

## Área Circundante, Zona de Amortecimento e a Lei 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.

### Resumo

Não há qualquer diferença conceitual entre zonas de amortecimento e área circundante. As unidades de conservação criadas antes da Lei nº. 9.985/2000 não podem ficar desprovidas de zonas de amortecimento. Ultratividade da Resolução CONAMA nº. 13/1990 para manter as áreas de entorno, num raio de 10Km das bordas das unidades de conservação, até que se estabeleça, no plano de manejo ou fora dele, o limite das zonas de amortecimento destas unidades. O prazo de cinco anos para elaboração do plano de manejo é impróprio.

**Palavras-chave:** Zonas de amortecimento. Áreas circundantes. Raio de 10km.

### 1 Introdução

O Direito Ambiental ainda é considerado uma novidade no mundo jurídico, como de fato 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 ponto de vista jurídico.

A respeito das zonas de amortecimento, é justamente isso que está acontecendo. Há um aparente conflito normativo entre a lei que institui o SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (*Lei 9.985/2000 – arts. 2º, inc. XVIII, e 25*), e a Resolução CONAMA nº. 13, de 06 de dezembro de 1990 (*art. 2º*).

---

\* Graduado pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Procurador da República no Estado do Amapá.

Enquanto a Resolução nº. 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 9.985/2000 reza que as zonas de amortecimento deverão ser fixadas individualmente, o que pode ocorrer tanto no ato de criação da Unidade de Conservação quanto *a posteriori*.

LEI 9.985/2000

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 nº 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**

Primeiramente, deve-se dizer que não há qualquer diferença conceitual entre “zona de amortecimento” e “área circundante”. Pela simples leitura do art. 2º, inc. XVIII, da Lei 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 através de expressões distintas. Segundo o Dicionário Aurélio<sup>1</sup>, entorno significa circunvizinhança, ou toda área circundante de uma construção, o que deixa extrema de dúvidas que zona de amortecimento e área circundante são a mesmíssima 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 nº. 13 do CONAMA, da conjugação destes 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 nº. 13 do CONAMA; já as Unidades de Conservação criadas a partir da Lei nº. 9.985/2000, de 18 de julho de 2000, terão suas zonas de amortecimento fixadas individualmente, no ato de criação ou posteriormente.

<sup>1</sup> FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Dicionário da Língua Portuguesa . 2ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 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 nº. 9.985/2000 retroagir para acabar com as zonas de amortecimento instituídas desde 1990 pela Resolução nº. 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 se manifestou<sup>2</sup>:

Sobre zona de amortecimento no entorno das Unidades de Conservação, o art. 25 da Lei nº 9.985/2000, revogando a Resolução Conama nº 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)

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

<sup>2</sup> Parecer nº 187/2006-PROGE/COEPA, da lavra do Dr. Luiz Carlos Ferreira de Menezes, transcrito no parecer nº 243/2006-DIJUR/IBAMA/AP, da lavra da Dra. Maria Benigna Oliveira do Nascimento Jucá.

de 10km, só podendo ser ali executadas atividades autorizadas pela administração da Unidade de Conservação, nos termos do §1º, do art. 25, da Lei nº. 9.985/2000.

Pensamento em sentido contrário levaria a crer que a intenção da Lei 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 – através do verbo dever – com a faculdade conferida por seu §2º, onde 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 Afonso 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 9.985). Estão obrigados a ter estas zonas: a Estação Ecológica, a Reserva Biológica, o Parque Nacional, o Monumento Natural, o Refúgio da Vida Silvestre, a 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*

<sup>3</sup> MACHADO, Paulo Lúcio Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 14. ed..São Paulo : Malheiros Editores, 2006

*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)

Entretanto, nada impede que, posteriormente – no estudo do plano de manejo ou em estudo a parte<sup>4</sup> – verifique-se 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 nº. 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 que 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 argumentação – não há que se falar na extinção sub-reptícia da zona de amortecimento de 10km até então estabelecida pela Resolução CONAMA nº. 13/90, 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.

<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 a parte.

## 5 Conclusão

Conclui-se que a Lei nº. 9.985/2000 revogou tacitamente a Resolução CONAMA nº. 13; porém, as Unidades de Conservação criadas antes da Lei nº. 9.985/2000 continuam se sujeitando à Resolução CONAMA nº. 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.

