



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**

**MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE**

**CONSULTORIA JURÍDICA**

**COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

**PARECER nº 53/2011/CGAJ/CONJUR/MMA/tm**

**REF: Processo nº 02000.000999/2010-01**

**INTERESSADO: DEPARTAMENTO DE ZONEAMENTO TERRITORIAL/SEDR**

**EMENTA: CONSTITUCIONAL – AMBIENTAL – ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO DA ZONA LESTE E CALHA NORTE DO ESTADO DO PARÁ, INSTITUÍDO PELA LEI ESTADUAL Nº 7.398/2010.**

Senhora Coordenadora,

1. Retornaram os autos a esta Consultoria Jurídica para prosseguimento da análise do Zoneamento Ecológico-Econômico da Zona Leste e Calha Norte do Estado do Pará, instituído pela Lei Estadual nº 7.398/2010, como instrumento de organização do território, base do planejamento estadual no estabelecimento de políticas públicas, programas e projetos para a gestão e o ordenamento territorial, melhoria da qualidade de vida e das condições socioeconômicas das populações locais urbanas e rurais.

2. No Memo nº 47/2011/DZT/SEDR/MMA solicitou-se parecer desta CONJUR sobre a Lei Estadual nº 7.398/2010, verificando sua adequação à legislação pertinente e ao Decreto Federal nº 4.297/2002.

3. Em atendimento ao Despacho do Consultor Jurídico desta Pasta Ministerial para manifestação acerca da adequação da nova Lei ao Macrozoneamento da Amazônia Legal, foram acostados aos autos os esclarecimentos técnicos contidos na Nota Técnica nº 09/2011/DZT/SEDR/MMA (fls. 223/227), com a seguinte conclusão:



*“Conforme foi demonstrado, o MacroZEE da Amazônia Legal representa uma escala nacional de intervenção, não como no passado, mas de forma integrada com as escalas menos abrangentes. Nesse sentido, a relação do MacroZEE da Amazônia Legal com escalas mais locais, como o ZEE da Zona Leste e Calha Norte do Estado do Pará, dá-se muito mais com as diferentes escalas geográficas, considerando-as como diferentes estratégias de apreensão da realidade, do que com os mapas nas escalas cartográficas.*

*O desafio reside, portanto, e, promover a integração entre as relações sociais que ocorrem em cada escala geográfica, integrando-se os diversos planejamentos, políticas e programas. Muito mais que limites de unidades territoriais e de zonas ajustados nos mapas, em várias escalas cartográficas, a sinergia deve estar nas relações entre as diversas esferas de governo, nas diferentes escalas.*

*No caso da harmonização do MacroZEE da Amazônia Legal com o ZEE da Zona Leste e Calha Norte do Estado do Pará, as condições estão dadas. Para além dos dispositivos contidos, nesse sentido, no decreto federal nº 7.378/2010 e na lei estadual nº 7.398/2010, respectivamente, as estratégias e diretrizes contidas nos dois instrumentos apresentam considerável sinergia, tendo o governo federal e paraense o desafio, portanto, de implementá-las”.*

4. Este é o breve relatório, passamos à análise.

## **I. LEI ESTADUAL EM FACE DE LEI FEDERAL – LIMITES DA COMPETÊNCIA ESTADUAL PARA LEGISLAR EM FACE DE NORMAS FEDERAIS GERAIS**

5. Cumpre registrar as incompatibilidades de disposições da **Lei Estadual nº 7.398/2010 do Estado do Pará frente às normas gerais federais**, especialmente, as estabelecidas no Código Florestal, instituído pela Lei Federal nº 4.771/65 e suas alterações posteriores, em razão da **vedação constitucional ao exercício de competência estadual para legislar em confronto a normas federais de caráter geral.**



6. Para isso, deve-se partir necessariamente da Constituição Federal, que tratou das competências estatais em matéria ambiental, no seu Título III - DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO, dividindo-as em material e legislativa.

7. A competência material ou administrativa para a proteção do meio ambiente, na concepção ampla de meio ambiente, é identificada no art. 23, III, IV, V, VI e VII e da Constituição, e é comum a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.<sup>1</sup>

8. Essa competência comum visa garantir maior proteção e a defesa ao meio ambiente, impondo a todos os entes da federação tal responsabilidade, em consonância com o Princípio Federativo, consoante os arts. 1.º e 18 da Constituição.

9. No que concerne à competência legislativa em matéria ambiental, deve-se considerar a chamada competência concorrente, disposta no art. 24, VI, VII e VIII, sem prescindir do que também dispõe o seu texto no art. 30, I, ambos da Constituição.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

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

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

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”

<sup>2</sup> “ 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;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;”



10. **Destaca-se que a União legisla sobre normas gerais e sua competência não afasta a competência suplementar dos Estados** (normas procedimentais e peculiares, notadamente, mais restritivas). Inexistindo Lei Federal sobre o assunto, os Estados exercerão competência legislativa plena para atender a suas peculiaridades. Neste caso, a publicação de norma federal superveniente suspenderá a eficácia da lei estadual no que lhe for contrário.

11. No intuito de estabelecer os contornos das competências ambientais, oportuna a transcrição do julgado do Supremo Tribunal Federal, que discutiu critérios para superação de conflitos em matéria ambiental (Relatoria do Min. Celso de Mello):

“Sabemos que, no sistema constitucional brasileiro, a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios dispõem de competência para adotar medidas tendentes a assegurar a proteção ambiental (JOSÉ AFONSO DA SILVA, "Direito Ambiental Constitucional", p. 75, item n. 8, 5ª ed., 2004, Malheiros), mesmo porque a preservação da integridade do meio ambiente - além de representar direito fundamental que assiste à generalidade das pessoas - traduz obrigação político-jurídica indeclinável que se impõe a todas as esferas de poder, como esta Suprema Corte já teve o ensejo de reconhecer e proclamar:

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

.....

- O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção

do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações."(ADI 3.540-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

É certo que os limites de atuação normativa e administrativa das pessoas políticas que compõem a estrutura institucional da Federação brasileira (CF, art. 18, "caput") acham-se predeterminados no próprio texto da Constituição da República, que define, mediante a técnica dos poderes enumerados e residuais, a esfera de atribuições de cada uma das unidades integrantes do Estado Federal, como resulta claro do que dispõem os arts. 21 a 24 da Lei Fundamental.

Nesse contexto, cabe, à União Federal, considerada a maior abrangência dos interesses por cuja defesa deve velar, o desempenho de um papel de alto relevo no plano da proteção ambiental e da utilização dos mecanismos inerentes ao fiel adimplemento de tal encargo constitucional.

Expressivo, sob tal aspecto, o douto magistério de JOSÉ AFONSO DA SILVA ("Direito Ambiental Constitucional", p. 76, item n. 10, 5ª ed., 2004, Malheiros), que bem situa o exercício, pela União Federal, dos poderes que derivam de sua competência constitucional em tema de proteção ao meio ambiente:

"À União resta uma posição de supremacia no que tange à proteção ambiental. A ela incumbe a Política Geral do Meio Ambiente, o que já foi materializado pela Lei 6.938, de 1981.

Cabe-lhe elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território (art. 21, IX). Só nisso já se tem uma base sólida para o estabelecimento de planos nacionais e regionais de proteção ambiental." (grifei)

Vê-se, portanto, considerada a repartição constitucional de competências em matéria ambiental, que, na eventualidade de surgir conflito entre as pessoas políticas no desempenho de atribuições que lhes sejam comuns - como sucederia, p. ex., no



exercício da competência material a que aludem os incisos VI e VII do art. 23 da Constituição -, tal situação de antagonismo resolver-se-á mediante aplicação do critério da preponderância do interesse e, quando tal for possível, pela utilização do critério da cooperação entre as entidades integrantes da Federação, tal como observa, em preciso magistério, CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO ("Curso de Direito Ambiental Brasileiro", p. 79, item n. 4.2, 7ª ed., 2006, Saraiva):

"Por vezes, o fato de a competência ser comum a todos os entes federados poderá tornar difícil a tarefa de discernir qual a norma administrativa mais adequada a uma determinada situação. Os critérios que deverão ser verificados para tal análise são: a) o critério da preponderância do interesse; e b) o critério da colaboração (cooperação) entre os entes da Federação, conforme determina o já transcrito parágrafo único do art. 23. Desse modo, deve-se buscar, como regra, privilegiar a norma que atenda de forma mais efetiva ao interesse comum." (grifos nossos).<sup>3</sup>

12. Assim, no que se refere ao critério para o exercício de competências ambientais pelos entes da Federação, a norma a ser buscada, bem como as ações a serem executadas, dependerão da preponderância do interesse nacional (União), regional (Estados-membros) ou local (Municípios), e devem guardar consonância com o **Princípio da Preponderância do Interesse**, inclusive, **no sentido de manterem-se respeitadas as normas gerais ambientais**.

13. Considerando-se, por exemplo, que disposições do Código Florestal (Lei Federal nº 4.771/65), em sua quase totalidade, constituem-se **normas gerais de caráter nacional, dada a preponderância do interesse nacional no seu cumprimento**, deduz-se que **sua observância é obrigatória em todo o território nacional**, como bem esclarece o próprio art. 1º dessa Lei e as definições, por exemplo, das Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal, claramente de caráter geral e a indicar uma aplicação uniforme em toda a Federação.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> BRASIL. STF. AC 1255 MC/RR. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 16 de junho de 2006, DJ de 22 de junho de 2006.

<sup>4</sup> "Art. 1º As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, **são bens de interesse comum a todos os habitantes do País**, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.

(...)  
§ 2º Para os efeitos deste Código, entende-se por:  
(...)

14. Embora a Constituição Federal não tenha sido explícita sobre a definição de “norma geral”, que como visto, presta-se a atender **interesse preponderantemente nacional, alguns critérios têm sido adotados pela doutrina e pela jurisprudência, especialmente do Supremo Tribunal Federal - STF**, a partir dos quais é possível identificar normas gerais de caráter nacional, diversa de normas ditas unicamente “federais”, destinadas a regular os atos do Poder Executivo Federal.

15. Em memorável pesquisa coordenada pelo Prof. Dr. Gilberto Bercovici, cuja síntese encontra-se intitulada **“O federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa”**, tais **critérios para a definição de normas gerais** são bem delineados sob o enfoque da doutrina e dos julgados do STF, a saber:

“De acordo com Tércio Sampaio Ferraz Júnior, a expressão “normas gerais” exige que seu conteúdo seja analisado de maneira teleológica. **As “normas gerais” devem se reportar ao interesse fundamental da ordem federativa.** Assim, à medida em que a Federação brasileira tem por fundamento a solidariedade, e esta exige colaboração de todos os seus integrantes, existe a necessidade de uniformização de certos interesses como base desta cooperação.

Desta maneira, **toda matéria que ultrapassar o interesse particular de um ente federado porque é comum, ou seja, interessa a todos, ou envolver conceituações que, se fossem particularizadas num âmbito subnacional, gerariam conflitos ou dificuldades nacionalmente, é matéria de “norma geral”.**

(...) A jurisprudência selecionada e analisada do STF, apresentada basicamente em sede de controle abstrato, **alocando o STF como guardião da federação é árbitro do conflito federativo** (ADIn 2.396-9/MS; ADIn 1.893 RJ; ADIn 3.098; ADIn 3.322 MC/DF; ADIn 2.656-9; ADIn 3.444/RS; ADIn 2.432/RN; ADIn 3.254/ES; ADIn 3.186/DF; ADIn 2.796/DF; ADIn 1.704/MT; ADIn 2.101/MS; ADIn 474/RJ; ADIn 3.135/PA; ADIn 2.796-4/DF; ADIn

II - **área de preservação permanente**: área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a **função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas**; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

III - Reserva Legal: **área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas**; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)”  
(grifos nossos)



2.847; ADIn 2.847/DF; ADIn 3.259/PA; ADIn 2.996/SC; ADIn 3.608) **demonstra uma inclinação pelo afastamento da legislação estadual praticada em diversos estados, sob o argumento da pertença competencial à União.**

(...) Quanto à questão sobre o que diferencia uma norma geral de uma especial ou peculiar, **três foram os critérios apontados: (a) configura-se norma geral aquelas normas que demandam aplicação uniforme; (b) configura-se norma geral aquelas normas detentoras de maior abstração; (c) são normas gerais aquelas que proíbem ou admitem certas condutas.** (grifos nossos) <sup>5</sup>

16. No que se refere ao critério referente à proibição e permissão, típicas de normas gerais, relata o estudo do jurista constitucionalista André Ramos Tavares em seu artigo **"Aporias acerca do "condomínio legislativo" no Brasil: uma análise a partir do STF"**:

**"Na ADIn nº 2.396-9/MS, em que se impugnava a Lei nº 2.210/01, do Estado do Mato Grosso do Sul, a qual proibia a fabricação, o ingresso, a comercialização e a estocagem de amianto ou de produtos à base de amianto, decidiu-se que essa lei excedia a margem de competência concorrente assegurada pelo art. 24, V, VI e XII, posto que já existia lei federal (Lei nº 9.055/95) que dispunha extensamente sobre o assunto. E, para o Supremo Tribunal Federal, a lei estadual sob comento somente seria constitucional se viesse a preencher certas lacunas da lei federal, e não a "dispor em diametral objeção a esta" (Min. rel. Ellen Gracie, DJ, 01 ago. 2003).**

Até o presente momento, não há qualquer novidade ou qualquer elemento que pudesse auxiliar o exegeta na definição do que vem a ser norma geral e norma peculiar. Contudo, há um excerto do voto da Ministra Ellen Gracie que merece destaque e atenção:

É que ao determinar a **proibição** de fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou de produtos à base de amianto, destinados à construção civil, o Estado do Mato Grosso do Sul excedeu a margem de competência concorrente que lhe é assegurada para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V); proteção do meio ambiente e controle da poluição

<sup>5</sup> Revista Jurídica, Subchefia para Assuntos Jurídicos, Casa Civil, Brasília, v.10, n.90.Ed.Esp., p.01-18, abr./maio.2008 ([www.planalto.gov.br/revistajuridica](http://www.planalto.gov.br/revistajuridica)).



(art. 24, VI); e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII). (STF, ADIn nº 2.396-9/MS Min. rel. Ellen Gracie, DJ, 01 ago. 2003, original grifado)

O elemento que clama a atenção já foi sublinhado pela própria Ministra: proibição. Nesta toada, proibição e, *contrario sensu*, permissão, ou melhor, normas estabelecendo vedações ou permissões são reputadas como normas gerais e, portanto, da competência da União e não dos Estados-membros, salvo, por óbvio, a inexistência de lei federal estipulando estas normas gerais.

Outra decisão que traz à balha esta mesma questão é a exarada na ADIn nº 3.035-3/PR e na ADIn nº 3.054-0/PR. Esta(s) ação(ões) estava(m) a questionar **Lei do Estado do Paraná, Lei nº 14.162/03, que vedava, por completo, o cultivo, a manipulação, a importação, a industrialização e a comercialização de organismos geneticamente modificados.**

Mencionada lei, ademais de afrontar uma série de dispositivos do art. 22, atentou contra a competência da União em estabelecer normas gerais. Isto porque já havia leis federais *admitindo* o cultivo, a manipulação, o transporte, a comercialização e o descarte de organismos geneticamente modificados. Nesse sentido, o voto do Ministro Gilmar Mendes:

Não é difícil perceber que as normas estaduais estão a se superpor a uma disciplina de caráter geral formulada no âmbito da União.

Como regra geral, ao contrário do que ocorre na lei estadual paranaense, o cultivo, a manipulação e a industrialização de OGM's, na Lei 8.974, não são objeto de uma vedação absoluta. A Lei 8.974 estabelece uma série de condições para a produção, manipulação, transporte, consumo, liberação e descarte de OGM's. Condições bastante restritivas, cabe dizer. Há também proibições de caráter absoluto na Lei Federal, *mas tais proibições dirigem-se a hipóteses determinadas, e não a qualquer tipo de produção de OGM's.* (STF, ADIn nº 3.035-3/PR, Min. rel. Gilmar Mendes, DJ, 14 out. 2005)

Dentre os elementos até agora elencados, este se afigura como o mais certo e seguro. Portanto, norma geral é norma que admite ou veda determinada conduta no sentido de que, se determinada lei federal admitir certa prática, não caberá à lei estadual estabelecer o contrário; se determinada lei federal



proibir certa prática, a lei estadual não poderá permiti-la.”(grifos nossos) <sup>6</sup>

17. Por esta exposição, já se depreende que a **norma estadual não têm permissivo constitucional para tratar de questões que conflitem com normas gerais federais, enquanto normas nacionais.**

## II. DO CONTEÚDO DA LEI ESTADUAL Nº 7.398/2010 FRENTE ÀS NORMAS FEDERAIS AMBIENTAIS

18. Diante dos contornos das normas constitucionais sobre competências ambientais e os critérios utilizados pelo STF para a definição de normas federais gerais, às quais se deve respeito de modo uniforme em toda a Federação, tem-se que a lei estadual em tela não pode dissociar-se das normas federais gerais de caráter nacional.

19. Especificamente, no que toca ao cumprimento das **limitações administrativas de Reserva Legal do imóvel rural** de que trata a **Lei Federal nº 4.771/65 – Código Florestal**, ressalta-se a **necessidade de sua observância por quaisquer órgãos ou entidades da Federação.**

20. Contudo, a Lei do Estado do Pará, no que se refere às Áreas de Reserva Legal, trata a matéria de maneira distinta da que é tratada pelo Código Florestal brasileiro, sendo inclusive menos restritiva do que este.

21. Para melhor visualização do que se afirma, e com o intuito de demonstrar os contrastes existentes entre o Código Florestal e a Lei Estadual, elaboramos os quadros comparativos a seguir.

22. A primeira questão para análise é a constante do art. 8º, § 3º, da Lei Estadual:

| CÓDIGO FLORESTAL   | LEI ESTADUAL Nº 7.398/2010   |
|--|--|
| <u>Art. 16.</u><br>§ 5º O Poder Executivo, se for indicado pelo Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE e pelo Zoneamento | Art. 8º Nos imóveis rurais situados nas áreas de uso consolidado e/ou a consolidar, delimitadas no Mapa de Gestão do Território deste ZEE fica indicado o redimensionamento, para fins |

<sup>6</sup> Biblioteca Digital Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC, Belo Horizonte, ano 2, n. 6, abr. 2008.

| CÓDIGO FLORESTAL  | LEI ESTADUAL Nº 7.398/2010   |
|---|--|
| <p>Agrícola, ouvidos o CONAMA, o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, poderá: <u>(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)</u></p> <p><b><u>I - reduzir, para fins de recomposição, a reserva legal, na Amazônia Legal, para até cinquenta por cento da propriedade,</u></b> 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; e <u>(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)</u></p> <p>II - ampliar as áreas de reserva legal, em até cinquenta por cento dos índices previstos neste Código, em todo o território nacional. <u>(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)</u></p> | <p>de recomposição, da reserva legal para até 50% da propriedade, nos termos da legislação em vigor, mediante os seguintes requisitos:</p> <p>I - apresentação de proposta de regularização ambiental do imóvel junto ao órgão estadual de meio ambiente e o seu ingresso no Cadastro Ambiental Rural, na forma a ser estipulada por ato do Poder Executivo;</p> <p>II - celebração de compromisso de recuperação ou regeneração integral das Áreas de Preservação Permanente, na forma a ser estipulada por ato do Poder Executivo;</p> <p>III - regularização da Reserva Legal nos prazos e termos da legislação em vigor.</p> <p>§ 1º Fica autorizado o Poder Executivo Estadual a conceder linhas de crédito especiais à pessoa física ou jurídica que optar pela recomposição da reserva legal prevista nesta Lei e na forma da legislação florestal estadual em vigor.</p> <p>§ 2º O disposto neste artigo e nos seus parágrafos é aplicável também às posses rurais passíveis de regularização fundiária mediante a assinatura de termo de compromisso junto ao órgão ambiental estadual.</p> <p><b>§ 3º O disposto no caput deste artigo somente se aplica aos imóveis rurais com passivo ambiental adquirido antes de 31 de dezembro de 2006.</b></p> <p>§ 4º O disposto no caput deste artigo também se aplica aos imóveis rurais já regularizados perante a Secretaria Estadual de Meio Ambiente, cujo processo de licenciamento deve ser revisado para se adequar ao Mapa de Gestão do Território deste ZEE.</p> |

23. Inicialmente, é importante salientar que a forma de reposição da Reserva Legal foi modificada por várias Medidas Provisórias que alteraram dispositivos do Código Florestal. No período de 25/07/1996 a 24/08//2001 foram editadas 67 Medidas Provisórias alterando a dimensão e a reposição da Reserva Legal. A última Medida Provisória foi a nº 2.116-67, de 24 de agosto de 2001, em vigor em razão da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2011.



24. A Lei Estadual estabelece, no § 3º, do art. 8º que a redução, para fins de recomposição, da Reserva Legal, na Amazônia Legal, para até 50% da propriedade somente se aplica aos imóveis rurais com passivo ambiental adquirido antes de 31 de dezembro de 2006. O art. 16, § 5º, do Código Florestal supramencionado não estabelece um prazo ou limite para essa redução da Reserva Legal. Não é possível deduzir um prazo, considerando-se que quando há prazo, o Código delimita, a exemplo do art. 44-C.

25. Esse prazo, de fato, não poderia ser definido em lei, tendo em vista que os Estados possuem realidades econômico-sociais distintas e com dinâmicas ambientais diferenciadas, variáveis estas que fundamentam a Lei, ou seja, cada Estado apresenta fisionomias, diversidades e desenvolvimento rural e humano distintos entre si, tornando grande desafio implementar prazos para a recomposição da Reserva Legal.

26. Para definir uma data, como, por exemplo, foi feito nos Zoneamentos Ecológicos-Econômicos de Rondônia, Acre e da BR-163, houve discricionariedade técnica da Administração. A Comissão Coordenadora do ZEE no Território Nacional deve confirmar a motivação técnica, considerando-se que atribui-se à Comissão a competência para sistematizar e uniformizar as diretrizes metodológicas da divisão territorial e os conteúdos do MacroZEE.

27. O próprio artigo 16, § 5º, do Código Florestal estabelece a redução da área de Reserva Legal, mas exclui as Áreas de Preservação Permanente, os ecótonos, os sítios e ecossistemas especialmente protegidos, os locais de expressiva biodiversidade e os corredores ecológicos. Isto se dá por meio de uma avaliação técnica. Depois dessa avaliação será possível concluir se é possível reduzir e qual o marco temporal para essa redução de área.

28. Outra questão que merece análise é a do art. 9º da Lei Estadual:

| CÓDIGO FLORESTAL  | LEI ESTADUAL Nº 7.398/2010  |
|---|---|
| Art. 44. <u>O proprietário ou possuidor de imóvel rural com área de floresta nativa, natural, primitiva ou regenerada ou outra forma de vegetação nativa em extensão inferior ao estabelecido nos incisos I, II, III e IV do art. 16, ressalvado o disposto nos seus §§ 5º e 6º, deve adotar as seguintes alternativas, isoladas ou conjuntamente: (Redação dada pela Medida Provisória</u> | Art. 9º Os remanescentes florestais nativos existentes <b>em área excedente ao percentual mínimo de 50%</b> , indicado por este ZEE averbados como reserva legal ou servidão florestal podem ser oferecidos como ativos florestais para fins da compensação.<br><br>Parágrafo único. O Poder Executivo Estadual estabelecerá, por regulamento, os meios, critérios e procedimentos para a compensação florestal referida no caput |

| CÓDIGO FLORESTAL   | LEI ESTADUAL Nº 7.398/2010 |
|--|----------------------------|
| <p>nº 2.166-67, de 2001)</p> <p><u>I - recompor a reserva legal de sua propriedade mediante o plantio, a cada três anos, de no mínimo 1/10 da área total necessária à sua complementação, com espécies nativas, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ambiental estadual competente; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)</u></p> <p>II - conduzir a regeneração natural da reserva legal; e <u>(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)</u></p> <p>III - compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia, conforme critérios estabelecidos em regulamento. <u>(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)</u></p> <p>Art. 44-A. O proprietário rural poderá instituir servidão florestal, mediante a qual voluntariamente renuncia, em caráter permanente ou temporário, a direitos de supressão ou exploração da vegetação nativa, localizada fora da reserva legal e da área com vegetação de preservação permanente. <u>(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)</u></p> <p>§ 1º A limitação ao uso da vegetação da área sob regime de servidão florestal deve ser, no mínimo, a mesma estabelecida para a Reserva Legal. <u>(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)</u></p> <p>§ 2º A servidão florestal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, após anuência do órgão ambiental estadual competente, sendo vedada, durante o prazo de sua vigência, a alteração da destinação da área, nos casos de transmissão a qualquer título, de desmembramento ou de retificação dos limites da propriedade. <u>(Incluído pela Medida</u></p> | <p>deste artigo.</p>       |



| CÓDIGO FLORESTAL  | LEI ESTADUAL Nº 7.398/2010 |
|---|----------------------------|
| <p data-bbox="288 315 679 349"><u>Provisória nº 2.166-67, de 2001)</u></p> <p data-bbox="288 365 384 398"><u>Art. 16.</u></p> <p data-bbox="288 421 769 719">§ 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 do Abastecimento, poderá: <u>(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)</u></p> <p data-bbox="288 734 769 1093"><b><u>I - reduzir, para fins de recomposição, a reserva legal, na Amazônia Legal, para até cinquenta por cento da propriedade,</u></b> 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; e <u>(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)</u></p> <p data-bbox="288 1108 769 1301"><b><u>II - ampliar as áreas de reserva legal, em até cinquenta por cento dos índices previstos neste Código, em todo o território nacional. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)</u></b></p> |                            |

29. Consta-se que a Lei Estadual nº 7.398/2010, em seu art. 9º, estabelece parâmetros menos restritivos do que aqueles estabelecidos pela legislação federal, em especial a Lei nº 4.771/65. Neste sentido o grande problema que se identifica aqui é que a Lei Estadual em destaque fere frontalmente o sistema de repartição de competências constitucionais em matéria ambiental.

30. A possibilidade de redução da reserva legal de 80% para 50%, conforme previsto no §5 do artigo 16 do Código Florestal e no artigo 8º, da Lei Estadual nº 7.398/2010, foi permitida apenas para fins de recomposição, ou seja, o proprietário que utilizar o benefício da redução de sua reserva legal deve recompor a área degradada existente em sua propriedade até atingir o percentual de 50%. Quem devia recompor na data, somente precisará recompor percentual de 50% de Reserva Legal. Essa situação aplica-se a quem detinha passivo ambiental referente à Reserva Legal, que agora passa a ter obrigação de



recompor até 50%. Isso não se confunde com quem já cumpria o percentual de Reserva Legal, nos termos do atual Código Florestal ou que tinha remanescentes florestais acima de 50%, situação essa que não permitirá desmatamentos ou utilização de área para Servidão Florestal ou Compensação de Reserva Legal de outrem até o limite de 80%, mantendo a possibilidade de corte raso nos imóveis da Amazônia Legal até 20%. Assim, como estamos tratando, neste artigo, de remanescentes florestais, não é permitido, portanto, falar-se em excedentes acima de 50%, mas sim acima de 80%. Somente a partir do percentual de 80% eventuais ativos florestais poderiam ser utilizados para fins de compensação.

31. Também no caso da Servidão Florestal (art. 44-A), a Lei Federal dispõe claramente que o proprietário poderá instituí-la renunciando, em caráter permanente ou temporário, a direitos de supressão ou exploração da vegetação nativa, localizada fora da Reserva Legal, ou seja, excedente da Reserva Legal, acima de 80%, no caso da Amazônia Legal.

32. Se a Lei Federal nº 4.771/65, norma geral em termos de proteção da flora, estabelece sobre quantitativos de Reserva Legal em seus artigos 16 e 44, não pode a Lei Estadual divergir, pois há que se ter em mente que o princípio da autonomia dos entes federativos não possibilita aos Estados, Distrito Federal e Municípios estabelecer parâmetros menos restritivos que aqueles das normas nacionais, pois estariam derogando e invadindo a competência da União e, portanto, maculando a unidade e coerência do ordenamento jurídico brasileiro, em especial, o sistema normativo ambiental.

33. Quanto às florestas existentes em unidades de conservação, abordado no artigo 11, passamos à análise dos artigos em cotejo:

| CÓDIGO FLORESTAL  | LEI ESTADUAL Nº 7.398/2010  |
|---|---|
| <p>Art. 44. <u>O proprietário ou possuidor de imóvel rural com área de floresta nativa, natural, primitiva ou regenerada ou outra forma de vegetação nativa em extensão inferior ao estabelecido nos incisos I, II, III e IV do art. 16, ressalvado o disposto nos seus §§ 5º e 6º, deve adotar as seguintes alternativas, isoladas ou conjuntamente: (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)</u></p> <p><u>I - recompor a reserva legal de sua propriedade mediante o plantio, a cada</u></p> | <p>Art. 11. As florestas existentes nas unidades de conservação estadual criadas no território paraense a partir da entrada em vigor do Macrozoneamento do Pará, Lei Estadual nº 6.745, de 6 de maio de 2005,</p> <p>poderão:</p> <p>I - ser utilizadas <b>para fins de compensação de reserva legal</b>, através das Cotas de Proteção Ambiental;</p> <p>II - por ato do Poder Executivo ser objeto de captação de doações ou de créditos, públicos ou privados, destinados à compensação pela redução</p> |



| CÓDIGO FLORESTAL   | LEI ESTADUAL Nº 7.398/2010  |
|--|---|
| <p><u>três anos, de no mínimo 1/10 da área total necessária à sua complementação, com espécies nativas, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ambiental estadual competente; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)</u></p> <p>II - conduzir a regeneração natural da reserva legal; e <u>(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)</u></p> <p>III - compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia, conforme critérios estabelecidos em regulamento. <u>(Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)</u></p> <p><u>§ 6º O proprietário rural poderá ser desonerado das obrigações previstas neste artigo, mediante a doação ao órgão ambiental competente de área localizada no interior de unidade de conservação de domínio público, pendente de regularização fundiária, respeitados os critérios previstos no inciso III do caput deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 11.428, de 2006)</u></p> | <p>de emissões de carbono por desmatamento e degradação florestal e demais serviços ambientais.</p> |

34. No que tange ao regramento da Reserva Legal, cabe também analisar de forma mais detida o art. 11, que disciplina a possibilidade de utilização das florestas existentes em unidades de conservação para fins de compensação da área de Reserva Legal, através das Cotas de Proteção Ambiental.

35. De acordo com o que estabelece o Código Florestal, existem quatro modalidades de Compensação da Reserva Legal (gênero): a Compensação da Reserva Legal estabelecida no artigo 44, III; a Desoneração, constante do artigo 44, § 6º; a Servidão Florestal, estabelecida no artigo 44-A e a Cota de Reserva Florestal, estabelecida no artigo 44-C:



Art. 44. O proprietário ou possuidor de imóvel rural com área de floresta nativa, natural, primitiva ou regenerada ou outra forma de vegetação nativa em extensão inferior ao estabelecido nos incisos I, II, III e IV do art. 16, ressalvado o disposto nos seus §§ 5º e 6º, deve adotar as seguintes alternativas, isoladas ou conjuntamente: (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

I - recompor a reserva legal de sua propriedade mediante o plantio, a cada três anos, de no mínimo 1/10 da área total necessária à sua complementação, com espécies nativas, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ambiental estadual competente; (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

II - conduzir a regeneração natural da reserva legal; e (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

III - **compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia, conforme critérios estabelecidos em regulamento.** (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

...

§ 6º O proprietário rural poderá ser desonerado das obrigações previstas neste artigo, mediante a doação ao órgão ambiental competente de área localizada no interior de unidade de conservação de domínio público, pendente de regularização fundiária, respeitados os critérios previstos no inciso III do caput deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 11.428, de 2006)

Art. 44-A. O proprietário rural poderá instituir servidão florestal, mediante a qual voluntariamente renuncia, em caráter permanente ou temporário, a direitos de supressão ou exploração da vegetação nativa, localizada fora da reserva legal e da área com vegetação de preservação permanente. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

§ 1º A limitação ao uso da vegetação da área sob regime de servidão florestal deve ser, no mínimo, a mesma estabelecida para a Reserva Legal. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

§ 2º A servidão florestal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, após anuência do órgão ambiental estadual competente, sendo vedada, durante o prazo de sua vigência, a alteração da destinação da área, nos casos de transmissão a qualquer título, de desmembramento ou de retificação dos limites da propriedade. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

Art. 44-B. Fica instituída a Cota de Reserva Florestal - CRF, título representativo de vegetação nativa sob regime de servidão florestal, de Reserva Particular do Patrimônio Natural ou reserva legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais estabelecidos no art. 16 deste Código. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)



Parágrafo único. A regulamentação deste Código disporá sobre as características, natureza e prazo de validade do título de que trata este artigo, assim como os mecanismos que assegurem ao seu adquirente a existência e a conservação da vegetação objeto do título. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.166-67, de 2001)

36. A Compensação da Reserva Legal é uma forma de recomposição da Reserva Legal degradada, com pressupostos obrigatórios, ou seja, a compensação se dá com a aquisição pelo proprietário de uma área equivalente em importância e extensão, em área particular, localizada na mesma microbacia e que pertença ao mesmo ecossistema.

37. A Desoneração é a doação de área localizada no interior de unidades de conservação pendente de regularização fundiária, respeitados os critérios previstos para a Compensação da Reserva Legal. Desta forma, o proprietário fica desonerado das obrigações constantes do artigo 44, do Código Florestal.

38. A Servidão Florestal pode ser instituída pelo proprietário que renuncia, em caráter permanente ou temporário, a direitos de supressão ou exploração da vegetação nativa, localizada fora da área de Reserva Legal e da área de vegetação permanente.

39. A Cota de Reserva Florestal - CRF é um título representativo de vegetação nativa sob regime de Servidão Florestal, de Reserva Particular do Patrimônio Natural ou Reserva Legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais estabelecidos no artigo 16 do Código Florestal. Assim, a CRF é uma consequência da Servidão Florestal, por meio da qual o proprietário pode negociar por meio de cotas com aqueles que desejam compensar a Reserva Legal de sua propriedade.

40. Ocorre que a legislação estadual confunde os institutos, permitindo a Compensação de Reserva Legal, através de Cotas de Proteção Ambiental em caso que se aplica a Desoneração, o que contraria a legislação federal.

41. Aqui também vale o que se argumentou anteriormente acerca da obrigatoriedade da legislação estadual observar as regras gerais estabelecidas pela legislação federal, não cabendo ao Estado divergir de formas/instrumentos determinados na norma nacional (art. 44, do Código Florestal).



### III. CONCLUSÃO

42. Nesse sentido, cabendo a esta Consultoria Jurídica a análise do mérito jurídico-ambiental da Lei Estadual, conclui-se que **carecem de constitucionalidade algumas das disposições da Lei nº 7.398/2010, do Estado do Pará, na medida em que conflitam com norma geral federal (norma nacional).**

43. Sem prejuízo das considerações jurídicas de outra natureza, notadamente, em face de novos subsídios técnicos que venham a ser apresentados, conclui-se que **carecem de constitucionalidade as disposições dos artigos 9º e 11, da Lei nº 7.398/2010, do Estado do Pará, por ferirem normas nacionais de caráter geral, de competência da União (art. 24, da Constituição Federal), bem como por serem materialmente ofensivas à proteção ambiental e ao instituto da Reserva Legal.**

44. Assim, considerando-se que a Lei Estadual objeto de análise encontra-se eivada de inconstitucionalidade, opino pelo envio dos autos ao Departamento de Zoneamento Territorial para providências quanto à alteração da Lei para adequar-se à legislação federal.

45. E ainda, considerando a gravidade e repercussão prática dos efeitos dessas inconstitucionalidades, sugere-se que esta CONJUR solicite à SEDR manifestação e retorno sobre a adequação da Lei Estadual do Pará que porventura ocorra, para que, se for o caso, providencie-se arguição de inconstitucionalidade das normas estaduais.

À apreciação superior.

Brasília, 20 de junho de 2011.

Thais Rose Madruga

Advogada da União – CONJUR/MMA  
SIAPE 1317510

COMUNICADO