

# **Boletim Científico**

Escola Superior do Ministério Público da União

# Seção II

Interesses Difusos e Coletivos

# Área circundante, zona de amortecimento e a Lei n. 9.882/2000

Fernando Aguiar \*

**Sumário:** 1 Introdução. 2 Denominação – área circundante e zona de amortecimento. 3 Conflito aparente de normas. 4 Prazo para fixação da zona de amortecimento. 5 Conclusão.

## 1 Introdução

O Direito Ambiental ainda é considerado uma novidade no mundo jurídico, como de fato o é. Até que as normas consolidem-se e a jurisprudência assente entendimentos mínimos a respeito dos temas mais importantes, ainda viveremos tempos de instabilidade, tanto do ponto de vista legislativo quanto do jurídico.

A respeito das zonas de amortecimento, é justamente isso que está acontecendo. Há aparente conflito normativo entre a lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), Lei n. 9.985/2000, arts. 2º, XVIII, e 25, e a Resolução Conama n. 13, de 6 de dezembro de 1990 (art. 2º).

Enquanto a Resolução n. 13 do Conama estabelece, de forma genérica, que todas as unidades de conservação devem possuir área circundante, fixando para tanto raio de 10km ao seu redor, a Lei n. 9.985/2000 reza que as zonas de amortecimento deverão ser

---

\* Fernando Aguiar é Procurador da República no Estado do Amapá.

fixadas individualmente, o que pode ocorrer tanto no ato de criação da unidade de conservação quanto posteriormente.

Lei n. 9.885/2000:

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: [...]

XVIII – *zona de amortecimento*: o entorno de uma unidade de conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade; [...]

Art. 25. As unidades de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, *devem possuir uma zona de amortecimento* e, quando conveniente, corredores ecológicos.

§ 1º O órgão responsável pela administração da unidade estabelecerá normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos de uma unidade de conservação.

§ 2º Os limites da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos e as respectivas normas de que trata o § 1º *poderão ser definidas no ato de criação da unidade ou posteriormente* [grifou-se].

Resolução Conama n. 13, de 16 de dezembro de 1990:

Art. 2º Nas *áreas circundantes das Unidades de Conservação, num raio de dez quilômetros*, qualquer atividade que possa afetar a biota deverá ser obrigatoriamente licenciada pelo órgão ambiental competente.

Parágrafo único. O licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo só será concedido mediante autorização do responsável pela administração da Unidade de Conservação [grifou-se].

## **2 Denominação – área circundante e zona de amortecimento**

De início, deve-se dizer que não há qualquer diferença conceitual entre “zona de amortecimento” e “área circundante”. Pela simples leitura do art. 2º, XVIII, da Lei n. 9.985/2000, percebe-se que se trata do mesmo instituto jurídico-ambiental, pois zona de amortecimento – para usar as palavras da lei – é justamente o entorno, vale dizer, a área circundante, de uma unidade de conservação. Sustentar que área circundante e entorno são coisas distintas significa descer a tecnicismo exacerbado e desnecessário, pois é evidente que tais disposições normativas trataram da mesma coisa, só que por expressões distintas. Segundo o *Dicionário Aurélio*<sup>1</sup>, “entorno” significa circunvizinhança, ou toda área circundante de uma construção, o que deixa isento de dúvidas que zona de amortecimento e área circundante são a mesma coisa.

Superada a questão relativa à nomenclatura, passa-se à análise de suposto conflito normativo.

## **3 Conflito aparente de normas**

Como seria inimaginável que se pudesse acabar, abruptamente, com as áreas de entorno definidas pela Resolução n. 13 do Conama, da conjugação desses dispositivos só se pode chegar a uma única conclusão: ficam mantidas as zonas de amortecimento, num raio de 10km, nas unidades de conservação criadas antes do advento do SNUC, tal como dispõe a Resolução n. 13 do Conama; já as unidades de conservação criadas a partir da Lei n. 9.985/2000, que é de 18 de julho de 2000, terão suas zonas de amortecimento fixadas individualmente, no ato de criação ou posteriormente.

---

<sup>1</sup> FERREIRA, 1997.

É a pura aplicação do princípio *tempus regit actum*, ou seja, a lei aplica-se apenas aos atos praticados a partir da sua vigência, não podendo a Lei n. 9.985/2000 retroagir para acabar com as zonas de amortecimento instituídas desde 1990 pela Resolução n. 13 do Conama.

Recentemente, no entanto, o Ibama, com base em parecer da Advocacia-Geral da União (AGU), anulou auto de infração e apreensão de barcos pesqueiros que estavam exercendo suas atividades no entorno da Estação Ecológica Maracá-Jipioca, composta de duas ilhas marítimas situadas no litoral do Estado do Amapá, por considerar que ali a pesca estava permitida.

Em seu parecer, o eminente Procurador Federal do Ibama assim manifestou-se<sup>2</sup>:

Sobre zona de amortecimento no entorno das Unidades de Conservação, o art. 25 da Lei n. 9.985/2000, revogando a Resolução Conama n. 013/90, que tratava do mesmo assunto, estabelece que os limites da zona de amortecimento e as normas específicas regulando os usos nela admitidas serão estabelecidos no ato de criação ou posteriormente. Em decorrência, *não se há de falar mais em zona de amortecimento de 10km no entorno da unidade, conforme previa a referida resolução Conama*, cabendo ao órgão responsável pela administração da unidade estabelecer normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos. Assim, a zona de amortecimento não é parte da Unidade de Conservação, mas, por força da nova Lei, fica sujeita a uma espécie de zoneamento obrigatório, pela qual certas atividades econômicas são permitidas e regradadas [grifou-se].

---

<sup>2</sup> Parecer n. 187/2006-Proge/Coepa, da lavra do doutor Luiz Carlos Ferreira de Menezes, transcrito no Parecer n. 243/2006-Dijur/Ibama/AP, da lavra da doutora Maria Benigna Oliveira do Nascimento Jucá.

Tal entendimento, entretanto, não parece ser o mais acertado. De acordo com as premissas anteriormente lançadas, a Estação Ecológica de Maracá-Jipioca continua tendo zona de amortecimento de 10km, só podendo ser ali executadas atividades autorizadas pela administração da unidade de conservação, nos termos do § 1º do art. 25 da Lei n. 9.985/2000.

Pensamento em sentido contrário levaria a crer que a intenção da Lei n. 9.985/2000 era a de acabar com todas as zonas de amortecimento até então existentes e que os responsáveis pela administração das unidades de conservação de todo o país deveriam editar, às pressas, atos administrativos que fixassem as respectivas áreas de entorno, sob pena de verem suas unidades de conservação subitamente desprotegidas, o que não se afigura razoável.

Tanto assim que a Lei do SNUC é categórica ao afirmar, no *caput* do seu art. 25, que as unidades de conservação devem – e não, podem – possuir uma zona de amortecimento, deixando claro que a lei reconhece a imprescindibilidade das áreas de entorno, não sendo sua intenção extinguir abruptamente as até então disciplinadas pela Resolução do Conama. Isso fica mais evidente ainda ao se comparar a imposição feita no *caput* do mencionado dispositivo – pelo verbo dever – com a faculdade conferida por seu § 2º, no qual a lei diz que as zonas de amortecimento “poderão” ser definidas no ato de criação da unidade ou posteriormente.

Nesse sentido, confira-se a lição do mestre Paulo Affonso Leme Machado<sup>3</sup>:

*Dos 12 tipos de unidades de conservação, somente dois não estão obrigados a ter zona de amortecimento (art. 25 da Lei n. 9.985). Estão obrigados a ter essas zonas: a Estação Ecológica, a Reserva Biológica, o Parque Nacional, o Monumento Natural, o Refúgio da Vida Silvestre, a*

---

<sup>3</sup> MACHADO, 2006.

Área de Relevante Interesse Ecológico, a Floresta Nacional, a Reserva Extrativista, a Reserva da Fauna e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável. [...]

É perfeitamente compreensível que as dez unidades de conservação mencionadas não possam realizar plenamente seus objetivos, se não houver uma separação gradativa entre o meio ambiente antropicamente trabalhado e o meio ambiente natural. A expressão “zona de amortecimento” é um espaço destinado a diminuir ou enfraquecer os efeitos das atividades existentes na área circundante de uma unidade de conservação [grifou-se].

Entrementes, nada impede que, posteriormente – no estudo do plano de manejo ou em estudo à parte<sup>4</sup> –, seja verificada a necessidade de ampliar a zona de amortecimento ou a possibilidade de diminuí-la, o que ficará sujeito à análise técnica das autoridades ambientais.

#### **4 Prazo para fixação da zona de amortecimento**

Também não se afigura razoável o pensamento segundo o qual o prazo para a fixação da zona de amortecimento é de cinco anos, com base no disposto no art. 27, § 3º, da Lei n. 9.985/2000. Em primeiro lugar porque, conforme já mencionado anteriormente, não há qualquer vinculação entre plano de manejo e zona de amortecimento, podendo ser instituídos conjuntamente ou não, razão pela qual não há motivo para se estender o prazo de cinco anos, estabelecido para elaboração do plano de manejo, à fixação da zona de amortecimento.

Em segundo lugar porque, ainda que se diga que o plano de manejo deva, necessariamente, conter em si a delimitação da zona de amortecimento – o que se admite apenas para fins de argumen-

---

<sup>4</sup> Não há qualquer imposição legal no sentido de que a zona de amortecimento tenha de ser necessariamente instituída no plano de manejo, embora pareça ser o mais adequado, podendo ser instituída por estudo à parte.

tação—, não há que se falar na extinção sub-reptícia da zona de amortecimento de 10km até então estabelecida pela Resolução Conama n. 13/1990, pela simples inobservância daquele prazo. É que o prazo previsto no mencionado dispositivo legal recebe a denominação jurídica de “prazo impróprio”, ou seja, é um prazo que não gera perecimento do direito caso venha a ser inobservado pela Administração Pública. A única decorrência da sua inobservância é a de abrir a via judicial para que se pleiteiem indenizações ou para que o órgão responsável seja judicialmente compelido a elaborar o plano de manejo.

## **5 Conclusão**

De todo o exposto, conclui-se que a Lei n. 9.985/2000 revogou tacitamente a Resolução Conama n. 13, porém, as unidades de conservação criadas antes dessa lei continuam sujeitando-se à Resolução Conama n. 13, com zona de amortecimento correspondente a 10km do seu entorno, até que se estabeleçam administrativamente novos limites para as suas zonas de amortecimento.

Outra conclusão a que se chega é a de que não há prazo para a fixação da zona de amortecimento, devendo-se ter por paradigma o princípio da razoabilidade para se aferir se está havendo, ou não, omissão estatal.

## **Referências**

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da Língua Portuguesa*. 2. ed. rev. e aum. 36. impr. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 14. ed. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2006.