



Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente  
Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE  
Procuradoria Jurídica – PROJU

SEMACE

FL.:

\_\_\_\_\_  
Processo

**PARECER JURÍDICO Nº: 37/2014-PROJU**

**INTERESSADO: JULIANA ANDRADE BARBOSA**

**ASSUNTO: Esclarecimentos quanto à necessidade de licença ambiental em caso de residência unifamiliar construída em Unidade de Conservação**

**PROCESSO Nº: 10782255-5**

**PROCURADORA AUTÁRQUICA: ROBERTA FERREIRA LOPES**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AUTO DE INFRAÇÃO. CONSTRUÇÃO DE RESIDÊNCIA UNIFAMILIAR NA APA DA SERRA DE BATURITÉ SEM LICENÇA AMBIENTAL. ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO SOBRE A MATÉRIA. NECESSIDADE DE LICENÇA AMBIENTAL. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO *IN DUBIO PRO AMBIENTE*.**

Versam os autos sobre autuação em desfavor de JULIANA ANDRADE BARBOSA, por construir residência unifamiliar na APA da Serra de Baturité sem licença ambiental, com fundamento nos arts. 70 e 72, inciso II, da Lei 9.605/98 e arts. 3º, inciso II e 66, do Decreto 6.514/2008.

Diante do ilícito constatado, foi lavrado o Auto de Infração nº 2011010411-AIF, impondo-se a multa de R\$ 500,00 (quinhentos reais).



*Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente*  
**Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE**  
**Procuradoria Jurídica – PROJU**

**SEMACE**

FL.:

\_\_\_\_\_  
Processo

Conforme o Parecer Instrutório Simplificado nº 493/2012 (fls. 10-17), a razão da autuação se deu pelo fato de a autuada construir sua residência anteriormente à emissão da licença de instalação.

Empós, foram os autos encaminhados a esta Procuradoria para emissão de parecer jurídico haja vista a dúvida quanto à necessidade de licença ambiental para construção de residência unifamiliar localizada em área especialmente protegida. O motivo do questionamento reside no fato da legislação ambiental ser silente a esse respeito. O regulamento vigente à época do acontecimento – Resolução COEMA 08/04 - era omissa no tocante às residências unifamiliares precisarem de licença ambiental. Por outro lado, o decreto instituidor da Área de Proteção Ambiental da Serra de Baturité afirma que será exigido estudo ambiental para construção ou ampliação de unidade unifamiliar e demais obras complementares, cujo projeto apresente área total superior a 200m<sup>2</sup>. Ante essa prescrição legal, perguntou-se qual seria a interpretação cabível: O Decreto Estadual nº 27.290/03 torna ou não exigível licença ambiental para construção ou ampliação de residência unifamiliar na APA da Serra de Baturité?

É o breve relatório. Passo a opinar.

Objetiva a presente consulta dirimir dúvidas levantadas pela Diretoria de Fiscalização concernentes à exigência ou não de licenciamento ambiental para construção de residência unifamiliar localizada em Unidade de Conservação.

Cumpre-nos esclarecer, inicialmente, que o auto de infração ambiental é ato administrativo, formalizado através de documento específico pelo qual a autoridade competente, diante de uma infração à legislação ambiental, procede à sua descrição e imposição da sanção correspondente, devendo, para tanto, obedecer os requisitos exigidos por lei em atenção ao princípio da legalidade que rege a Administração Pública.



**Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente**  
**Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE**  
**Procuradoria Jurídica – PROJU**

**SEMACE**

FL.:

\_\_\_\_\_  
Processo

No âmbito das infrações ambientais, deve-se observar os preceitos da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas decorrentes de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, especificamente no que diz respeito às infrações administrativas, consoante o disciplinado no Capítulo VI, arts.70 a 76.

Na situação em lume, o Auto de Infração questionado foi lavrado sob o fundamento de que a autuada em foco construiu residência unifamiliar sem licença ambiental em área especialmente protegida. Em virtude da prática desse ilícito, impôs-se multa no valor R\$ 500,00 (quinhentos reais).

A aludida residência se localiza na Área de Proteção Ambiental da Serra de Baturité que é regulada pelo Decreto Estadual 27.290, de 15 de dezembro de 2003. Trata-se, portanto, de Unidade de Conservação de Uso Sustentável. A respeito disso, é importante trazer à baila as definições conferidas pela Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, a esse ambiente, senão vejamos:

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

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, **com características naturais relevantes**, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

II – X: *omissis*

XI - uso sustentável: **exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos**, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável;

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 (grifos nossos).



*Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente*  
**Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE**  
**Procuradoria Jurídica – PROJU**

**SEMACE**

FL.:

\_\_\_\_\_  
Processo

Verifica-se que as unidades de conservação são espaços territoriais que detêm características naturais importantes destinados ao estudo e preservação de exemplares da flora e da fauna. Por classificar-se como unidade de uso sustentável, a Área de Proteção Ambiental permite um certo grau de ocupação humana e a sua exploração é possível desde que se garanta a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos. Nesse sentido pondera Paulo de Bessa Antunes:

*Não há proibição de habitação, residência e atividades produtivas nas APAs; contudo, estas devem ser orientadas e supervisionadas pela entidade ambiental encarregada de assegurar o atendimento das finalidades da legislação instituidora (grifo do autor)<sup>1</sup>.*

Destarte, percebe-se que, conquanto as Áreas de Proteção Ambiental sejam espaços protegidos e guardem vasta proteção legal, esses ambientes não constituem áreas intocáveis. Todavia, como esposado na lição acima, a habitação, a residência e as atividades produtivas a serem desenvolvidas nesses espaços devem ser fiscalizadas pela entidade ambiental encarregada de assegurar o cumprimento das finalidades da legislação instituidora. E um dos instrumentos hábeis à realização desse controle disponível ao Poder Público é o licenciamento ambiental, o qual consiste, juntamente com a fiscalização, no principal instrumento do poder de polícia exercido pelo Estado sobre as atividades utilizadoras de recursos ambientais.

Assim, embora ainda não exaurido o estudo do tema neste arrazoado, considerando o *status* jurídico especial das APAs e em razão da relevância que esses ambientes possuem, vislumbra-se necessidade de prévia licença ambiental para construção de residência unifamiliar.

Passemos agora a analisar a legislação que regula o assunto. Inicialmente, vejamos o que proclama a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, *verbis*:

Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou

<sup>1</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.



**Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente**  
**Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE**  
**Procuradoria Jurídica – PROJU**

**SEMACE**

FL.:

\_\_\_\_\_  
Processo

potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.

Em resumo, submete-se ao prévio licenciamento ambiental qualquer atividade ou empreendimento passível de causar poluição, independentemente de quem as desempenhe.

O regulamento estadual das atividades, obras ou empreendimentos potencialmente utilizadores de recursos ambientais no Estado do Ceará, vigente à época do fato (Princípio do *Tempus Regit Actum*), a Resolução 08/2004, não declarava expressamente que residência unifamiliar necessitava de licença ambiental. Todavia, o Anexo I da citada resolução, após definir os empreendimentos e atividades passíveis de licenciamento, abre a possibilidade de se proceder à interpretação analógica ao inserir o vocábulo “Outros” ao final dos exemplos de grupo/atividades licenciáveis. A interpretação analógica é um recurso que permite ampliar o alcance da norma em virtude da impossibilidade do legislador poder prever todas as situações que poderia ocorrer na vida em sociedade e que seriam similares àquelas por ele já elencadas<sup>2</sup>. A interpretação analógica ocorre quando a lei utiliza uma cláusula genérica após escrever fórmulas específicas. Primeiramente, a lei detalha todas as situações que deseja regular e, posteriormente, permite que tudo aquilo que a elas sejam semelhantes possa também ser abrangido pela mesma norma. No caso da Resolução 08/2004, o seu anexo estabelece as hipóteses exemplificativas que requerem licença ambiental, deixando ao encargo do intérprete a inclusão de circunstâncias não expressamente previstas, mas consideradas igualmente efetiva e/ou potencialmente poluidoras, bem como capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. E andou bem a resolução ao optar por não inserir residência unifamiliar como hipótese licenciável visto que essa necessidade emerge apenas quando localizada em área sensível.

Não se deve olvidar que a Administração Pública está subordinada ao princípio da legalidade, de maneira que ela só pode fazer o que a lei determina. Dessa forma, não podemos concluir que lhe é permitido fazer tudo o que a lei não proíbe, pois o princípio da autonomia da vontade é aplicável no âmbito da relação entre particulares. Assim, não podemos interpretar o silêncio da Resolução 08/2004 quanto à necessidade de licença

<sup>2</sup> GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**. 5 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.



**Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente**  
**Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE**  
**Procuradoria Jurídica – PROJU**

**SEMACE**

FL.:

\_\_\_\_\_  
Processo

ambiental nos casos que envolvem residência unifamiliar como uma dispensa daquele ato administrativo.

Urge ainda analisar o diploma normativo específico que dita as regras aplicáveis à Área de Proteção Ambiental da Serra de Baturité, o Decreto Estadual 27.290, de 15 de dezembro de 2003. Nesse sentido dispõe o referido regulamento:

Art. 4º. A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos, obras e atividades, utilizadoras de recursos ambientais, bem como os capazes sob qualquer forma, de causar degradação ambiental na APA da Serra de Baturité, dependerá de prévio licenciamento ambiental da Superintendência Estadual do Meio Ambiente.

Observa-se que a norma supra tem caráter genérico, afirmando que “empreendimentos, obras e atividades” utilizadoras de recursos ambientais e ou capazes de causar degradação ambiental na APA da Serra de Baturité dependerão de prévio licenciamento ambiental. Não há, no decreto, uma norma que especifique quais empreendimentos, obras e atividades estão sujeitos ao licenciamento ambiental. Caso existisse, poderíamos concluir que os demais empreendimentos, obras e atividades não especificados no citado dispositivo estariam excluídos da necessidade de licenciamento ambiental. O que existe é um dispositivo geral, que prevalece à falta de uma regra especial. Pelo princípio da especialidade, a norma especial prevalece, no seu âmbito restrito de atuação, sobre a norma geral em sentido contrário. Dessa forma, uma vez que não existe uma norma especial em relação ao art. 4º suso, esse dispositivo se aplica a todas hipóteses abrangidas em seu conteúdo, no qual se insere a residência unifamiliar.

É mister fazer um alerta quanto a uma regra especial contida no art. 9º do Decreto Estadual 27.290/2003, a qual se transcreve abaixo:

Art. 9º. A SEMACE exigirá, na APA da Serra de Baturité **estudo ambiental** para construção ou ampliação de unidade unifamiliar e demais obras complementares, cujo projeto apresente área total superior a 200m<sup>2</sup> (duzentos metros quadrados)(grifo nosso).

A norma acima traz uma exigência quanto ao estudo ambiental. Fazendo uma interpretação do modo reverso, podemos concluir que residências com tamanho inferior a



**Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente**  
**Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE**  
**Procuradoria Jurídica – PROJU**

**SEMACE**

FL.:

\_\_\_\_\_  
Processo

200m<sup>2</sup> prescindem de estudo ambiental, mas persiste a necessidade de licença ambiental nesses casos. Um outro dispositivo do decreto que regulamenta a APA respalda essa ilação, senão vejamos:

Art. 4º. § 2º. A SEMACE verificando que o empreendimento, obra ou atividade possui pequeno potencial de impacto ambiental, mediante parecer técnico, definirá os estudos ambientais pertinentes **ao respectivo processo de licenciamento.** (grifo nosso)

Perceba que, conquanto o dispositivo supra prescreva norma referente à definição do estudo ambiental adequado quando se tratar de empreendimento, obra ou atividade que possua pequeno potencial de impacto ambiental, é possível extrair uma interpretação quanto às hipóteses em que há obrigatoriedade de licença ambiental, a saber: Uma vez que a norma afirma que a SEMACE definirá, mediante parecer técnico, o estudo ambiental pertinente **ao respectivo processo de licenciamento** quando o empreendimento, obra ou atividade possuir pequeno potencial de impacto ambiental, significa que é impositivo licença ambiental mesmo em casos de intervenção de pequeno potencial de impacto ambiental.

Cabe ainda, neste ensejo, analisar o que dispõe o Termo de Compromisso celebrado entre o Ministério Público do Estado do Ceará e a SEMACE com a finalidade de evitar desvios de finalidade de conduta ou ilegalidade nos licenciamentos ambientais de empreendimentos situados na APA de Baturité. Vejamos:

6. Obrigação de Fazer: A Compromissária se obriga a suspender o licenciamento ambiental no Município de Guaramiranga dos novos empreendimentos familiares, vilas residenciais, loteamentos e empreendimentos unifamiliares (segundas residências) com área a ser edificada igual ou superior a 150m<sup>2</sup>, até que seja estipulada, pela mesma, a TAXA DE CAPACIDADE DE SUPORTE AMBIENTAL, assim como também concluído e implementado o MICRO ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO.

Parágrafo Único – A suspensão deverá incidir, inclusive, sobre todos os pedidos de licenciamento ambiental já protocolados junto à Compromissária.

Conforme o teor da obrigação transcrita, o licenciamento ambiental de residências unifamiliares de veraneio igual ou superior a 150m<sup>2</sup> deve ser suspenso até que a



**Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente**  
**Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE**  
**Procuradoria Jurídica – PROJU**

**SEMACE**

FL.:

\_\_\_\_\_  
Processo

SEMACE estipule a Taxa de Capacidade de Suporte Ambiental e seja implementado o Micro Zoneamento Ecológico Econômico. Não podemos afirmar que a referida norma dispensa a licença ambiental para residências unifamiliares com tamanho inferior a 150m<sup>2</sup>. Isso porque o intuito da determinação é averiguar se a APA de Baturité suporta tais construções. Significa que, aferido o resultado da taxa de capacidade, talvez nem seja possível permitir-se construir residências iguais ou maiores que 150m<sup>2</sup>, mas que, mesmo sendo inferiores a essa metragem seja imperiosa a licença ambiental.

É salutar lembrar que o princípio da precaução exige que, em existindo dúvida sobre qual interpretação deva se extrair da norma, deve-se escolher aquela que seja mais favorável ao meio ambiente. É o que se chama de princípio *in dubio pro nature*, denominado por um segmento doutrinário de *in dubio pro ambiente*. Nesse diapasão é o pensamento de Tauã Lima Verdan, infra:

Nesta esteira, é possível observar que o dogma em comento constitui em um verdadeiro cânon inspirador de interpretação, ou seja, buscando promover a dignidade da pessoa humana e a paz social, dentro da ramificação ambiental da Ciência Jurídica, a proteção do meio ambiente é trazida como elemento catalizador da valoração da vida, bem como medida de solução às questões reparatórias, para tanto, devendo ser reconhecido como tal pelo Poder Judiciário<sup>3</sup>.

A ponderação de que o princípio do *in dubio pro ambiente* constitui vetor de interpretação da hermenêutica ambiental encontra assentamento na jurisprudência, conforme decisão colacionada abaixo:

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESMATAMENTO DE VEGETAÇÃO NATIVA (CERRADO) SEM AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE AMBIENTAL. DANOS CAUSADOS À BIOTA. INTERPRETAÇÃO DOS ARTS. 4º, VII, E 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981, E DO ART. 3º DA LEI 7.347/85. PRINCÍPIOS DA REPARAÇÃO INTEGRAL, DO POLUIDOR-PAGADOR E DO USUÁRIO-PAGADOR. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER (REPARAÇÃO DA ÁREA DEGRADADA) E DE PAGAR QUANTIA CERTA (INDENIZAÇÃO). REDUCTION AD PRISTINUM STATUM. DANO AMBIENTAL INTERMEDIÁRIO, RESIDUAL E MORAL COLETIVO. ART. 5º DA LEI DE

3 Verdan, Tauã Lima. **A Afirmação Jurisprudencial do Princípio In dubio pro nature no Cenário Jurídico Brasileiro**. Conteúdo Jurídico. Disponível em: [www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/cj044138.pdf](http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/cj044138.pdf). Acesso em : 11 fev de 2014.



**Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente**  
**Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE**  
**Procuradoria Jurídica – PROJU**

**SEMACE**

FL.:

\_\_\_\_\_  
Processo

INTRODUÇÃO AO CÓDIGO CIVIL. INTERPRETAÇÃO IN DUBIO PRO NATURA DA NORMA AMBIENTAL.

1. Cuidam os autos de ação civil pública proposta com o fito de obter responsabilização por danos ambientais causados pelo desmatamento de vegetação nativa (Cerrado). O juiz de primeiro grau e o Tribunal de Justiça de Minas Gerais consideraram provado o dano ambiental e condenaram o réu a repará-lo; porém, julgaram improcedente o pedido indenizatório pelo dano ecológico pretérito e residual.

2. A legislação de amparo dos sujeitos vulneráveis e dos interesses difusos e coletivos deve ser interpretada da maneira que lhes seja mais favorável e melhor possa viabilizar, no plano da eficácia, a prestação jurisdicional e a *ratio essendi* da norma. A *hermenêutica jurídico-ambiental rege-se pelo princípio in dubio pro natura*.

3. Ao responsabilizar-se civilmente o infrator ambiental, não se deve confundir prioridade da recuperação in natura do bem degradado com impossibilidade de cumulação simultânea dos deveres de repristinação natural (obrigação de fazer), compensação ambiental e indenização em dinheiro (obrigação de dar), e abstenção de uso e de nova lesão (obrigação de não fazer).

4. De acordo com a tradição do Direito brasileiro, imputar responsabilidade civil ao agente causador de degradação ambiental difere de fazê-lo administrativa ou penalmente. Logo, eventual absolvição no processo criminal ou perante a Administração Pública não influi, como regra, na responsabilização civil, tirantes as exceções em *numerus clausus* do sistema legal, como a inequívoca negativa do fato ilícito (não ocorrência de degradação ambiental, p. ex.) ou da autoria (direta ou indireta), nos termos do art. 935 do Código Civil.

(...)

(Resp 1198 727/ MG, Ministro HERMAN BENJAMIN, Data do julgamento 14/08/2012)

Destarte, havendo dúvida, deve-se preferir a interpretação que mais proteja o meio ambiente. Isso porque as consequências danosas de uma lesão ao meio ambiente, em sua maioria, são irreversíveis, pois os danos ecológicos têm efeitos cumulativos, podendo ocasionar resultados nefastos. Por esse motivo, é mister que se adote medidas preventivas e de precaução. Para corroborar essa cautela, é de bom alvitre citar os principais problemas existentes na Unidade de Conservação decorrentes da ação antrópica do homem, dados retirados no sítio eletrônico da SEMACE, a saber:

A caça e captura de animais silvestres;  
Desmatamentos e queimadas;  
O uso de agrotóxicos;  
Destinação inadequada dos resíduos sólidos;  
Poluição Hídrica;  
Falta de saneamento básico;  
Especulação imobiliária;



**Conselho de Política e Gestão do Meio Ambiente**  
**Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE**  
**Procuradoria Jurídica – PROJU**

**SEMACE**

FL.:

\_\_\_\_\_  
Processo

Turismo de massa;  
Modelo agrário inadequado;  
Falta de alternativas sustentáveis de renda para a população<sup>4</sup>.

Ante as razões expendidas, verifica-se que a legislação que envolve o assunto *sub examine* não deixa margem para outra interpretação a não ser a que conclua pela necessidade de licença ambiental em caso de construção e ampliação de residência unifamiliar.

Em arremate final, no afã de eliminar todas as controvérsias jurídicas, convém que seja reapreciada a legislação sobre a matéria em foco. Cabe ao chefe do Poder Executivo, após realizados os estudos técnicos necessários, especialmente o Micro Zoneamento Ecológico Econômico e a Taxa de Capacidade de Suporte Ambiental estipulados no Termo de Compromisso prefalado, e baseado no princípio da razoabilidade, definir quais empreendimentos de pequeno impacto ambiental deverão requerer licença ambiental.

**Roberta Ferreira Lopes**  
**Procuradora Autárquica**

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www.semace.ce.gov.br/2010/12/apa-da-serra-de-baturite/>.