



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA junto ao IBAMA – Sede Nacional

**ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA Nº 40/2012/PFE/IBAMA**  
**(revista e atualizada em fevereiro de 2016)**

**TEMA: CONFIGURAÇÃO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL EM RAZÃO DA CONSTRUÇÃO DE CASA DE MORADIA EM ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL – APA.**

*Parecer nº 045/2012/2012/CONEP/KVBC, expedido no processo administrativo nº 02001.000293/2012-92, aprovado pelos Despachos nº 98/2012-CONEP/MMN e nº 150/2012-ASB/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU. Aprovado pelo Sr. Presidente do IBAMA em 11.06.2012, como Orientação Jurídica Normativa.*

*OJN revista e atualizada pelo Parecer nº 174/2015-CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, aprovado pelos Despachos nº 40/2016/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU e nº 57/2016/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, incorporando a OJN nº 46/2013, que restou cancelada. Aprovado pela Srª Presidente do IBAMA em 08.03.2016, como Orientação Jurídica Normativa.*

**Ementa**

- I. Possíveis vícios insanáveis em autos de infração em razão de falha na descrição do fato ilícito (motivação);
- II. Construção de casa de moradia não se sujeita, *a priori*, a licenciamento ambiental, ainda que no interior da Área de Proteção Ambiental – APA;
- III. Possível caracterização da infração tipificada no art. 44 do Decreto nº 3.179/1999 ou no art. 66 do Decreto nº 6.514/2008, em decorrência de ausência de licença, no caso de atividades licenciáveis, ou de autorização do órgão ambiental competente, quando exigível pela legislação aplicável;
- IV. Eventual caracterização de dano ambiental à unidade de conservação enseja autuação válida, uma vez que devidamente tipificada no Decreto regulamentador (art. 91). Necessidade de descrição do dano ambiental apurado;
- V. Demanda por nova vistoria, a ser, ordinariamente, realizada pelo gestor da unidade ou pelo órgão licenciador competente, em razão das atribuições atualmente previstas na Lei nº 11.516/2007 e na Lei Complementar nº 140/2011.



## I. RELATÓRIO

1. Trata-se de demanda realizada pela Procuradora-Chefe Nacional do Ibama no sentido de se analisar as Orientações Jurídicas Normativas - OJNs nº 40/2012/PFE/IBAMA e nº 46/2013/PFE/IBAMA, publicadas no sítio eletrônico desta Casa<sup>1</sup>, e, eventualmente, condensar os conteúdos em uma manifestação única, considerando a equivalência entre os temas abordados.
2. De fato, ao se realizar a leitura acurada das duas peças jurídicas, fica evidente que o tema nelas abordado é, praticamente, o mesmo: lavratura de auto de infração em Área de Preservação Permanente – APA, tomando-se como exemplo prático a APA do Planalto Central.
3. Nesse contexto, considerando o objetivo almejado pela direção deste órgão de assessoramento jurídico, no sentido de se proceder a uma revisão das OJNs publicadas, a fim de conferir ao banco de pesquisa disponibilizado maior objetividade e facilidade na consulta, realizou-se, nos moldes da fundamentação abaixo apresentada, a compilação das manifestações em apreciação, abordando as APAs de maneira geral e usando a APA do Planalto Central apenas como exemplo.
4. Deve-se, para tanto, deixar evidente que a referida compilação não implica na revogação do entendimento aposto em nenhuma das OJNs, mas, tão-somente, a junção das duas em um único documento.
5. É o sucinto relatório.

## II. DA POSSÍVEL LAVRATURA DE AUTO DE INFRAÇÃO PELO IBAMA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL – APA

6. Inicialmente, antes de se adentrar no cerne do tema título da presente manifestação, impende discorrer acerca da definição de competência para fiscalizar, nos dias atuais, os empreendimentos realizados em APA.
7. A análise tomará por base a Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, que define e divide, entre os órgãos ambientais das três esferas de Governo, a competência para fiscalizar, atribuindo-a, em certa medida, à competência licenciatória.

**Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.**

§ 1º Qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o **caput**, para efeito do exercício de seu poder de polícia.

§ 2º Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

---

<sup>1</sup> [www.agu.gov.br/pfeibama](http://www.agu.gov.br/pfeibama)



§ 3º O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidoras ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput.

8. Observa-se, assim, que, em regra, a competência para fiscalizar o cometimento de infrações ambientais é do órgão que detém, no caso concreto, a atribuição para licenciar. É fato que o § 3º do art. 17, acima transcrito, viabiliza o exercício da ação fiscalizatória por qualquer órgão, ressaltando, contudo, que prevalecerá o auto de infração lavrado pelo órgão competente para licenciar ou autorizar. Diante disso, encontra-se totalmente enfraquecida a competência do Ibama para fiscalizar atividades desenvolvidas no interior de APAs, que constituem espécies de unidade de conservação, cujas atividades não são, em regra, licenciadas ou autorizadas por esta Autarquia Federal.

9. Sobre a competência do Ibama para licenciar empreendimentos desenvolvidos em APAs, cumpre comentar a especificidade criada pela alínea “d” do inciso XIV do art. 7º da LC nº 140, de 2011. Anteriormente, tinha-se competência do Ibama para licenciar empreendimentos, com impacto nacional ou regional, localizados ou desenvolvidos no interior de qualquer unidade de conservação de domínio da União. Diante da nova redação legal, a competência do Ibama dar-se-á no caso de empreendimentos localizados em unidades de conservação instituídas pela União, **exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs)**.

Art. 7º São ações administrativas da União:

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

(...)

d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, **exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs)**; grifos nossos

10. Vê-se, assim, que a Lei garantiu a competência da Autarquia Federal para licenciar empreendimentos localizados ou desenvolvidos nessas áreas especialmente protegidas, mas cuidou de expressamente excetuar as unidades classificadas como APAs.

11. Isso não significa, contudo, que o empreendimento no interior de APAs será necessariamente licenciado pelo Estado. Na realidade, a norma apenas excluiu a competência da Autarquia federal, no caso de APAs instituídas pela União, com base apenas no ente criador da referida unidade de conservação. Para os empreendimentos localizados nessas áreas, portanto, a competência licenciatória não estará definida apenas em razão do ente federativo instituidor. Nesse sentido, a Lei foi expressa, ao determinar que:

Art. 12. Para fins de licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidoras ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, e para autorização de supressão e manejo de vegetação, **o critério do ente federativo instituidor da unidade de conservação não será aplicado às Áreas de Proteção Ambiental (APAs)**.

Parágrafo único. A definição do ente federativo responsável pelo licenciamento e autorização a que se refere o caput, no caso das APAs, seguirá os critérios previstos nas alíneas “a”, “b”, “e”, “f” e “h” do inciso XIV do art. 7º, no inciso XIV do art. 8º e na alínea “a” do inciso XIV do art. 9º. grifos nossos



12. Assim, poderá o Ibama, o Estado ou mesmo o Município ser competente para licenciar empreendimento no interior de APAs. Apenas não se definirá tal competência exclusivamente em face do ente federativo instituidor da unidade. Será preciso avaliar a competência de acordo com os demais critérios definidos nos arts. 7º, 8º e 9º da norma. Nesse sentido, a competência será, em regra, do Estado, tendo em vista a previsão genérica contida no inciso XIV do art. 8º, segundo o qual:

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

(...)

XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;

13. A competência para licenciar empreendimento em APA poderá ser, contudo, do Município, no caso de atividade que cause impacto apenas de âmbito local, conforme previsto no art. 9º, inciso XIV, da LC nº 140, de 2011.

14. Por outro lado, haverá competência do Ibama para licenciar empreendimento em APA, independentemente do seu domínio, nos casos abarcados pelas alíneas “a”, “b”, “e”, “f” ou “h” do inciso XIV do art. 7º. Ou seja, naquelas situações ali previstas, como por exemplo para empreendimentos localizados ou desenvolvidos, ao mesmo tempo, em APA e em 2 (dois) ou mais Estados, ou para empreendimentos de caráter militar, em APA, a competência será do Ibama. O critério da localização em dois ou mais estados refere-se ao empreendimento objeto do licenciamento e não à APA em que eventualmente esteja inserido. Ou seja, o fato de o contorno da APA compreender mais de um estado não é razão suficiente para atrair a competência licenciatória do Ibama nos casos de empreendimentos instalados na APA.

15. Para empreendimentos simples, que não ultrapassem os limites de uma unidade federativa, como ocorre com a APA do Planalto Central, tomada aqui como exemplo, não haverá que se falar em competência licenciatória do Ibama, mas sim do órgão ambiental distrital.

16. Desse modo, a competência para fiscalizar as atividades desenvolvidas em APA seria, primordialmente do órgão licenciador do empreendimento ou do instituidor da unidade de conservação, nos casos em que, não obstante não se exija o licenciamento ambiental, seja necessária autorização prévia do seu órgão administrador.

17. No exemplo específico da APA do Planalto Central, essa atribuição ficaria a cargo do órgão ambiental distrital, de maneira primordial, em conjunto com o Instituto Chico Mendes da Conservação da Biodiversidade – ICMBio.

18. Oportuno registrar, ainda, que a disciplina da competência do licenciamento anterior à LC 140, de 2011, também não imputava a localização de empreendimentos em APA como critério suficiente para atração da atribuição do Ibama. O art. 4º da Resolução Conama nº 237/97<sup>2</sup> determinava que a condução do licenciamento pelo Ibama, quando configurado impacto de âmbito nacional ou regional, aos

---

<sup>2</sup> Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.



empreendimentos localizados em unidades de conservação de **domínio da União**. As Áreas de Proteção Ambiental, contudo, podem ser de domínio privado (art. 15, § 2º da Lei nº 9.985/2000).

### III. FISCALIZAÇÃO PELO IBAMA NA APA DO PLANALTO CENTRAL

19. Considerando que a presente manifestação tomou como exemplo a APA do Planalto Central, impende discorrer sobre a definição de competência para fiscalizar, nos dias atuais, os empreendimentos realizados na referida unidade, excluindo-se, conforme já analisado, as atividades efetivamente submetidas ao procedimento de licença ambiental, as quais serão fiscalizadas, primariamente, pelo órgão licenciador. O entendimento exposto pode ser utilizado por analogia para outras APAs, adaptando-se às peculiaridades do caso concreto.

20. Sabe-se que, desde a criação da referida APA, o Ibama tem exercido atividades fiscalizatórias efetivas no local, agindo, em algumas situações, por provocação/solicitação de órgãos de controle, como o Ministério Público, e do próprio Poder Judiciário. Daí a existência de autos de infração, em procedimento instrutório, corriqueiramente analisados por esta Procuradoria, a qual, por vezes, tem constatado a ocorrência de vícios insanáveis, conforme será mais adiante analisado.

21. Ocorre que, desde 28 de agosto de 2007, com a publicação da Lei nº 11.516, que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, transferiu-se àquela Autarquia a competência primária para o exercício do poder de polícia nas unidades de conservação instituídas pela União, como é o caso da APA do Planalto Central:

Art. 1º Fica criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:

I - executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza, referentes às atribuições federais relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União;

II - executar as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis e ao apoio ao extrativismo e às populações tradicionais nas unidades de conservação de uso sustentável instituídas pela União;

III - fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e de educação ambiental;

**IV - exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das unidades de conservação instituídas pela União; e**

V - promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas.

Parágrafo único. O disposto no inciso IV do caput deste artigo não exclui o exercício supletivo do poder de polícia ambiental pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

22. Assim, ordinariamente, tem-se a atribuição do ICMBio para gerir, com todas as atividades vinculadas a tal administração, as unidades de conservação instituídas pela União. O novo regramento foi, inclusive, contemplado no Decreto de 29 de abril de 2009, que alterou o Decreto de criação da APA do Planalto Central (de 10 de janeiro de 2002), para dispor que:

Art. 7º A APA do Planalto Central será supervisionada e administrada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico



Mendes em articulação com os demais órgãos federais, estaduais, do governo distrital, municipais e organizações não-governamentais, sendo adotadas as seguintes medidas: (...)

23. Em vista disso, e considerando que o Ibama poderá agir apenas supletivamente na fiscalização das unidades de conservação, entende-se que o ICMBio deverá ser formalmente informado das autuações, anteriormente realizadas pelo Ibama, que foram objeto de anulação por vício insanável, conforme será adiante analisado. É que, em tais situações, poderá ter se caracterizado, de forma válida, diversa infração, como a prática de dano ambiental à unidade de conservação ou, ainda, atividades exercidas em APP, sem a necessária autorização ambiental. E, nesses casos, por se tratar de infração, em regra, permanente, caberá a lavratura de auto de infração, pelo órgão atualmente competente.

24. Em razão de tal possibilidade, este órgão jurídico tem orientado, nos pareceres em que se recomenda anulação, por vício insanável, do auto de infração anteriormente lavrado, a realização de nova vistoria, no local, que permita averiguar fatos que poderão dar ensejo a nova autuação. Parece ser mais adequado, contudo, que o Ibama encaminhe a demanda ao IBRAM e ao ICMBio, provocando-os a atuar na situação concreta, de acordo com o procedimento, tempo e forma da fiscalização, que o órgão licenciatório e o gestor da unidade entenderem cabíveis. Novas fiscalizações na área pelo Ibama, assim, ficariam limitadas aos casos em que, tanto o IBRAM, como o ICMBio, após resposta formal à provocação, entenderem pela não realização da atividade/vistoria, situação em que esta Autarquia, a depender das justificativas apresentadas, poderá concluir pela necessidade, conveniência ou oportunidade de autuação supletiva no caso concreto.

#### **IV. DA PRESCINDIBILIDADE DE LICENÇA AMBIENTAL PARA CONSTRUÇÃO DE CASA**

25. Preliminarmente, observa-se que muitos dos autos de infrações lavrados pelo Ibama em APA, em especial na área que integra a APA do Planalto Central, foram motivados pela construção de casa de alvenaria sem licença ambiental, infração atualmente tipificada no art. 66 do Decreto nº 6.514, de 2008:

Art. 66. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar estabelecimentos, atividades, obras ou serviços utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, em desacordo com a licença obtida ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes: (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).  
Multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

26. Para se adentrar no mérito de configuração ou não dessa infração, é preciso analisar se a atividade exercida, qual seja, construção de casa de alvenaria, estaria sujeita à licença ambiental, uma vez que constituiu essa a motivação de lavratura de tais autos de infração.

27. O licenciamento ambiental, em termos legais, encontra previsão na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, segundo a qual:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.



28. O que sujeita uma atividade ao licenciamento ambiental, portanto, é o fato de ser ela utilizadora de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como capazes de causar degradação ambiental.

29. A Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997, regulamenta o licenciamento ambiental, prevendo em seu art. 2º que as atividades utilizadoras de recursos ambientais propensas a causar poluição ou os empreendimentos cuja instalação, operação ou funcionamento possam gerar degradação ambiental submetem-se a obrigatoriedade de licenciamento perante o órgão ambiental competente. E, ainda, estabelece, no § 1º do mesmo dispositivo, que “estão sujeitos ao licenciamento ambiental os empreendimentos e as atividades relacionadas no Anexo 1, parte integrante desta Resolução”.

30. No Anexo I da citada norma, portanto, definem-se os tipos de empreendimentos sujeitos ao sobredito procedimento, onde não se encontra a atividade de construção de casas. De outro modo, o parcelamento do solo, a construção de barragens e diques e a retificação de curso de água encontram-se descritos no referido Anexo, motivo pelo qual se pode dizer que tais atividades exigem, previamente à sua realização, a concessão de licença ambiental pelo órgão competente.

31. Além daquelas atividades previstas no Anexo I da Resolução, o órgão ambiental poderá exigir, fundamentadamente, licença ambiental para outras espécies de empreendimento, desde que especifique os riscos ambientais e outras características que justifiquem a imprescindibilidade da licença. É o que estabelece a mesma Resolução do CONAMA:

Art. 2º (...)

§ 2º – Caberá ao órgão ambiental competente definir os critérios de exigibilidade, o detalhamento e a complementação do Anexo 1, levando em consideração as especificidades, os riscos ambientais, o porte e outras características do empreendimento ou atividade.

32. Nesse sentido, para se exigir licença ambiental prévia à construção de casa residencial, é necessário um arrazoado técnico que demonstre, no caso, ser a atividade utilizadora de recursos ambientais, propensas a causar algum tipo de degradação ambiental e que, portanto, estaria submetido ao prévio procedimento licenciatório. Caso contrário, entende-se pela atipicidade infracional da conduta de construir casa, sem licença ambiental.

33. Com base nesses argumentos, ratifica-se o entendimento jurídico, já manifestado pela Procuradoria do Ibama, em diversos casos concretos, segundo o qual “a atividade de construção em área de proteção ambiental (APA) não é vedada legalmente, não se exigindo o prévio licenciamento ambiental” (ex. Parecer nº 171/2009). Conclui-se, assim, pela atipicidade da conduta objeto de diversas autuações do Ibama, levando-se em conta que a construção de casa não demanda, de acordo com as normas aplicáveis, a necessidade de prévio licenciamento ambiental.

34. Nos casos em que confirmada a referida atipicidade, o auto de infração deve ser anulado, por vício insanável, uma vez que se impõe a vinculação e a adequada correspondência do auto a sua motivação.

35. Com efeito, o auto de infração consiste em documento lavrado no exercício do poder de polícia ambiental, dentro das regras impostas à sistemática do procedimento administrativo sancionador, cabendo ao Ibama, como entidade pertencente ao SISNAMA, o exercício deste poder-dever.



36. Ocorre que tal poder punitivo do Estado, comumente externado pela aplicação das penalidades de multa e embargo, resta atrelado ao princípio da legalidade, tipicidade e motivação. No caso de infrações e sanções administrativas, esse princípio tem grande relevância, uma vez que há uma frontal contraposição entre Administração e administrado, estando este sujeito ao regime de supremacia geral do Estado.

37. As penalidades administrativas, aplicadas através da lavratura do auto de infração, simbolizam e concretizam o exercício do poder de polícia ambiental. Dessa forma, sendo produzida no exercício de tal vontade estatal, configura-se como ato administrativo, sujeitando-se aos limites de validade impostos legalmente.

38. Assim, para que seja válido, deve o ato administrativo observar os elementos do ato administrativo, dentre eles o motivo, que é o pressuposto de fato, baseado nas circunstâncias, nos acontecimentos, e de direito, que fundamentam o ato. É elemento de validade do ato e revela o conjunto de razões que levaram o agente administrativo a atuar de maneira restritiva na esfera do particular, impondo-lhe obrigações ou cominando-lhe penalidades.

39. A partir do momento em que a autuação se baseia em acontecimento que não é tido como ilícito pelo ordenamento ambiental, os motivos elencados como fundamentadores para o ato perecem, gerando um vício insanável no auto de infração, e ensejando a necessidade de seu cancelamento.

## **V. DA POSSÍVEL OCORRÊNCIA DE INFRAÇÃO AMBIENTAL NOS CASOS EM QUE CONSTATADO O EXERCÍCIO DE ATIVIDADE SUBMETIDA A PROCEDIMENTO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

40. Como visto, nas situações em que a autuação foi motivada por construção de casa sem licença ambiental, há vício insanável, em razão da falha na motivação da ilicitude do fato. Por outro lado, há de se reconhecer que, em outras situações, a autuação por construção de empreendimentos, sem licença ambiental, em APA, será plenamente válida, cabendo a sua confirmação pela autoridade competente. Trata-se de autos de infração cuja descrição do fato faz referência a empreendimento que, pela legislação geral e pela específica (aplicável à APA objeto de fiscalização), encontra-se submetido ao licenciamento ambiental.

41. Além daquelas atividades previstas no Anexo I da Resolução CONAMA nº 237, de 1997, (tais como o parcelamento do solo, barragens e diques e retificação de curso de água), há que se considerar, ainda, a normativa específica que dita as regras aplicáveis à APA.

42. A título de exemplo, pode-se destacar a previsão contida no Decreto de criação da APA do Planalto Central (s/n de 10 de janeiro de 2002), segundo o qual as atividades exercidas no interior daquela Unidade de Conservação estão sujeitas ao licenciamento ambiental, a ser conferido pelo órgão competente, com a autorização do ente responsável pela administração da unidade:

Art. 5º Na APA do Planalto Central, o licenciamento ambiental e a supervisão dos demais processos dele decorrentes serão realizados pelos órgãos e entidades ambientais competentes, nos termos do que dispõe o art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, levando-se em conta as seguintes atividades: (Redação dada pelo Decreto de 29 de abril de 2009).

I - implantação de projetos de urbanização, novos loteamentos e expansão ou modificação daqueles já existentes;

II - implantação ou expansão de serviços públicos de água, esgoto e energia elétrica;

III - remoção de vegetação nativa em qualquer estágio de sucessão;

IV - abertura de novas ou ampliação das vias de comunicação existentes;



V - modificação de gabarito de construção, taxa máxima de ocupação e módulo mínimo de parcelamento do solo;

VI - construção de diques e barragens nos cursos d'água; e

VII - implantação ou execução de qualquer atividade potencialmente degradadora do meio ambiente, nos termos da lei.

Parágrafo único. Serão ainda licenciadas e supervisionadas na forma estabelecida pelo **caput** deste artigo, as atividades previstas no art. 2º da Resolução CONAMA nº 001/86.

43. Assim, a constatação do exercício de uma dessas atividades, no interior da APA, sem a correspondente licença ambiental, fundamenta a validade da autuação, acaso realizada por órgão ambiental à época competente, com base no art. 44 do Decreto nº 3.179/1999 ou no atual art. 66 do Decreto nº 6.514/2008:

Art. 44. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte de território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes:

Multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

---

Art. 66. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar estabelecimentos, atividades, obras ou serviços utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, em desacordo com a licença obtida ou contrariando as normas legais e regulamentos pertinentes: (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

Multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais) a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais).

## **VI. DA POSSÍVEL OCORRÊNCIA DE INFRAÇÃO EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DE ÓRGÃO AMBIENTAL PARA ATIVIDADE DESENVOLVIDA EM APA**

44. Apesar de inexistir, em princípio, configuração da infração ambiental pelo fato de construir casa sem licença ambiental, deve-se considerar possível a caracterização da infração descrita no art. 66 do Decreto nº 6.514/2008, acima transcrito, em razão da falta de autorização do órgão ambiental competente, quando for ela imprescindível. Não se está a falar de licença ambiental, mas de *autorização* do órgão gestor de unidade de conservação, para o exercício de atividade inserida no interior da área ambientalmente protegida.

45. Diante disso, deve-se considerar que atividades e/ou empreendimentos desenvolvidos no interior de unidade de conservação encontram-se sob condições de proteção especial e sob a administração do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio ou do órgão ambiental instituidor da unidade de conservação. Assim, a despeito da prescindibilidade da licença ambiental, a legislação exige, para determinadas atividades a serem exercidas no interior de unidades de conservação, autorização do órgão gestor.

46. Em relação à APA, de forma específica, estabelece a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, tratar-se de espécie de Unidade de Conservação de Uso Sustentável:

Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:

I - Área de Proteção Ambiental;



(...)

*Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. (Regulamento)*

*§ 1º A Área de Proteção Ambiental é constituída por terras públicas ou privadas.*

*§ 2º Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental.*

(Grifou-se)

47. Com o fim de regulamentar tais restrições em unidades de conservação, em zonas de amortecimento, ou em áreas circundantes, mesmo para atividades não submetidas ao licenciamento ambiental, para as unidades de conservação federais, o ICMBio editou a Instrução Normativa nº 4, de 02 de setembro de 2009, que visa:

*Art. 1º Estabelecer procedimentos administrativos para autorização de atividades condicionadas ao controle do poder público e não sujeitas ao licenciamento ambiental previsto na Resolução CONAMA no 237/97 e de atividades cuja autorização seja exigida por normas específicas.*

*Parágrafo único. A autorização a que se refere o caput restringe-se à análise de impactos ambientais potenciais ou efetivos sobre as unidades de conservação federais, suas zonas de amortecimento e áreas circundantes.*

48. Assim, em casos específicos de APA federal, como é o caso da APA do Planalto Central, por se encontrar no interior de Unidade de Conservação, e sob a Administração do ICMBio, será necessária autorização desta Autarquia, para realização de atividades não-sujeitas a licenciamento, mas que impactem recursos especialmente protegidos pela criação da referida APA.

49. Nesse sentido, deverá haver uma verificação, no âmbito da fiscalização ambiental, de eventuais ocupações existentes em área de proteção especial da respectiva Unidade de Conservação, como é o caso de Áreas de Proteção Permanente – APPs, definida pela legislação aplicável.

50. O Código Florestal (Lei 12.651, de 2012), em seu art. 4º, relaciona as áreas que possuem importância ecológica e, em virtude da relevância ambiental, possuem *status* de áreas de Preservação Permanente, onde são protegidas de forma especial na legislação brasileira. A própria Constituição Federal Brasileira, em seu art. 225, § 4º, faz alusão a determinados espaços territoriais dignos de proteção especial, sendo as áreas de preservação permanente uma espécie deste gênero.

51. Segundo Edis Milaré "*consistem em uma faixa de preservação de vegetação estabelecida em razão da topografia ou do relevo, geralmente ao longo dos cursos d'água, nascentes reservatórios e em topos e encostas de morros, destinadas à manutenção da qualidade do solo, das águas e também para funcionar como 'corredores de fauna'*".<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Direito do Ambiente, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2000.



52. Além de possíveis irregularidades na ocupação e construção em áreas de APP, inseridas na APA, sem autorização do órgão ambiental, entende-se que ao órgão gestor (na APA do Planalto Central, o ICMBio), como órgão que administra a unidade, cabe definir outras atividades que, apesar de dispensar licença ambiental, podem causar impactos sob a unidade de conservação, exigindo, em consequência, sua autorização, nos termos das normas de regência.

53. A fim de, mais uma vez, exemplificar, cita-se as atividades que estão sujeitas à supervisão/autorização do ICMBio, no interior da APA do Planalto Central, importando destacar a previsão contida no Decreto de criação da referida Unidade de Conservação (s/n de 10 de janeiro de 2002, com as posteriores modificações).

Art. 5º Na APA do Planalto Central, o licenciamento ambiental e a supervisão dos demais processos dele decorrentes serão realizados pelos órgãos e entidades ambientais competentes, nos termos do que dispõe o art. 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, levando-se em conta as seguintes atividades: (Redação dada pelo Decreto de 29 de abril de 2009).

I - implantação de projetos de urbanização, novos loteamentos e expansão ou modificação daqueles já existentes;

II - implantação ou expansão de serviços públicos de água, esgoto e energia elétrica;

III - remoção de vegetação nativa em qualquer estágio de sucessão;

IV - abertura de novas ou ampliação das vias de comunicação existentes;

V - modificação de gabarito de construção, taxa máxima de ocupação e módulo mínimo de parcelamento do solo;

VI - construção de diques e barragens nos cursos d'água; e

VII - implantação ou execução de qualquer atividade potencialmente degradadora do meio ambiente, nos termos da lei.

Parágrafo único. Serão ainda licenciadas e supervisionadas na forma estabelecida pelo **caput** deste artigo, as atividades previstas no art. 2º da Resolução CONAMA nº 001/86.

## VII. DA POSSÍVEL CONFIGURAÇÃO DE INFRAÇÃO EM CASO DE CONSTATAÇÃO DE DANO

54. Por fim, tendo em vista o intuito de analisar, abstratamente, todas as situações de possível fiscalização e autuação ambiental, realizadas pelo Ibama no interior de APA, cabe discorrer sobre a eventual configuração da infração tipificada no Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008:

Art. 91. Causar dano à unidade de conservação: (Redação dada pelo Decreto nº 6.686, de 2008).

Multa de R\$ 200,00 (duzentos reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

55. Assim, considerando que o dano à unidade de conservação constitui atividade ilícita, uma vez que devidamente tipificada no Decreto regulamentador, a constatação de caracterização de qualquer espécie de dano, o qual deverá restar fundamentadamente descrito no formulário do auto e/ou no Relatório de Fiscalização, ensejará a lavratura de auto de infração ambiental.

## VIII. CONCLUSÃO

---



56. Por todo o exposto, analisando-se abstratamente as fiscalizações realizadas em APA, e tomando por exemplo a APA do Planalto Central, apresentam-se as seguintes conclusões:

- a) Construção de casa de alvenaria não se sujeita, *a priori*, a licenciamento ambiental, ainda que no interior da Área de Proteção Ambiental – APA, existindo vício insanável na lavratura de auto de infração motivado por “construção de casa sem licença ambiental”;
- b) Regular constatação, no interior da APA, de atividade/empreendimento sem licença ambiental, mas que, pela normativa aplicável, deveria ter se submetido ao procedimento licenciatório, fundamenta autuação válida, com base no art. 44 do Decreto nº 3.179/1999 ou no atual art. 66 do Decreto nº 6.514/2008. As demandas surgidas, por realização de nova vistoria, devem ser encaminhadas ao órgão responsável pelo licenciamento, em face da regra prevista pela Lei Complementar nº 140/2011;
- c) Há de se considerar, ainda, que, para determinadas atividades a serem exercidas no interior de APA, a legislação exige autorização do órgão gestor, podendo restar configurada a infração ambiental descrita no art. 66 do Decreto nº 6.514/2008, a ser ordinariamente apurada pelo citado órgão;
- d) Eventual caracterização de dano ambiental à unidade de conservação também enseja autuação válida, uma vez que devidamente tipificada no Decreto regulamentador (art. 91 do Decreto nº 6.514/2008), sendo imprescindível, contudo, a descrição do dano ambiental apurado;
- e) Demandas por novas fiscalizações devem ser encaminhadas ao órgão ambiental responsável pelo licenciamento ou ao órgão gestor da unidade, recomendando-se que a atuação do Ibama fique limitada aos casos em que os órgãos ordinariamente competentes entenderem pela não realização da atividade/vistoria. Em tais situações, o Ibama, a depender das justificativas apresentadas e das suas condições técnicas e orçamentárias, poderá atuar, de forma supletiva, em determinado caso concreto.

57. Deve-se, por fim, repisar que a aprovação da presente manifestação como o novo texto da OJN nº 40/2012/PFE/IBAMA, incorporando nesta a OJN nº 46/2013/PFE/IBAMA, não quer significar a revogação dos entendimentos anteriormente expostos, mas apenas condensando-os em um documento único e ampliando a sua aplicação para além da APA do Planalto Central.