



15^o CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO DO LITORAL SETENTRIONAL DO RIO GRANDE DO NORTE: ASPECTOS JURÍDICOS

Victo Luiz Gonçalves Sarmiento¹

Kathy Aline de Medeiros Silva²

INTRODUÇÃO

As principais discussões sobre temas ambientais estão relacionadas à repartição do território de forma a possibilitar diferentes usos concomitantes do espaço geográfico, seja ele o solo, seja o espaço aéreo, sejam as águas. Sabe-se que, geralmente, existem entendimentos diferentes quanto à utilização de uma parte do espaço geográfico e, na falta de regras claras que destinam determinada região para um ou vários usos específicos, é inevitável que se estabeleçam conflitos provocados pelo processo de crescimento industrial e urbano, por isso o instrumento de zoneamento serviu para regulamentar praticamente todos os espaços geográficos, não se limitando mais apenas ao solo (ANTUNES, 2006, p.177-180).

A respeito do conceito jurídico de zoneamento, pode-se dizer que houve no início uma série de dúvidas para aqueles que trabalhavam com o tema, já que todas elas eram advindas do fato de que a legislação 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 (GRANZIERA, 2012). Foi justamente na doutrina que se ensaiou uma resposta. Segundo Paulo Affonso Leme Machado (2002, p.167), o zoneamento consiste em dividir o território em parcelas nas quais se autorizam determinadas atividades ou se interdita, de modo absoluto ou relativo, o exercício de outras atividades.

Para Antunes (2006, p. 177), o zoneamento é uma medida de ordem pública cujo objetivo é arbitrar e definir os usos possíveis, estabelecendo regras aptas a definir como e quando serão admitidas determinadas intervenções sobre o espaço.

No mesmo entendimento, o Professor José Afonso da Silva (*apud* ANTUNES, 2006, p. 178) assinala que o zoneamento “constitui um procedimento urbanístico, que tem por

¹Especialista em Direito Ambiental – UNIDERP e Especialista em Gestão Ambiental – UFRN. Advogado e Biólogo. Bolsista da Fundação para o Desenvolvimento da Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado do Rio Grande do Norte (FUNCITERN) com atuação na Assessoria Jurídica para o projeto de fortalecimento institucional da gestão ambiental e territorial no âmbito do Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA), em consonância com o plano de trabalho aprovado pela FUNCITERN sob orientação da Prof^a. Dra. Ana Mônica Medeiros Ferreira. E-mail: victosarmiento@gmail.com

²Mestre em Direito Constitucional - UFRN. Bolsista da Fundação para o Desenvolvimento da Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado do Rio Grande do Norte (FUNCITERN) com atuação na Assessoria Jurídica para o projeto de fortalecimento institucional da gestão ambiental e territorial no âmbito do Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente do Rio Grande do Norte (IDEMA), em consonância com o plano de trabalho aprovado pela FUNCITERN sob orientação da Prof^a. Dra. Ana Mônica Medeiros Ferreira. E-mail: kathyamedeiros@gmail.com



15º CONGRESO

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



objetivo regular o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas no interesse coletivo do bem-estar da população”.

Isso porque, de fato existe zoneamento quando são estabelecidos critérios legais e regulamentares para que em determinados espaços geográficos, sejam fixados usos permitidos, segundo critérios preestabelecidos. Assim, tais usos, quando estabelecidos, tornam-se obrigatórios tanto para o particular, quanto para a Administração Pública, constituindo-se em limitação administrativa incidente sobre o direito de propriedade (ANTUNES, 2006, p. 179).

Em suma, o zoneamento consiste num conjunto de normas legais que configuram o direito de propriedade e o direito de construir, concordando-os ao princípio da função social, mediante imposições gerais à faculdade de uso e de edificação. Essa natureza do zoneamento decorre, na atualidade, não tanto do poder de polícia, mas da competência que se reconhece ao Poder Público de intervir, por ação direta, na ordem econômica e social, e, portanto, no domínio da propriedade privada, a fim de conformá-la à sua função social (SILVA, 2007, p. 271).

Já existe base técnica para atender à demanda de dados, análises, informações, capacitação e viabilidade técnica para execução do ZEE. Instituições como universidades, órgãos estaduais, prefeituras e organizações não governamentais, contribuem otimizando os custos de sua execução. O desafio maior é compatibilizar as ações do Poder Público, articulando as esferas de competência territorial, sem sobrepor atividades, o que exige uma articulação político-institucional que integre todas as instâncias e a política territorial, ambiental e de desenvolvimento.

Nessa linha, a presente pesquisa objetiva apresentar um breve estudo sobre a importância do zoneamento ecológico-econômico do litoral setentrional para o estado do Rio Grande do Norte, descrevendo esta ferramenta consagrada pela Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/81) e demais legislações correspondentes, utilizando-se de uma metodologia descritiva analítica, com análise da legislação e aspectos doutrinários relacionados ao tema proposto.

O ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO

O zoneamento ecológico-econômico – ZEE é consagrado como um dos instrumentos para a efetivação da Política Nacional do Meio Ambiente, consoante previsto no inciso II, do artigo 9.º, da Lei Federal nº 6.938/1981. Tardiamente, foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 4.297/2002, que estabeleceu os objetivos, as diretrizes, os produtos e as condições para a execução dos projetos conforme a orientação das Diretrizes para o ZEE no Território Nacional. Trata-se de uma modalidade de intervenção estatal sobre o território, a fim de reparti-lo em zonas consoante o melhor interesse na preservação ambiental e no uso sustentável dos recursos naturais (AMADO, 2017, p. 153).

Em análise ao artigo 225 da Constituição Federal de 1988, este estabelece que “Todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de



15^o CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Assim sendo, surge uma verdadeira obrigação de fazer da União, Estados e Municípios quanto ao dever de proteger o meio ambiente.

Neste diapasão, a Lei Federal nº 6.938/1981, em seu artigo 9º, inciso II, incluiu o zoneamento ambiental como instrumento de gestão e deve, o Estado, executar toda a legislação ambiental que se insira sobre as áreas protegidas.

O art. 2º do Decreto Federal nº 4.297/2002, dispõe o zoneamento ecológico-econômico como instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelecendo ainda, 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. Observa-se também que o art. 5º do mesmo decreto, de forma expressa, determina que o ZEE deve obediência aos princípios fundamentais do direito ambiental, tais como o da função socioambiental da propriedade, da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador, do usuário-pagador, da participação informada, do acesso equitativo e da integração.

Quanto à competência para a promoção do zoneamento ambiental, esta foi tratada pela Lei Complementar Federal nº 140/2011. Competirá à União, na forma do seu artigo 7.º, IX, elaborar o zoneamento ambiental de âmbito nacional e regional. Já os Estados terão a incumbência de elaborar o zoneamento ambiental de âmbito estadual, em conformidade com os zoneamentos de âmbito nacional e regional.

Obviamente, o zoneamento não pode substituir nem se superpor a Planos Diretores Urbanos ou às leis de ordenamento de território, de competência dos Municípios, mas apenas deve estabelecer as diretrizes gerais, objetivos e aspectos que devem ser levados em consideração para a fixação do zoneamento.

Ainda pode-se citar que para a elaboração do ZEE, deve-se observar a Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei Federal nº 11.284/2006) e o Decreto Federal nº 5.300/2004 que regulamenta a Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, que dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima. O ZEE acaba por também influenciar a localização, redução ou ampliação da Reserva Legal (Art 13, Lei Federal nº 12.651/12) e o uso sustentável de apicuns e salgados (Art. 11-A, §5º, Lei Federal nº 12.651/12). Ressalta-se que a Lei Federal nº 12.651/12 reforçou a necessidade de formulação do Zoneamento Ecológico-Econômico e determinou o prazo de cinco anos para que os estados o elaborassem.

Assim sendo, 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 (2002, p. 164), o zoneamento deve ser “a consequência do planejamento”.

Nesse sentido, observa-se que a legislação aplicada as ZEEs é considerada extravagante, ou seja, farta, pois compreende leis e decretos que fazem referência ao uso do



15º CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



solo, à instituição de áreas especiais, à proteção da flora e da fauna, ao gerenciamento costeiro, às bacias hidrográficas, ao tombamento de áreas e monumentos de valor paisagístico, e tantos outros mais (MILARÉ, 2013, p. 731).

Em 07 de dezembro de 2004, o Governo Federal editou o Decreto Federal nº 5.300 que regulamentou a Lei Federal 7.661/88, que trata do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e, por consequência, normas que devem ser observadas diante da área de abrangência no estado do RN.

Seguindo neste diapasão, o estado do Rio Grande do Norte criou a Lei Estadual nº 6.950/96, que institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, cujo instrumento normativo, em seus artigos 9º e 10 expressam o zoneamento ecológico-econômico como instrumento capaz de identificar as Unidades Territoriais que, por suas características físicas, biológicas e socioeconômicas, sua dinâmica e contrastes internos, devam ser objeto de disciplina especial com vistas ao desenvolvimento de ações capazes de conduzir ao aproveitamento, manutenção ou recuperação de sua qualidade ambiental e potencial produtivo estabelecendo normas e diretrizes ambientais e socioeconômicas a serem alcançadas através de programas de gestão ambiental.

O LITORAL SETENTRIONAL DO RIO GRANDE DO NORTE.

O Litoral Setentrional do Rio Grande do Norte soma uma população de 434.714 pessoas, sendo que 342.420 residem em zonas urbanas e 92.294 em áreas rurais (IBGE, 2013). A área total desta porção do território norte-rio-grandense é de 7.495,70 Km², composta por 16 municípios estabelecidos segundo critérios pelo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC).

Existem estudos sobre o zoneamento ecológico-econômico da região do Piranhas-Açu que devem ser utilizados, diante do seu grau de importância e relação com a área do ZEE do litoral setentrional, como subsídio, cujos municípios situam-se na Zona Costeira do Estado (Carnaubais, Serra do Mel, Macau, Pendências, Alto do Rodrigues e Porto do Mangue).

Como metodologia para definir o ZEE em seus territórios, alguns estados adotaram a metodologia elaborada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) onde são abordados 03 (três) aspectos: físicos, socioeconômicos e jurídicos institucionais.

Desta forma, considerando que a metodologia do MMA foi adotada na maioria dos estados, observando os mesmos critérios legais e organizacionais para todas as fases do processo de criação dos seus respectivos ZEEs, sugere-se a adoção desta mesma metodologia, moldando-se ao que há de informações sobre o Estado do RN na região em estudo e, caso necessário, a atualização dos dados conforme o caso.

Em tempo, nas consultas para fins de estudo comparativos sobre o desenvolvimento do ZEEs em outros estados federativos foram observadas a aplicabilidade das principais legislações aqui já destacadas em âmbito federal, assim como referência seus respectivos arcabouços legais estaduais e municipais, caso aplicáveis.



15^o CONGESP

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



CONCLUSÃO

Com base no exposto, pode-se concluir que o termo de referência, base inicial para elaboração da estrutura normativa que ensejará na criação de um ZEE, deve estar embasado segundo os critérios adotados pelo MMA, assim como adotar a legislação pertinente aqui descrita, conforme as áreas que serão estudadas. Ressalte-se que a legislação ambiental é considerada extravagante e as leis aqui abordadas são algumas que devem ser observadas, não excluindo outros instrumentos normativos conforme a área a ser estudada. Tal compatibilização deve ter por objetivo trazer coerência às políticas públicas estadual e municipais. Em caso de conflitos quanto à legislação, a regra a ser aplicada, no caso concreto, é: vale a regra mais restritiva, mais protetiva do meio ambiente, já que a competência de legislar é concorrente e a competência material de proteger o meio ambiente é comum.

Como se vê, a importância quanto à criação do instrumento normativo do zoneamento ecológico-econômico é organizar o processo de ocupação socioeconômica do litoral do Estado do RN, estabelecendo um padrão de proteção ambiental que busca fomentar o desenvolvimento sustentável, assim como contribui para que os investimentos do governo e da iniciativa privada sejam corretamente aplicados, de acordo com as peculiaridades das zonas, visando, portanto, interesses públicos e privados.

Por fim, a elaboração do zoneamento ecológico-econômico do litoral setentrional do Estado do RN mostra-se de salutar importância, pois, além de um dever legal, possui o poder de incentivar diferentes e importantes seguimentos da economia do Estado do RN atendendo aos princípios constitucionais do desenvolvimento sustentável e da atividade econômica.

REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito Ambiental**. 5^a ed. Editora Juspodivm, 2017.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 9^a ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988**. <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acessado em 15 de outubro de 2021.

_____. **Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm> Acessado em 15 de outubro de 2021.

_____. **Lei Federal nº 7.661, de 16 de maio de 1988**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17661.htm>. Acessado em 15 de outubro de 2021.

_____. **Decreto Federal nº 4.297, de 10 de julho de 2002**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm>. Acessado em 15 de outubro de 2021.



15º CONGRESO

CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA
DO RIO GRANDE DO NORTE

GESTÃO PÚBLICA, DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AS EXPERIÊNCIAS INOVADORAS DO CONSÓRCIO NORDESTE

30 nov - 03 dez | evento online



_____. **Decreto Federal nº 5.300, de 07 de dezembro de 2004.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm>. Acessado em 15 de outubro de 2021.

_____. **Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. Acessado em 15 de outubro de 2021.

_____. **Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acessado em 15 de outubro de 2021.

GRANZIERA, Maria Machado et AL. **Os problemas da Zona Costeira no Brasil e no Mundo.** Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2012. Disponível em <https://smastr16.blob.core.windows.net/portazee/2016/12/SODRE_Zoneamento-Ecologico-Economico-e-Zoneamento-Costeiro-algumas-pol%C3%AAsicas-juridicas.pdf>. Acessado em 15 de outubro de 2021.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MILARE, Édis. **Direito do Ambiente.** 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Estadual nº 6.950, de 20 de agosto de 1996.** Disponível em <<http://www.al.rn.gov.br/storage/legislacao//6.950.pdf>>. Acessado em 15 de outubro de 2021.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional.** 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.