida da população.

## **Dos Planos de Gerenciamento Costeiro.**

Como já demonstrado, o documento base para a proteção da zona costeira é o Plano de Gerenciamento Costeiro e o princípio fundamental da gestão da zona costeira é o da participação da União, dos Estados, dos Territórios e dos Municípios - art. 4º, § 2º da Lei 7661/88. Apesar de esta lei ter sido editada sob a anterior ordem constitucional (art. 8º, XV, da Constituição Federal, na redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 1/69), foi ela recepcionada pela norma do art. 21, IX, da vigente Constituição da República Federativa do Brasil, que dispõe que compete à União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. Pelo Decreto nº 74.557/74, posteriormente substituído pelo Decreto nº 3.939/01, que deu nova regulamentação ao tema, foi criada a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar que tem como principal responsabilidade preparar e implementar o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. O art. 5º, § 1º, da Lei Federal nº 7661/88, por sua vez, é expresso no sentido da possibilidade de edição de planos de gerenciamento costeiro no âmbito dos Estados da federação e dos Municípios: “Os

Estados e Municípios poderão instituir, através de lei, os respectivos Planos Estaduais ou Municipais de Gerenciamento Costeiro, observadas as normas e diretrizes do Plano Nacional e o disposto nesta lei, e designar os órgãos competentes para a execução desses Planos”. Guardemos esta questão: o zoneamento somente deve ser instituído por lei? ou a lei do respectivo Plano de Gerenciamento pode autorizar a instituição de um zoneamento específico por meio de decreto?

Voltemos a uma questão mais genérica: qual a relação entre os Planos de Gerenciamento Costeiro e o Zoneamento Costeiro? Respondendo de forma direta, podemos dizer que nos termos da legislação federal são três os instrumentos básicos para a proteção da zona costeira:

- o **Plano de Gerenciamento Costeiro** – documento que deve especificamente orientar a utilização nacional dos recursos na Zona Costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade da vida de sua população e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural (art. 1º da Lei nº. 7.661/88). Este Plano foi materializado no âmbito federal pela Resolução nº 005/97/CIRM. Dentre os seus instrumentos, encontra-se o zoneamento ecológico-econômico costeiro (item 4.6 do PNGC II);
- o **Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro**, que conforme definição no PNGC II “se constitui no instrumento balizador do processo de ordenamento territorial necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade ambiental do desenvolvimento da Zona Costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional”;
- o **Plano de Gestão da Zona Costeira** – que nos termos do item 4.7 do PNGC II “compreende a formulação de um conjunto de ações estratégicas e programáticas, articuladas e organizadas, elaboradas com a participação da sociedade, que visam orientar a execução do Gerenciamento Costeiro”.

Em resumo, o **Plano de Gerenciamento** é o documento que estabelece os princípios da política pública; o **Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro** é o documento que baliza o processo de ordenamento territorial para cumprir as metas da política pública estabelecida; e o **Plano de Gestão** é o documento pelo qual se organizam as ações concretas para obtenção das metas.

Juntando os dois temas tratados – conceito de zoneamento e Plano de Gerenciamento - podemos, pela legislação citada, chegar à conclusão de que o zo-

neamento econômico-ecológico costeiro não é um instrumento de definição dos princípios da política pública (estes devem estar previstos nos respectivos Planos de Gerenciamento) e nem um planejamento detalhado das ações (estas devem estar previstas nos respectivos Planos de Ação e Gestão, que devem inclusive alocar os recursos para sua execução). O Zoneamento Ecológico-Econômico é algo entre a definição da política e a ação pública concreta. Se alguma dúvida existia, o citado Decreto federal nº 4.297/02 saneou o tema ao definir que o Zoneamento Ecológico-Econômico é um instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas.

Conclusão preliminar: o Zoneamento Ecológico-Econômico é um instrumento de organização territorial que visa atender aos objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente. Impossível, assim, falar-se de zoneamento ambiental sem tratar imediatamente da organização espacial das diversas atividades econômicas e sem que exista um Plano de Gerenciamento anterior fixando os princípios e prioridades.

Não é por demais lembrar que apesar da legislação assim estabelecer nem sempre tais instrumentos são utilizados como seria de se esperar. Por exemplo: existem zoneamentos em elaboração pelos Estados-membros, sem que se tenha um Plano de Gerenciamento Costeiro Estadual para balizá-lo.

## **Da Legislação do Estado de São Paulo sobre Zoneamento Costeiro.**

Com base nesta legislação, e por óbvio na competência concorrente prevista na Constituição Federal, veio o Estado de São Paulo a editar a Lei Estadual nº 10.019, de 3 de julho de 1998, que dispôs sobre o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro. O art. 4º desta lei estabeleceu os objetivos do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, e os arts. 5º e 6º as metas e diretrizes. O artigo 9º apresentou os instrumentos do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, valendo ressaltar a importância de dois instrumentos centrais, o zoneamento econômico-ecológico e o plano de ação:

Artigo 9.º - Constituem instrumentos de que se valerá o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro para atingir os fins previstos:

- I - Zoneamento Ecológico-Econômico;
- II - Sistema de Informações;
- III - Planos de Ação e Gestão;
- IV - Controle; e
- V - Monitoramento.

O art. 10 da Lei Estadual, por sua vez, definiu os objetivos de um zoneamento ecológico-econômico, sendo que os artigos subsequentes apresentaram a ti-

pologia das zonas (art. 11), e os usos possíveis das áreas territoriais (art. 12). O art. 13 apresentou definição importante ao estabelecer que:

**Artigo 13** - O Zoneamento Ecológico-Econômico será estabelecido por decreto, que enquadrará as diversas zonas e seus usos, nos termos desta lei.

§ 1º - O enquadramento nos diferentes tipos de zona será feito não necessariamente conforme suas características atuais, mas respeitando a dinâmica de ocupação do território e as metas de desenvolvimento sócio-econômico e de proteção ambiental, a serem alcançadas através de planos de ação e gestão integrados e compatibilizados com os planos diretores regionais e municipais e, na ausência destes, com as leis municipais de uso e ocupação do solo.

§ 2º - Para efeito de regulamentação, as zonas estabelecidas poderão ser divididas em subzonas de manejo definido, constituindo unidades de uso, visando à operacionalização do controle dos planos de ação e gestão.

Como podemos verificar, no caso de São Paulo, a lei estadual foi clara ao definir que: (i) o Zoneamento Ecológico-Econômico será estabelecido por decreto; e (ii) que o referido decreto enquadrará as diversas zonas e seus usos.

E o art. 14 desta lei estadual regulamentou os Planos de Ação e Gestão, que deverão conter: as áreas e limites de atuação; objetivos; metas; prazo de execução; organizações governamentais e não governamentais envolvidas; custo; fontes de recursos; e formas de aplicação dos recursos.

Como facilmente se percebe, a legislação estadual de São Paulo seguiu os princípios estabelecidos na legislação federal: a Lei Estadual nº 10.019/98 instituiu o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro; referida lei previu a existência de um Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro com o objetivo de identificar as unidades territoriais que devem ser objeto de disciplina especial (art. 9º e 10º) a ser estabelecida em decreto (art. 13); e previu, também, a elaboração de Planos de Ação e Gestão (art. 14), a serem aprovados por decreto estadual.

Em continuidade, foi editado no âmbito estadual o Decreto nº 49.215, de 7 de Dezembro de 2004, que fez o zoneamento do Litoral Norte (Ubatuba, Caraguatatuba, São Sebastião e Ilha-Bela) e atualmente está em consulta pública a minuta do decreto zoneando o setor baixada santista (Bertioga, Guarujá, Cubatão, Santos, São Vicente, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe). O Decreto Estadual nº 49.215/04 definiu as zonas (terrestre e marinha) e estipulou os usos possíveis para as diversas áreas. Como referido decreto foi editado no mesmo dia e ano do Decreto Federal nº 5300/04, que será apresentado a seguir, por óbvio ignorou o que nele constava.

## **O Decreto Federal Nº 4.297/02: A Regulamentação do Zoneamento Ecológico-Econômico.**

O Governo Federal, em 10 de julho de 2002, editou o Decreto Federal nº 4.297, pelo qual “regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE...”. Este decreto estabelece os critérios mínimos que devem ser respeitados no que se refere aos zoneamentos ecológico-econômicos (art. 1º). Vale ressaltar os principais dispositivos deste Decreto Federal:

- O ZEE é um instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas (art. 2º);
- O ZEE tem por objetivo geral 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 (art. 3º);
- O ZEE deve estabelecer vedações, restrições e alternativas de exploração do território (parágrafo único do art. 3º);
- O ZEE deverá obedecer aos seguintes princípios: função sócio-ambiental da propriedade, prevenção, precaução, poluidor-pagador, usuário-pagador, participação informada, acesso equitativo e integração (art. 5º);
- Compete ao Poder Público Federal elaborar e executar o ZEE nacional e regionais, quando tiver por objeto biomas brasileiros ou territórios abrangidos por planos e projetos prioritários estabelecidos pelo Governo Federal (art. 6º);
- O ZEE para fins de reconhecimento pelo Poder Público Federal deverá gerar produtos e informações em escalas pré-determinadas (art. 6º-A);
- A União poderá reconhecer os ZEE estaduais, regionais e locais, desde que tenham cumprido os requisitos indicados (art. 6º-B);
- O ZEE dividirá o território em zonas, de acordo com as necessidades de proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais e do desenvolvimento sustentável (art. 11);
- A alteração dos produtos do ZEE 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 (art. 19).

O que salta aos olhos, após a leitura destes dispositivos, é que por meio de um Decreto, o Governo Federal fixou uma série de princípios e regras para serem atendidas pelos Governos Estaduais e Municipais na elaboração de seus zoneamentos. A constitucionalidade destes dispositivos é discutível por força da distribuição de competências estabelecida pela Constituição Federal.

Mas salta aos olhos, também, algumas indefinições que gerarão polêmicas no momento de implementação do instrumento. Por exemplo: o que significa “reconhecimento” pelo governo federal? Existe algum tipo de nulidade nos zoneamentos estaduais que não forem “reconhecidos” pelo governo federal?

## **O Decreto Federal Nº 5.300/04: A Regulamentação do Zoneamento Costeiro**

E, por fim, em 7 de dezembro de 2004, o Governo Federal editou o Decreto 5.300<sup>3</sup> que regulamentou a Lei 7.661/88, que trata do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e, por consequência, do zoneamento costeiro. Vale ressaltar, também, os principais dispositivos deste Decreto Federal:

- Define normas gerais visando a gestão ambiental da zona costeira do País, estabelecendo as bases para a formulação de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais (art. 1º);
- Fixa que a zona costeira brasileira corresponde ao espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e uma faixa terrestre, com os seguintes limites: 1 - faixa marítima: espaço que se estende por doze milhas náuticas, medido a partir das linhas de base, compreendendo, dessa forma, a totalidade do mar territorial; 2 - faixa terrestre: espaço compreendido pelos limites dos municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira (art. 3º). Neste sentido, a expressão genérica da Lei Federal nº 6.938/81, que se referia a “interação ar, mar, terra” restou mais bem definida com a expressão “sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira”;
- Estabelece que os Planos Estaduais e Municipais de Gerenciamento Costeiro serão instituídos por meio de lei (art. 8º);
- Determina que o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC) deve ser elaborado de forma participativa (art. 9º);

---

3 Neste mesmo dia e ano o Governo de São Paulo editou o Decreto Estadual nº 49.215/04 que instituiu o zoneamento do litoral norte do Estado.

- O ZEEC deve estabelecer diretrizes quanto aos usos permitidos, proibidos ou estimulados, abrangendo as interações entre as faixas terrestre e marítima da zona costeira (art. 9º);
- Fixa as competências federais, estaduais e municipais quanto ao gerenciamento costeiro (arts. 11 a 14);
- Determina a necessidade de compensação ambiental no caso de desmatamento para instalação, ampliação ou realocação de empreendimentos ou atividades na zona costeira que implicar a supressão de vegetação nativa: averbação de, no mínimo, uma área equivalente, na mesma zona afetada (art. 17);
- Define que as praias são bens públicos de uso comum do povo (art. 21);
- Define os limites da orla marítima (arts. 22 e 23)<sup>4</sup>;
- Fixa as tipologias para a caracterização socioambiental, classificação e planejamento da gestão da orla marítima, segundo aspectos físicos e processos de uso e ocupação predominantes (art. 26);
- Determina que as obras e serviços de interesse público somente poderão ser realizados ou implantados em área da orla marítima, quando compatíveis com o ZEEC ou outros instrumentos similares de ordenamento do uso do território (art. 27).

Não é difícil notar, mais uma vez, que por meio de um Decreto, o Governo Federal fixou uma série de regras gerais a serem atendidas pelos Governos Estaduais e Municipais na elaboração de seus zoneamentos. A constitucionalidade destes dispositivos é discutível por força da distribuição de competências estabelecida pela Constituição Federal.

## **Algumas Polêmicas Jurídicas Sobre o Tema**

Estabelecidas estas premissas, podemos levantar algumas polêmicas jurídicas que envolvem o tema e que foram tratadas no decorrer dos últimos anos quando das discussões do Zoneamento Costeiro no Estado de São Paulo:

---

4 Art. 22. Orla marítima é a faixa contida na zona costeira, de largura variável, compreendendo uma porção marítima e outra terrestre, caracterizada pela interface entre a terra e o mar.

Art. 23. Os limites da orla marítima ficam estabelecidos de acordo com os seguintes critérios:

I - marítimo: isóbata de dez metros, profundidade na qual a ação das ondas passa a sofrer influência da variabilidade topográfica do fundo marinho, promovendo o transporte de sedimentos;

II - terrestre: cinquenta metros em áreas urbanizadas ou duzentos metros em áreas não urbanizadas, demarcados na direção do continente a partir da linha de preamar ou do limite final de ecossistemas, tais como as caracterizadas por feições de praias, dunas, áreas de escarpas, falésias, costões rochosos, restingas, manguezais, marismas, lagunas, estuários, canais ou braços de mar, quando existentes, onde estão situados os terrenos de marinha e seus acrescidos.

### **1) Como solucionar eventuais conflitos entre as legislações que tratam do Zoneamento Ecológico-Econômico e Zoneamento Costeiro? Qual é a legislação geral e qual é a legislação específica?**

As respostas a estas questões não são tão complicadas. A legislação que trata da Zona Costeira (enquanto bioma prioritário) refere-se, na verdade, ao gerenciamento desta zona e para tanto prevê uma série de instrumentos, dentre eles, o zoneamento. O art. 3º da Lei Federal 7661/1998 estabelece que o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro deve prever o zoneamento de usos e atividades na Zona Costeira, fixando as prioridades nesta ação. Como facilmente se percebe, o zoneamento é um instrumento do Plano. Com o advento do Decreto nº 5.300/2004 tal ficou mais claro ainda, posto que o referido Decreto, no art. 7º, utilizou-se da expressão Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro, como aquele que “orienta o processo de ordenamento territorial, necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade do desenvolvimento da zona costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional, como mecanismo de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão”. Assim, pode-se concluir que a legislação sobre Política Nacional de Gerenciamento Costeiro é genérica (Lei nº 7661/98, regulamentada pelo Decreto nº 5.300/04), cabendo aplicar os princípios do Decreto Federal nº 4.297/02, quando se tratar da utilização do instrumento “zoneamento” para fins de implementação dos Planos de Gerenciamento Costeiro. Vale notar que o Decreto nº 5.300/04 apropriou-se da expressão Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro, quando a lei que regulamenta (Lei nº 7.661/98) utilizava-se apenas da expressão zoneamento costeiro. Com isto, fica expressa a intenção do legislador de vincular o conteúdo do Decreto 5.300/04 ao conteúdo do Decreto nº 4.297/02. Ao confirmar tal tese, é possível verificar que, no artigo 6º- A do Decreto nº 4.297/02, incluído pelo Decreto nº 6.288/07, existe expressa menção ao zoneamento da Zona Costeira. Ou seja, tal dispositivo claramente se propõe a regulamentar, também, a Lei nº 7.661/98.

Em resumo: a Lei nº 7.661/98 é o regramento geral sobre proteção da zona costeira e o Decreto nº 5.300/04 regulamenta tal lei. Quando se tratar da utilização do instrumento zoneamento, o disposto na Lei nº 7.661/98 deve ser lido à luz da regulamentação específica do Decreto nº 4.297/02, que trata do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) em geral.

### **2) Como solucionar eventuais conflitos entre as legislações federal, estaduais e municipais sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico?**

Do ponto de vista genérico, devemos lembrar que a competência para **legislar** em matéria ambiental é concorrente. Estabelece o artigo 24 da Constituição Federal:

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;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

...

No caso das matérias concorrentes, à União compete fazer a lei geral e aos Estados a legislação suplementar. Na ausência da lei geral federal, os Estados podem aprovar leis gerais.

Por outro lado, o **dever material de proteger** o meio ambiente é comum a todos os entes federados. Assim fixa o artigo 23, incisos VI e VII, da Constituição Federal:

Artigo 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;

[...]

A Constituição Federal responsabilizou todos os entes federados em relação ao dever de proteger o meio ambiente. O próprio artigo 225 da CF estabelece que "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**" (grifo nosso). Ou seja, ao poder público – expressão genérica que comporta todos os entes federados - cabe proteger o meio ambiente. E dentro da lógica apresentada, o artigo 9º da Lei Federal nº 6.938/81 lista os instrumentos a serem utilizados pelo Poder Público para atender a tal dispositivo, devendo ser destacado o zoneamento ambiental (inciso II).

Como conclusão, podemos afirmar que todos os entes federados podem legislar sobre os temas: Zoneamento e Plano de Gerenciamento Costeiro, e devem aplicar/executar toda a legislação ambiental que insira sobre as áreas protegidas. Pergunta-se, então: o que cabe efetivamente aos Estados e Municípios?

No caso dos Estados, respeitados os parâmetros e critérios gerais fixados em legislação federal, cabe realizar o zoneamento ambiental estadual. E, a ideia que permeia a legislação federal é da União fazer um zoneamento em escala mais genérica

do que os Estados<sup>5</sup>, podendo “reconhecer” os zoneamentos estaduais, desde que atendidos uma série de critérios. Vejamos o disposto no Decreto nº 4.297/02 quanto às condições para tal reconhecimento (com as inclusões do Decreto nº 6.288/07):

Art. 6º- B. A União, para fins de uniformidade e compatibilização com as políticas públicas federais, poderá reconhecer os ZEE estaduais, regionais e locais, desde que tenham cumprido os seguintes requisitos:

I - referendados pela Comissão Estadual do ZEE;

II - aprovados pelas Assembléias Legislativas Estaduais; e

III - compatibilização com o ZEE estadual, nas hipóteses dos ZEE regionais e locais.

Parágrafo único. O reconhecimento a que se refere o caput será realizado pela Comissão Coordenadora do ZEE do Território Nacional, ouvido o Consórcio ZEE Brasil.

O que deve ser notado é que o reconhecimento tem como objetivo uniformizar e compatibilizar as políticas públicas federais com referido zoneamento estadual. Por conta desta constatação, podemos afirmar que tal compatibilização tem por objetivo trazer coerência às políticas públicas federais e estaduais. Porém não se constata a aplicação de qualquer tipo de sanção – inconstitucionalidade, ilegalidade ou nulidade do ato administrativo – quando o zoneamento estadual que não for “compatível” com o zoneamento federal. Unicamente poderá restar enfraquecido o Sistema Nacional de Meio Ambiente, ou mesmo, o Governo Federal pode restringir algum tipo de crédito de investimento para as áreas que não tiverem zoneamento “reconhecido”. Porém, o que nos interessa verificar, do ponto de vista jurídico, é que se o zoneamento estadual for mais restritivo, aplica-se tal zoneamento, posto que os Estados têm competência constitucional para assim dispor.

A depender da escala do zoneamento, ele terá funções distintas. O § 1º do art. 6º do Decreto nº 4.297/02 é expresso a este respeito:

Art. 6- [...]

§ 1º O ZEE desempenhará funções diversas, segundo as seguintes escalas:

---

<sup>5</sup> Art. 6-A. O ZEE para fins de reconhecimento pelo Poder Público Federal deverá gerar produtos e informações nas seguintes escalas:

I - ZEE nacional na escala de apresentação 1:5.000.000 e de referência 1:1.000.000;

II - ZEE macrorregionais na escala de referência de 1:1.000.000 ou maiores;

III - ZEE dos Estados ou de Regiões nas escalas de referência de 1:1.000.000 à de 1:250.000, nas Macro Regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste e de 1:250.000 a 1:100.000 nas Macro Regiões Sudeste, Sul e na Zona Costeira; e

IV - ZEE local nas escalas de referência de 1:100.000 e maiores.

I - nas escalas de 1:1.000.000, para indicativos estratégicos de uso do território, definição de áreas para detalhamento do ZEE, utilização como referência para definição de prioridades em planejamento territorial e gestão de ecossistemas.

II - nas escalas de 1:250.000 e maiores, para indicativos de gestão e ordenamento territorial estadual ou regional, tais como, definição dos percentuais para fins de recomposição ou aumento de reserva legal, nos termos do § 5º do art. 16 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965; e

III - nas escalas locais de 1:100.000 e maiores, para indicativos operacionais de gestão e ordenamento territorial, tais como, planos diretores municipais, planos de gestão ambiental e territorial locais, usos de Áreas de Preservação Permanente, nos termos do art. 4º da Lei nº 4.771 de 1965.

§ 2º Os órgãos públicos federais, distritais, estaduais e municipais poderão inserir o ZEE nos seus sistemas de planejamento, bem como os produtos disponibilizados pela Comissão Coordenadora do ZEE do Território Nacional, instituída pelo Decreto de 28 de dezembro de 2001, e pelas Comissões Estaduais de ZEE.

...

As ideias centrais destes dispositivos são: trazer coerência aos zoneamentos federal, regionais, estaduais e municipais, bem como torná-los um instrumento da implantação de diversas políticas públicas, a partir da respectiva escala do próprio zoneamento.

Nestes conflitos todos de legislações dos diversos entes da federação, a regra a ser aplicada no caso concreto é: vale a regra mais restritiva, mais protetiva do meio ambiente. Isto porque a competência de legislar é concorrente e a competência material de proteger o meio ambiente é comum.

### **3) O Zoneamento Ecológico-Econômico precisa respeitar o plano diretor municipal? O Zoneamento Ecológico-Econômico seria a soma das limitações impostas pelos planos diretores municipais?**

Passemos a tratar das questões que envolvem os conflitos de competência sob a ótica das atribuições dos municípios. A Constituição Federal é expressa ao determinar que compete aos municípios executar a política de desenvolvimento urbano e que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182), e, ainda, que é competência municipal “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano ”

(art. 30, VIII). O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01), por seu turno, lista nos instrumentos de tal política, dentre tantos outros, o plano diretor e o zoneamento ambiental (art. 4º). Após uma leitura detalhada desta lei, podemos concluir que não consta nenhum dispositivo regulamentando o zoneamento ambiental municipal. O que ocorre na prática é que o plano diretor acaba por abarcar o tema do zoneamento. A questão que surge, então, é como se relacionam plano diretor e zoneamentos federal, regionais e estaduais? O princípio a ser aplicado não é diferente do que já foi afirmado acima: são instrumentos que merecem ser compatibilizados, e a legislação municipal deve ser apresentada de uma forma mais detalhada, em escala mais próxima do real. Porém, isto não significa que o zoneamento estadual seja uma mera soma dos planos diretores municipais. Pelo contrário: na forma de uma lei especial, o zoneamento estadual tem o condão de vincular os planos diretores. Ou pelo menos, se o zoneamento municipal for menos restritivo na proteção ambiental, valerá as normas do zoneamento estadual para fins de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades. No caso do litoral norte, algumas prefeituras apresentaram planos diretores menos restritivos, permitindo a ocupação de áreas não autorizadas pelo zoneamento costeiro, e até o presente momento a legislação estadual tem balizado as decisões nos licenciamentos ambientais.

Nestes conflitos, repete-se o que foi acima afirmado: sobrepõe-se a regra mais restritiva, mais protetiva do meio ambiente.

#### **4) A elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro pode ser delegada, no todo ou em parte, aos municípios?**

Como já afirmado, o conceito de Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (e, por consequência zoneamento econômico-ecológico) inclui a ideia de que referido plano ultrapassa os limites de cada um dos municípios individualmente considerados. E já vimos que o Plano Estadual não é a mera soma de Planos Diretores Municipais. Por esta razão, o zoneamento estadual não poderá ser totalmente delegado a cada um dos municípios para dispor sobre sua base territorial, sob pena de morte do próprio conceito de planejamento e zoneamento estadual/regional. Tal não significa, porém, que não possa ocorrer esta delegação em parte. Aliás, a própria Lei Estadual nº 10.019 já faz um tipo de delegação ao município quando define em seu artigo 12, V, que na Z-5 são permitidos os usos mencionados anteriormente e, ainda, os assentamentos urbanos, as atividades industriais, turísticas, náuticas e aeroportuárias “de acordo com o estabelecido em Legislação Municipal”. Tal permite afirmar que em relação às Z-5 os municípios têm uma autonomia muito maior do que em relação às demais Zonas. Nada impede, por exemplo, que em relação à Z-4 exista, também, algum tipo de delegação. A ideia de Plano e Zoneamento Estadual consiste, na verdade, em articular as diversas políticas dos municípios, restringindo ou alargando os usos das

áreas de acordo com a importância das mesmas para a macro-preservação do meio ambiente. Se em alguns aspectos o zoneamento estadual se ausentar de regulamentar as atividades permitidas nas áreas, poderá o município preencher estas lacunas. O que não teria sentido seria um zoneamento estadual que delegasse tudo aos municípios, posto que nesta hipótese seria preferível não existir o zoneamento estadual. Na verdade, do ponto de vista jurídico, a ausência do zoneamento estadual não significa qualquer tipo de delegação aos municípios (que têm competência própria quando da elaboração de seus planos diretores), mas renúncia do Estado de utilizar-se deste instrumento. Mas delegação positiva de alguns temas específicos podem ser feitas sem prejuízo da ideia de um zoneamento estadual.

### **5) O Zoneamento Ecológico-Econômico vincula os licenciamentos ou é apenas um instrumento de planejamento? O Zoneamento Ecológico-Econômico pode ignorar outras proteções, o que seria exigido apenas no momento do licenciamento?**

Esta discussão vai ao cerne da questão: qual a relação entre zoneamento e licenciamento? A resposta deve ser iniciada com uma constatação: o primeiro é instrumento de planejamento, o segundo é exercício do poder de polícia administrativa. Mas qual a influência de um no outro?

Nos termos do art. 2º do Decreto nº 4.297/02, o zoneamento ecológico-econômico é um instrumento de organização do território que deve ser seguido, obrigatoriamente, na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas. Ao mesmo tempo, como instrumento de planejamento (art. 4º, I, do Decreto nº 4.297/02), o zoneamento deve ter um olhar para o futuro. Haveria alguma contradição entre estes dois usos do zoneamento?

A primeira conclusão importante é no sentido de que o zoneamento não tem a força de liberar a aplicação de legislações protetivas do meio ambiente, como o Código Florestal. Assim, se o zoneamento ignorar as proteções já existentes nas diversas áreas, ele poderá ser uma mera peça de ficção, sem contato com a realidade e sem possibilidade de uso nos casos concretos. O art. 12 e 13 do Decreto nº 4.297/02 são expresso no seguinte sentido:

Art. 12. A definição de cada zona observará, no mínimo:  
I - diagnóstico dos recursos naturais, da sócio-economia e do marco jurídico-institucional;

[...]

Art. 13. O diagnóstico a que se refere o inciso I do art. 12 deverá conter, no mínimo:

...

VII - incompatibilidades legais, definidas pela situação das áreas legalmente protegidas e o tipo de ocupação que elas vêm sofrendo; e [...]

Ou seja, o zoneamento ecológico-econômico deve ser fruto de um planejamento que parte da realidade, inclusive quanto à legislação em vigor e o respeito às áreas legalmente já protegidas. Nas palavras de Paulo Afonso Leme Machado “o zoneamento deve ser a consequência do planejamento” (2002,p.164).

Assim, apesar de ser um instrumento de planejamento, o zoneamento ecológico-econômico deve partir da realidade fática e jurídica do momento de sua elaboração, sob pena de ser inútil, posto que não aplicável no momento do licenciamento da implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas. Claro que ao “pintar” o mapa, a depender da escala apresentada, não tem sentido descrever todas as áreas protegidas, tais como: margem de rios, topos de morros. Porém, se estas áreas forem significativas por conta de sua extensão, a ponto de surgirem “manchas” na feição dos mapas, por óbvio tal não poderá ser ignorado. As hipóteses que se apresentam são, por exemplo, de significativas “manchas” de mangues ou restingas. Neste caso, os mapas do zoneamento devem retratar estas áreas e respectivas proteções.

Para fins do licenciamento ambiental, o zoneamento deve ser levado em consideração, mas sem a força de liberar áreas já protegidas por outras legislações (Código Florestal, Lei da Mata Atlântica etc.). Por isto mesmo, o decreto estadual nº 49.215/04, que instituiu o zoneamento do litoral norte paulista foi expresso ao determinar que:

Artigo 48 - O licenciamento e a fiscalização dos empreendimentos necessários às atividades permitidas nas zonas, serão realizados com base nas normas e nas diretrizes estabelecidas no Zoneamento Ecológico-Econômico, sem prejuízo do disposto nas demais normas específicas federais, estaduais e municipais.

## **6) O Zoneamento Ecológico-Econômico pode utilizar os conceitos de utilidade pública do Código Florestal e da Lei da Mata Atlântica?**

Como sabemos, tanto o Código Florestal quanto a Lei da Mata Atlântica trazem exceções de usos de certas áreas, sendo uma delas a utilidade pública dos empreendimentos<sup>6</sup>. Se assim não fosse, não teríamos estradas passando sobre rios, construção de hidroelétricas etc. Pode o zoneamento se utilizar destes institutos?

---

6 Art. 1º, §2º, IV, da Lei 4.771/65 e art. 3º, VII, da Lei 11.428/06.

A resposta é direta: sim. A própria legislação que fixa o zoneamento poderá prever a liberalização de certas zonas para fins de empreendimentos que atendam às hipóteses legais de utilidade pública. Invertendo a questão acima: O zoneamento ecológico-econômico **deve** trabalhar com os conceitos de utilidade pública do Código Florestal e da Lei da Mata Atlântica de forma a organizar coerentemente o Sistema Nacional de Meio Ambiente. Neste sentido, o Decreto estadual nº 49.215/04, que instituiu o zoneamento do litoral norte paulista foi expresso ao determinar que:

Artigo 49 - As disposições do presente decreto não se aplicam a empreendimentos de utilidade pública, que permanecerão regidos pela legislação ambiental em vigor.

Se o conceito de utilidade pública utilizado pela legislação do zoneamento for diferente, valerá na prática, quando do licenciamento ambiental, a definição mais protetiva do meio ambiente.

### **7) O Zoneamento Ecológico-Econômico pode ser instituído por meio de um decreto?**

Quanto ao zoneamento costeiro, a Lei nº 7.661/88, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento, é expressa no seu art. 5º em determinar como regra que os Estados e municípios façam seus respectivos Planos por lei. Quanto ao zoneamento, referida lei é omissa. Por conta disto, devemos nos socorrer do disposto no Decreto Federal que regulamentou o zoneamento em geral. Neste caso a situação é no mínimo estranha: o art. 6-B do Decreto nº 4.297/02 define que os zoneamentos ecológico-econômicos regionais, estaduais e locais devem ser aprovados pelas Assembleias Legislativas Estaduais para fins de “reconhecimento” pelo Poder Público Federal. Em primeiro lugar, não tem o menor sentido o zoneamento local ser aprovado pela Assembleia Legislativa Estadual. A própria expressão “zoneamento local” já demonstra a inexatidão do conceito. Seria o zoneamento municipal? Como já vimos, quando tratamos das competências, os Municípios podem e devem fazer o zoneamento das áreas sob sua administração. Por outro lado, exigir que o mesmo seja aprovado no âmbito do legislativo estadual é claramente inconstitucional. Se não bastasse tal inexatidão conceitual, é inadmissível a ideia do governo federal, por meio de um decreto, obrigar os Estados a fazerem seu zoneamento por meio de lei. Claro que a União impôs as condições para fins do “reconhecimento” do zoneamento federal, mas mesmo assim tal regulamentação não soa correta do ponto de vista do sistema jurídico.

Na verdade, não é no Decreto nº 4.297/02 que devemos buscar uma resposta a esta questão, mas no próprio sistema jurídico brasileiro. O art. 5º, II, da Constituição Federal estabelece o princípio da legalidade e não podemos esque-

cer que o zoneamento sempre comporta algum tipo de restrição à propriedade. Por conta disto, não teria sentido que o zoneamento não fosse criado por lei. Tal princípio, no entanto, pode ser relativizado no seguinte sentido: uma lei pode fixar os critérios básicos do zoneamento, e delegar ao executivo a concretização destes critérios em um mapa. Foi o que aconteceu no caso do zoneamento do litoral paulista. Foi aprovada a Lei Estadual nº 10.019, de 3 de julho de 1998, que dispôs sobre o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, e determinou em seu art. 13 que o “Zoneamento Ecológico-Econômico será estabelecido por decreto, que enquadrará as diversas zonas e seus usos nos termos desta lei”. Existe alguma inconstitucionalidade em tal dispositivo? A resposta é negativa. Não estamos diante de uma reserva legal absoluta.

### **8) O trabalho do Grupo de Coordenação que elabora o zoneamento vincula o governador a editar este texto por meio de Decreto?**

O Decreto nº 5.300/04, que regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, estabelece em seu artigo 9º que o zoneamento será elaborado de forma participativa. Por seu turno, o art. 4º do Decreto 4.297/02 fixa que o processo de elaboração e implementação do zoneamento deve contar com ampla participação dos diferentes níveis da administração pública e da sociedade civil. Foi no contexto desta legislação que o Estado de São Paulo, por meio da Lei nº 10.019/98, criou um sistema de elaboração do zoneamento costeiro:

Artigo 7º - O Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro será elaborado em conjunto com o Estado, os municípios e a Sociedade Civil organizada.

Artigo 8º - O Poder Executivo Estadual instituirá:

I - o Grupo de Coordenação Estadual, previsto no item 7.2. do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro aprovado pela Resolução nº 5/97 da CIRM, com a incumbência de elaborar o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro; e

II - em cada um dos setores costeiros previstos no artigo 3º desta lei, um Grupo Setorial de Coordenação, com a incumbência de elaborar o Zoneamento Ecológico-Econômico e os Planos de Ação e Gestão.

§ 1º - Cada Grupo Setorial de Coordenação será composto por 1/3 de representantes do Governo do Estado, 1/3 de representantes dos municípios que compõem o setor costeiro e 1/3 de representantes da sociedade civil organizada, com sede e atuação no setor costeiro.

§ 2º - O Grupo de Coordenação Estadual será também composto por 1/3 de representantes do Estado, 1/3 de

representantes dos Municípios e 1/3 de representantes da Sociedade Civil organizada, escolhidos, em igual número, entre os representantes de cada Grupo Setorial de Coordenação.

A dúvida que merece ser respondida é: o texto de anteprojeto aprovado ao final dos trabalhos do Grupo de Coordenação Estadual vincula o poder público a transformarem-no em legislação positivada? A resposta é negativa. Por mais que a legislação citada se refira a um processo participativo tripartite na criação da proposta de zoneamento, jamais poderemos desconsiderar as instituições públicas – sejam as casas legislativas, sejam as autoridades que ocupam cargos eletivos no executivo – para fins de dar a definição legislativa final sobre o tema que está sob suas responsabilidades. Claro que, ao não aceitar as propostas apresentadas no processo tripartite de criação do zoneamento, deve o poder público (em especial tratando-se do executivo) respeitar o princípio da motivação de seus atos, justificando a razão da não adoção do texto original.

### **9) A legislação que estabelece o zoneamento ecológico econômico pode ser editada sem “mapa de referência”?**

Esta questão pode ser respondida com muita tranquilidade. Toda a legislação citada se refere a zoneamento como um instrumento da política de meio ambiente pelo qual se faz a divisão territorial de áreas para definição dos usos possíveis. Zoneamento sem delimitação de áreas e definição dos usos é impossível. Se a limitação será feita por mapas ou outros processos descritivos, é questão distinta. Mas nem é preciso entrar em polêmica, pois este tema já foi definido pela legislação. O decreto 4.297/02 em seu artigo 6º dispõe:

Art. 6º Compete ao Poder Público Federal elaborar e executar o ZEE nacional ou regional, em especial quando tiver por objeto bioma considerado patrimônio nacional ou que não deva ser tratado de forma fragmentária.

§ 1º O poder Público Federal poderá, mediante celebração de documento apropriado, elaborar e executar o ZEE em articulação e cooperação com os Estados, preenchidos os requisitos previstos neste Decreto.

§ 2º O ZEE executado pelos órgãos federais e Estados da Federação, quando enfocar escalas regionais ou locais, deverá gerar produtos e informações em escala 1:250.000 ou maiores, de acordo com a disponibilidade de informações da sua área de abrangência.

A redação deste artigo 6º é expressa no sentido de que o zoneamento ecológico-econômico inclui, necessariamente, a geração de informações em mapas. A pergunta que se poderia fazer é a seguinte: estão os Estados limitados à escala indicada no referido decreto, ou poderão apresentar mapas em escala mais detalhada? Não existe qualquer legislação que impeça um Estado da federação de ser mais detalhado, se assim entender conveniente. O que a legislação federal deseja, na verdade, é a produção de dados em patamares mínimos de modo a permitir a existência de bancos de dados nacionais. Por outro lado, nada impede, por exemplo, que sejam apresentadas escalas distintas em relação a distintas áreas que se pretende proteger. Por exemplo: a Z-1 poderá ser apresentada em escala mais detalhada do que a Z-5 ou vice-versa. Estas são definições técnicas que fogem à análise jurídica. O único alerta a ser feito é que dependendo da distribuição das áreas por zonas, e seu respectivo grau de detalhamento, poderão ocorrer limitações ao direito de propriedade, o que, em tese, poderia ensejar as chamadas desapropriações ambientais indiretas quando a propriedade privada ficar inviabilizada quanto a seu uso.

### **10) Pode ser feito um Zoneamento Marinho?**

Diz o artigo 20, da Constituição Federal que os recursos da plataforma continental são bens da União (inciso V deste artigo), sendo que o art. 11 da Lei Federal nº 8.617/93 define o que se considera plataforma continental:

Art. 11 A plataforma continental do Brasil compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural de seu território terrestre, até o bordo exterior da margem continental ou até uma distância de duzentas milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância.

Parágrafo único. O limite exterior da plataforma continental será fixado de conformidade com os critérios estabelecidos no art. 76 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, celebrada em Montego Bay, em 10 de dezembro de 1982.

O mesmo artigo da Constituição Federal, em seu inciso VI, estabelece que pertence à União o mar territorial (inciso VI). Nos termos do artigo 1º da Lei Federal 8.617/93:

**Art. 1º** O mar territorial brasileiro compreende uma faixa de doze milhas marítima de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil.

Parágrafo único. Nos locais em que a costa apresente recorte profundos e reentrâncias ou em que exista uma franja de ilhas ao longo da costa na sua proximidade imediata, será adotado o método das linhas de base retas, ligando pontos apropriados, para o traçado da linha de base, a partir da qual será medida a extensão do mar territorial .

Por outro lado, estabelece o artigo 22 da Constituição Federal que compete privativamente à União legislar sobre navegação marítima (inciso X) e, por fim, o artigo 24, VI, estabelece que legislar sobre pesca é matéria concorrente, bem como legislar sobre defesa dos recursos naturais e proteção do meio ambiente.

Por toda esta legislação citada, nos parece em princípio impertinente a ideia de um zoneamento marinho estadual autônomo, sobretudo em razão de ser a área de expressa e única titularidade da União. Nesta hipótese, o zoneamento seria realizado pela União, não se justificando do ponto de vista jurídico a fragmentação da área. Neste caso, o referido zoneamento poderia ser feito em conjunto com o governo federal nos termos do artigo 6º do Decreto nº 4.297/02.

Mas esta afirmação deve ser em parte relativizada, uma vez que a própria constituição estabelece que legislar sobre “pesca” é matéria concorrente, o que garante ao Estado federado um espaço para legislar. Se considerarmos que a Lei Federal nº 7661/88 e o respectivo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, aprovado pela Resolução nº 005/97/CIRM, entendem que a zona de mar faz parte da zona costeira e que os Estados devem, genericamente, apresentar seus planos estaduais, é porque algum tipo de competência foi reservado aos Estados federados.

Assim, a conclusão que se chega é que, em alguns temas, a competência é unicamente federal, podendo ser repassada via convênio (recursos da plataforma continental e navegação, basicamente), e, em outros, os Estados federados podem diretamente regulamentar determinadas atividades (pesca, basicamente).

Por outro lado, em se tratando de regulamentação de lei estadual, o decreto a ser editado não pode extrapolar os limites territoriais que a própria lei estadual nº 10.019/98 define como Zona Costeira em seu artigo 2º, I:

**Art. 2º** - Para fins previstos nesta lei, entende-se por:  
I - Zona Costeira: o espaço geográfico delimitado, na área terrestre, pelo divisor de águas de drenagem atlântica no território paulista, e na área de marinha até a isóbara de 23,6 metros representada nas cartas de maior

escala da Diretoria de Hidrografia e Navegação do Ministério da Marinha. Engloba todos os ecossistemas e recursos naturais existentes em suas faixas terrestres de transição e marinha.

Tais alegações nos levam à afirmação de que o zoneamento marinho pode ser incluído no zoneamento ecológico-econômico estadual, desde que atente às competências dos Estados federados, respeitadas as competências exclusivas da União e, desde que dentro dos limites do que a lei estadual denomina por zona costeira: até a isótopa de 23,6 metros, nos termos do artigo agora citado.

## **I I) Qual o prazo de revisão do zoneamento ecológico-econômico?**

O tema não é tratado no âmbito nacional por qualquer legislação *stricto sensu*. É no Decreto Federal 4.297/02 que consta um regramento para o tema:

Art. 19. 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 decorridos 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.

§ 2º Para fins deste artigo, somente será considerado concluído o ZEE que dispuser de zonas devidamente definidas e caracterizadas e contiver Diretrizes Gerais e Específicas, aprovadas na forma do § 1º.

§ 3º A alteração do ZEE não poderá reduzir o percentual da reserva legal definido em legislação específica nem as áreas protegidas, com unidades de conservação ou não.

Tratando-se de Decreto Federal, o dispositivo vincula o zoneamento feito no âmbito da União e deve ser respeitado nos zoneamentos estaduais para fins de seu “reconhecimento”, conforme art. 6º-B do próprio Decreto nº 4.297/02. Como vimos na legislação acima, a revisão do zoneamento somente poderá ocorrer após dez anos de sua edição, ressalvando-se as duas exceções previstas:

ampliação do rigor da proteção ambiental da zona a ser alterada ou de atualizações decorrentes de aprimoramento técnico-científico.

Quanto aos zoneamentos estaduais que não buscam tal reconhecimento — como já vimos, não existe sanção para tal decisão — devem ser respeitadas as competências constitucionais dos Estados membros da Federação. No caso do Estado de São Paulo, por força do art. 8º, I da Lei nº 13.798/09, que *instituiu a Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC)*, a revisão do zoneamento somente poderá ocorrer ao final de dez anos:

**Artigo 8º - A Avaliação Ambiental Estratégica do processo de desenvolvimento setorial deve ter periodicidade quinzenal e analisar de forma sistemática as consequências ambientais de políticas, planos e programas públicos e privados, frente aos desafios das mudanças climáticas, dentre outros aspectos considerando:**

**I - O Zoneamento Ecológico-Econômico, revisto a cada dez anos, para disciplinar as atividades produtivas, a racional utilização de recursos naturais, o uso e a ocupação do solo paulista, como base para modelos locais de desenvolvimento sustentável;**

...

## Conclusões

É fácil perceber as dúvidas jurídicas que cercam o tema do zoneamento ecológico-econômico e do zoneamento costeiro em especial. Neste artigo fizemos um levantamento de 11 destas polêmicas. Muitas respostas ainda são um tanto quanto imprecisas por conta da legislação não ajudar a desvendá-las. E existem ainda outras questões não tratadas, notadamente a relação entre as áreas zoneadas e as chamadas unidades de conservação. Seriam as Áreas de Proteção Ambiental (APAs) (art. 15 da Lei Federal nº 9.985/2000) um tipo especial de zoneamento? Qual a relação entre zoneamento e os planos de manejo das Unidades de Conservação (arts. 2º, XVII, e 27 da Lei Federal nº 9.985/2000)?

Apesar destas dúvidas jurídicas todas, algumas sequer tratadas neste artigo, o zoneamento ecológico-econômico ainda é um instrumento importante, cabendo ao poder público utilizá-lo para a proteção dos recursos naturais brasileiros.

## Referências

MACHADO, P. A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002..

MILARÉ, E. *Direito do Ambiente*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

PAULLINO, H. V. *Zoneamento Ambiental uma visão panorâmica*. Tese (Mestrado) Pontifícia Universidade Católica, São Paulo. 2010.

SODRÉ, M. G. Conflitos de competência entre as esferas Federal, Estadual e Municipal no Sistema Nacional do Meio Ambiente: uma visão geral. In SANTOS, M.J.P.;JABUR,W.P.:(Orgs.). *Contratos de Propriedade Industrial e Novas Tecnologias*. São Paulo: Saraiva,2007..