

**ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA Nº 46/2013/PFE/IBAMA****TEMA: LAVRATURA DO AUTO DE INFRAÇÃO AMBIENTAL NA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DO PLANALTO CENTRAL.**

*Parecer nº 298/2012-CONEP/KVBC, expedido no processo administrativo nº 02001.001465/2012-45, de lavra da Procuradora Federal KARLA VIRGÍNIA BEZERRA CARIBÉ, e Despacho nº 653/2012-CONEP/PTT, aprovados pelo Sr. Procurador-Chefe Nacional do IBAMA, Dr. HENRIQUE VAREJÃO DE ANDRADE, em 19/02/2013, por meio do Despacho nº 114/2013/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU. Aprovado pelo Sr. Presidente do IBAMA, em 28.02.2013, como Parecer Normativo.*

**EMENTA**

- I. Análise abstrata de autos de infração com possíveis vícios insanáveis, 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 do Planalto Central;
- 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 ICMBio e/ou pelo IBRAM, em razão das atribuições de tais órgãos, atualmente previstas na Lei nº 11.516/2007 e na Lei Complementar nº 140/2011.

## RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo instaurado em razão de demanda surgida na Superintendência do Ibama no Distrito Federal, referente a possíveis vícios configurados em autos de infração ambientais lavrados pelo Ibama, no interior da APA do Planalto Central. P
2. Por meio da Cota nº 0118/2012-CONEP/IBAMA-Sede/PFE/PGF/AGU (fl. 02), solicitou-se constituição e posterior distribuição dos presentes autos:
  - 2) Ao procurador designado, a elaboração de Orientação Jurídica Normativa que (2.1) identifique os requisitos de validade dos autos de infração cujo objeto jurídico tutelado seja a APA do Planalto Central, e (2.2) as providências a serem adotadas pela Administração quando constatada a ocorrência dos vícios sanáveis ou insanáveis em cada caso específico.
3. É o breve relatório. Passa-se à análise jurídica demandada.

## FUNDAMENTAÇÃO

### DA PRESCINDIBILIDADE DE LICENÇA AMBIENTAL PARA CONSTRUÇÃO DE CASA

4. De início, entende-se pertinente esclarecer que a análise jurídica, a seguir apresentada, será confeccionada, em tese, abstraindo-se, portanto, de situações casuísticas, que foram objeto de auto de infração lavrados pelo Ibama. De qualquer forma, o estudo da matéria parece não dispensar a referência aos casos mais recorrentes de atuação do Ibama na APA do Planalto Central, em que se tem suscitado a ocorrência de vício insanável na lavratura do auto de infração.
5. Preliminarmente, observa-se que muitos dos autos de infrações lavrados pelo Ibama, na região 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 22 de julho 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).

6. 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.

7. 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.

8. 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.

9. 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”.

10. 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 de solo está descrito no referido Anexo, motivo pelo qual se pode dizer que tal atividade exige,

previamente à sua realização, a concessão de licença ambiental pelo órgão competente.

11. Além daquelas atividades previstas no Anexo I da Resolução, o órgão ambiental poderá exigir, fundamentadamente, licença ambiental para diversas 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.

12. Nesse sentido, para se exigir licença ambiental prévia à construção de casa residencial, é necessário um arrazoado técnico que justifique ser determinada 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.

13. 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.

14. 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.

15. 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.

16. 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.

17. 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.

18. 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.

19. No momento em que a autuação baseou-se 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.

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

20. 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, na APA do Planalto Central, 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 do Planalto Central), encontra-se submetido ao licenciamento ambiental.

21. Além daquelas atividades previstas no Anexo I da Resolução CONAMA nº 237/1997, já analisadas (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 do Planalto Central.

22. Sobre as atividades exercidas no interior da APA do Planalto Central que estão sujeitas ao licenciamento ambiental, a ser conferido pelo órgão competente, com a autorização do ente responsável pela administração da unidade, importa destacar a previsão contida no Decreto de criação da referida Unidade de Conservação (s/n de 10 de janeiro de 2002, em anexo). Nos termos da citada legislação:

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.

23. Assim, a constatação do exercício de uma dessas atividades, no interior da APA, sem a correspondência 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).

24. Impende, por fim, analisar a competência atual para fiscalizar empreendimentos licenciados ou licenciáveis, no interior da APA. É que autuações, anteriormente realizadas pelo Ibama, com vício insanável, poderão dar ensejo a nova fiscalização, para verificação, *in loco*, de possível caracterização regular de infração tipificada nos dispositivos transcritos no item anterior.

25. Em razão da demanda por nova fiscalização, torna-se imprescindível discorrer sobre a normativa vigente, acerca do órgão ambiental com atribuições primárias para fiscalizar os empreendimentos no interior da APA, que se submetem ao procedimento de licenciamento ambiental. Cumpre destacar a disciplina legal, recém editada, 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. A Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011:

**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.

§ 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 poluidores 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.** (Grifos nossos)

26. 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 a atividade ou o empreendimento a ser fiscalizado. 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, de certa forma, condicionada a competência do Ibama para fiscalizar atividades desenvolvidas no interior da APA do Planalto Central, que constitui espécie de unidade de conservação, cujas atividades não são, em regra, licenciadas ou autorizadas por esta Autarquia Federal.

27. Sobre a competência do Ibama para licenciar empreendimentos desenvolvidos em APAs, impende comentar a especificidade criada pela alínea “d” do inciso XIV do art. 7º da LC nº 140/2011. 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)

28. 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.

29. 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, no caso de APAs, fundamentada exclusivamente no ente instituidor. 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 poluidores 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)

30. 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 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;

31. Por outro lado, haverá competência do Ibama para licenciar empreendimento em APA, independentemente do seu ente instituidor, 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.

32. Assim, para empreendimentos simples, que não ultrapassem os limites do Distrito Federal, não haverá que se falar em competência licenciatória do Ibama, mas sim do órgão ambiental distrital. Desse modo, a competência para fiscalizar as atividades desenvolvidas na APA do Planalto Central, que estão submetidas à exigência de licenciamento ambiental, será, primordialmente, do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – IBRAM, por ser o órgão ambiental distrital o competente para licenciar, em regra, empreendimentos no interior da APA do Planalto Central.

#### **DA POSSÍVEL OCORRÊNCIA DE INFRAÇÃO EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DE ÓRGÃO AMBIENTAL PARA ATIVIDADE DESENVOLVIDA NA APA DO PLANALTO CENTRAL**

33. Deve-se considerar, ainda, possível a caracterização da infração ambiental tipificada 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 mais falando 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.

34. Diante disso, impõe-se considerar que atividades e/ou empreendimentos desenvolvidos no interior de unidade de conservação encontram-se em condições de proteção especial e, em muitos casos, sob a administração do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio. 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.

35. 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.* (Grifos nossos)

36. Com o fim de regulamentar tais restrições em unidades de conservação, estabelecendo a necessidade de autorização direta, mesmo para atividades não submetidas ao licenciamento ambiental, o ICMBio editou a Instrução Normativa nº 4, de 02 de setembro de 2009 (em anexo), 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 unida-*

*des de conservação federais, suas zonas de amortecimento e áreas circundantes.*

37. Assim, por se encontrar no interior de Unidade de Conservação, e sob a Administração do ICMBio, será necessária uma autorização desta Autarquia, para realização de atividades não-sujeitas a licenciamento, mas que impactem recursos especialmente protegidos pela criação da referida APA.
38. Nesse sentido, deverá haver uma verificação, no âmbito da fiscalização ambiental, pelo órgão atualmente competente, 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.
39. O Código Florestal (Lei 12.651/2012), em seus arts. 4º e 6º, relaciona as áreas que possuem importância ecológica e, em virtude da relevância ambiental, possuem *status* de áreas de Preservação Permanente (desde que declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, no caso do artigo 6º, e, na hipótese do artigo 4º, pela simples figuração no rol dele constante), 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.
40. 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>1</sup>

41. Além de possíveis irregularidades na ocupação e construção em áreas de APP, inseridas na APA, sem autorização do órgão ambiental, entende-se que ao ICMBio, como órgão que Administra a APA do Planalto Central (Decreto s/n de 29 de abril de 2009, em anexo), cabe definir outras atividades que, apesar de não exigir licença ambiental, podem causar impactos sob a unidade de conservação, impondo-se, em consequência, autorização daquela Autarquia Federal, nos termos da sua Instrução Normativa nº 04/2009 (em anexo).

#### **DA POSSÍVEL CONFIGURAÇÃO DE INFRAÇÃO EM CASO DE CONSTATAÇÃO DE DANO AMBIENTAL E DO ÓRGÃO ATUALMENTE COMPETENTE PARA FISCALIZAR**

42. Por fim, tendo em vista o intuito de analisar, abstratamente, todas as situações de possível fiscalização e autuação ambiental, realizadas pelo Ibama na APA do Planalto Central, 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).

43. 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.

---

<sup>1</sup> Direito do Ambiente, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2000.

44. Impende discorrer, por derradeiro, acerca da definição de competência para fiscalizar, nos dias atuais, os empreendimentos realizados na APA do Planalto Central, excluindo-se, conforme já analisado, as atividades efetivamente submetidas ao procedimento de licença ambiental, as quais serão fiscalizadas, primariamente, pelo órgão licenciador. 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 acima analisado.
45. 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 a esta 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. (Grifos nossos)

46. 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: (...)

47. 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 analisado. É que, em tais situações, poderá ter se caracterizado, de forma válida, diversa infração, como, exemplificamente, 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.

48. 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-o 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.

## DA CONCLUSÃO

49. Ante o exposto, analisando abstratamente as fiscalizações realizadas pelo Ibama na APA do Planalto Central, pode-se concluir que:

- a) Construção de casa de alvenaria não se sujeita, *a priori*, a licenciamento ambiental, ainda que no interior da Área de Proteção Ambiental – APA do Planalto Central, 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, em tais casos, devem ser encaminhadas ao IBRAM, em razão da competência licenciatória deste órgão, prevista, como regra, pela Lei Complementar nº 140/2011;
- c) Há de se considerar, ainda, que, para determinadas atividades a serem exercidas no interior da APA do Planalto Central, 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 ICMBio;
- 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 na APA do Planalto Central devem ser encaminhadas ao IBRAM e ao ICMBio, 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.