

REGULARIZAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO:

SISTEMATIZAÇÃO DOS REQUISITOS NORMATIVOS E DIRETRIZES PARA A GARANTIA DE ADEQUADA IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO¹

¹ Documento de autoria da CMA/CNMP, por meio do Núcleo Operacional e Estudos sobre Unidades de Conservação, e da ABRAMPA, elaborado sob a coordenação de Alexandre Gaio (Promotor de Justiça MPPR e Presidente da ABRAMPA), Ivana Lúcia Franco Cei (Procuradora de Justiça MPAP, Conselheira do CNMP e Presidente da CMA) e Tarcila Santos Britto Gomes (Promotora de Justiça MPGO e membra auxiliar da CMA/CNMP), com a participação da equipe jurídica do projeto ABRAMPA pelo Clima, por meio das advogadas Vivian Maria Pereira Ferreira (OAB/SP nº 313.405), Camila Barros de Azevedo Gato (OAB/SP nº 174.848) e Raquel Frazão Rosner (OAB/SP nº 464.689) e do assessor Gabriel Vicente Andrade. O presente documento contou com apoio, revisão técnica e contribuições dos seguintes membros do Núcleo Operacional e de Estudos Técnicos sobre Unidades de Conservação: Alexandre Gaio - Promotor de Justiça MPPR (coordenador do núcleo); Alberto Fonseca - Promotor de Justiça MPAL; Aldeleine Melhor Barbosa - Promotora de Justiça MPSE; Augusto César Carvalho de Matos - Promotor de Justiça MPBA; Áurea Emilia Bezerra Madruga - Promotora de Justiça MPPI; Danielle Lucena da Costa Rocha - Promotora de Justiça MPPB; Fábio Vermeulen Carvalho Grade - Promotor de Justiça MPPR; Giovani Ferri - Promotor de Justiça MPPR; José Godofredo Pires dos Santos - Promotor de Justiça MPBA; Juliano de Barros Araujo - Promotor de Justiça MPGO; Lavinia Silveira De Mendonça, Promotora de Justiça - MPAL; Leandro Mitidieri Figueiredo, Procurador da República - MPF; Luciano Furtado Loubet, Promotor de Justiça - MPMS; Lucas Pardini Gonçalves, Promotor de Justiça - MPMG; Luis Fernando Cabral Barreto Junior, Promotor de Justiça - MPMA; Naiara Ames De Castro Lazzari, Promotora de Justiça - MPRO; Rejane Strieder Centelhas, Promotora de Justiça - MPPE; Silvia Cappelli, Procuradora de Justiça - MPRS; Thiago Marques Vieira, Promotor de Justiça - MPCE; Tarcila Santos Britto Gomes, Promotora de Justiça - MPGO e Membro Auxiliar da CMA; Wagner Eduardo Vasconcellos, Promotor de Justiça - MPES; Wilson Rocha Fernandes Assis, Procurador da República - 4ª CCR-MPF; dos Diretores de Publicações Técnico-Jurídicas da ABRAMPA, Ivan Carneiro Castanheiro (MPSP) e Carlos Alberto Valera (MPMG); de Flávia Campassi e Leide Takahashi (Fundação Grupo Boticário), e de Érika Guimarães (WWF Brasil).



A **COMISSÃO DO MEIO AMBIENTE (CMA)**, órgão do **CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP)**, instituída pela Resolução nº 145/2016 e tornada permanente pela Emenda Regimental nº 20/2019, no exercício das atribuições previstas no artigo 130-A, parágrafo 2º, I, da Constituição Federal e no artigo 30, *caput*, do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público, e a **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE (ABRAMPA)**, entidade civil que congrega membros do Ministério Público brasileiro com atuação na defesa jurídica do meio ambiente e da ordem urbanística, inscrita no CNPJ sob o nº 02.322.438/0001-11, com sede na rua Araguari, 1795, Santo Agostinho, Belo Horizonte/MG – CEP 30.190-111, com o objetivo de fortalecer e aprimorar a atuação dos órgãos do Ministério Público na proteção do meio ambiente e no cumprimento dos seus objetivos institucionais, vêm, por meio do presente documento, **sistematizar os requisitos impostos pela legislação em vigor para atestar a regularidade das Unidades de Conservação federais, estaduais e municipais e sugerir medidas para a atuação estratégica dos órgãos ambientais, Ministérios Públicos e sociedade civil na garantia da adequada implantação e gestão desses espaços especialmente protegidos.**

Sumário

1. Introdução	4
2. A relevância ecológica das áreas protegidas	6
3. O sistema constitucional-legal de proteção das Unidades de Conservação	10
4. A importância da regularização das Unidades de Conservação	13
5. Os requisitos para a regularização das Unidades de Conservação	17
5.1. Gestão	18
5.1.1. Plano de Manejo	18
5.1.2. Conselho Gestor	21
5.1.3. Articulação com a população local	25
5.2. Consolidação territorial	28
5.2.1. Áreas contíguas: zona de amortecimento e corredores ecológicos	28
5.2.2. Consolidação dos limites territoriais: demarcação e sinalização	30
5.2.3. Regularização fundiária	31
5.3. Atividades	35
5.3.1. Fiscalização	35
5.3.2. Visitação	37
5.3.3. Pesquisa	40
5.3.4. Monitoramento da biodiversidade	42
5.3.5. Atividades de exploração florestal nas Florestas Nacionais, Estaduais ou Municipais	43
5.4. Recursos	44
5.4.1. Recursos humanos	44
5.4.2. Recursos financeiros	45
5.4.3. Infraestrutura	46
5.5. Acesso à informação: cadastramento no Cadastro Nacional das Unidades de Conservação (CNUC)	47
5.6. Lista de verificação: como confirmar se uma Unidade de Conservação está regular?	50
6. Medidas relevantes e direcionamentos técnicos	53
7. Referências bibliográficas	55

1. Introdução

As áreas protegidas são espaços territoriais considerados essenciais, por seus recursos ambientais, para a conservação da biodiversidade e para a provisão de serviços ecossistêmicos relevantes. De acordo com a Convenção sobre Diversidade Biológica, internalizada pelo Brasil por meio do Decreto Federal nº 2.519/1998, cuida-se de espaços definidos geograficamente e especialmente protegidos, com limitações de uso específicas, com vistas a alcançar objetivos específicos de conservação (art. 2º). Além de gerar benefícios ambientais e climáticos, essas áreas também contribuem positivamente para a sociedade, a cultura, a saúde e o bem-estar e a economia.

No Brasil, as Unidades de Conservação constituem uma das principais categorias de áreas protegidas. Regulamentadas pela Lei Federal nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), elas são caracterizadas como “espaço(s) territorial(is) e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído(s) pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao(s) qua(is) se aplicam garantias adequadas de proteção” (art. 2º, I).

As Unidades de Conservação podem ser Unidades de Proteção Integral, focadas na preservação da natureza, que admitem apenas o uso indireto dos seus recursos naturais. É o caso das estações ecológicas, das reservas biológicas, dos parques nacionais, dos monumentos naturais e dos refúgios de vida silvestre. Podem, ainda, ser Unidades de Uso Sustentável, voltadas a compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. É o caso das áreas de proteção ambiental, das áreas de relevante interesse ecológico, das florestas nacionais, das reservas extrativistas, das reservas de fauna, das reservas de desenvolvimento sustentável e das reservas particulares do patrimônio natural.

A criação das Unidades de Conservação em todos os biomas nacionais é um passo fundamental para garantir a proteção da vegetação e dos ecossistemas nativos diante do avanço de ameaças antropogênicas. Contudo, ainda é comum que tais áreas protegidas sejam criadas sem que sejam adotadas as providências necessárias para a sua

efetiva regularização, o que inclui, entre outras medidas, a instituição de um conselho gestor, a elaboração de um plano de manejo e, nos casos em que a UC se constitui apenas por áreas de domínio público, a regularização fundiária do território, com a desapropriação de imóveis particulares no seu interior.

Sem dúvida, para que esses espaços possam atender plenamente às suas finalidades legais e ecológicas, é preciso que sejam efetivamente implantados e geridos, sob pena de surgirem os chamados “parques de papel”: espaços protegidos que, embora tenham sido criados por meio dos instrumentos normativos adequados, não passaram pelos processos seguintes de regularização e implementação e, com isso, não estão plenamente aptos a atingir seus objetivos conservacionistas.

Tal situação causa preocupação em todo o território nacional, mas é especialmente grave na Amazônia Legal, onde a criação de novas Unidades de Conservação de Proteção Integral pode justificar a redução das áreas de Reserva Legal dos imóveis rurais. De fato, nos termos do artigo 12, parágrafo 5º, da Lei Federal nº 12.651/2012 (Lei de Vegetação Nativa), a Reserva Legal de imóveis situados em áreas de florestas da Amazônia Legal poderá ser reduzida de 80% para 50% caso o estado tenha mais de 65% do seu território ocupado por Unidades de Conservação de domínio público devidamente regularizadas e por Terras Indígenas homologadas. Isso reforça a necessidade de confirmar a regularização das Unidades de Conservação, a fim de garantir que a previsão da Lei de Vegetação Nativa não seja aplicada inadequadamente.

De todo modo, independentemente do bioma onde foi criada a Unidade de Conservação, assume significativa relevância a definição do que é necessário para que se possa atestar a sua completa regularidade, até mesmo para que sejam empreendidos esforços do Poder Público e da sociedade civil visando ao pleno exercício das suas funcionalidades e ao atendimento integral dos objetivos do SNUC.

Ocorre que o conceito de “Unidades de Conservação devidamente regularizadas” não se encontra descrito de forma pormenorizada em um único dispositivo normativo. Trata-se de conceito que deve ser extraído a partir de uma leitura e interpretação sistêmicas da legislação nacional. Busca-se, assim, abordar de modo sistematizado os requisitos impostos pela legislação em vigor para que uma Unidade de Conservação seja considerada regular, contemplando aspectos relacionados à sua adequada implantação e gestão. A partir de tal levantamento, apresentam-se direcionamentos técnicos que buscam auxiliar a atuação estratégica dos órgãos ambientais, dos Ministérios Públicos e dos demais interessados na defesa das Unidades de Conservação brasileiras.

2. A relevância ecológica das áreas protegidas

A preocupação com a criação e implementação de áreas protegidas permeia há anos o debate nacional e internacional sobre políticas ambientais. Em 2010, na 10ª Conferência das Partes (COP-10) da Convenção sobre Diversidade Biológica, foram fixadas metas internacionais de criação de espaços territoriais especialmente protegidos: as Metas de Aichi, que visam preservar a biodiversidade mundial, prevêm que pelo menos 17% das áreas terrestres e águas continentais e 10% das áreas marinhas e costeiras sejam convertidas em áreas protegidas (O QUE..., 2014; PRATES, IRVING, 2015; UNEP-WCMC, IUCN, 2016; OLIVEIRA, NOVÔA, SALVIO, 2023).

Mais recentemente, a relevância das áreas protegidas foi reforçada no âmbito das relações internacionais pela Decisão nº 15/4 do Marco Global da Biodiversidade Kunming-Montreal, adotada durante a COP-15 da Convenção sobre Diversidade Biológica. Na ocasião, estabeleceu-se como meta preservar pelo menos 30% das zonas terrestres e das águas continentais, costeiras e marinhas por meio da criação e manutenção de áreas protegidas.

Isso se deve ao fato de que as áreas protegidas são reconhecidas como mecanismos fundamentais de proteção, restauração e melhoramento dos processos naturais críticos (CANNIZZO et al, 2024). Ao preservarem total ou parcialmente determinados espaços de intervenções humanas, elas contribuem para a conservação da biodiversidade e para a mitigação² e a adaptação³ às mudanças climáticas, além de proverem serviços ambientais e ecossistêmicos fundamentais para o bem-estar da Humanidade e para a manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais, incluindo serviços de

² Lei Federal nº 12.187/2009 (PNMC): “Art 2º: Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: [...] VII - mitigação: mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, bem como a implementação de medidas que reduzam as emissões de gases de efeito estufa e aumentem os sumidouros”.

³ Lei Federal nº 12.187/2009 (PNMC): “Art 2º: Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I - adaptação: iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima”.

provisão, de suporte, de regulação e culturais⁴ (BRASIL, s.d.; WEIGRAND JR, SILVA, SILVA, 2011; WOODLEY et al, 2012; PRATES, IRVING, 2015; UNEP-WCMC, IUCN, 2016; SMITH, YOUNG, 2022; CANNIZZO et al, 2024; IUCN, WCPA, 2024).

De fato, uma das funções mais conhecidas das áreas protegidas diz respeito ao seu papel na proteção da biodiversidade, uma vez que viabilizam a proteção dos ecossistemas e dos fluxos gênicos que nele existem (HASSLER, 2005). A biodiversidade é essencial para a preservação dos ciclos naturais, além de trazer relevante contribuição econômica, paisagística, cultural e social.

As áreas protegidas também exercem um papel fundamental para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, seja por preservarem e ampliarem sumidouros de carbono⁵, seja por auxiliarem na manutenção dos ecossistemas naturais, incrementando a resiliência local aos impactos da mudança do clima por meio da adaptação baseada na natureza (FUNDAÇÃO GRUPO BOTICÁRIO et al, s.d.; YOUNG, MEDEIROS, 2018; SMITH, YOUNG, 2022; CANNIZZO et al, 2024; IUCN, WCPA, 2024). Por outro lado, a efetividade da função adaptativa desses espaços acaba por ser comprometida com o avanço da emergência climática, tornando urgente a adoção de medidas de contenção da crise climática e de fortalecimento das áreas protegidas (IPCC, 2023; CANNIZZO et al, 2024).

A fundamentalidade das áreas protegidas para a conservação da biodiversidade e para o combate às mudanças climáticas é resumida por Sarlet e Fensterseifer:

As áreas ambientais especialmente protegidas são um mecanismo essencial para assegurar, por exemplo, a proteção da biodiversidade e do regime climático, ou seja,

⁴ Os serviços ecossistêmicos são elencados e caracterizados na Lei Federal nº 14.119/2021, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais: “Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se (...) II - serviços ecossistêmicos: benefícios relevantes para a sociedade gerados pelos ecossistemas, em termos de manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais, nas seguintes modalidades: a) serviços de provisão: os que fornecem bens ou produtos ambientais utilizados pelo ser humano para consumo ou comercialização, tais como água, alimentos, madeira, fibras e extratos, entre outros; b) serviços de suporte: os que mantêm a perenidade da vida na Terra, tais como a ciclagem de nutrientes, a decomposição de resíduos, a produção, a manutenção ou a renovação da fertilidade do solo, a polinização, a dispersão de sementes, o controle de populações de potenciais pragas e de vetores potenciais de doenças humanas, a proteção contra a radiação solar ultravioleta e a manutenção da biodiversidade e do patrimônio genético; c) serviços de regulação: os que concorrem para a manutenção da estabilidade dos processos ecossistêmicos, tais como o sequestro de carbono, a purificação do ar, a moderação de eventos climáticos extremos, a manutenção do equilíbrio do ciclo hidrológico, a minimização de enchentes e secas e o controle dos processos críticos de erosão e de deslizamento de encostas; d) serviços culturais: os que constituem benefícios não materiais providos pelos ecossistemas, por meio da recreação, do turismo, da identidade cultural, de experiências espirituais e estéticas e do desenvolvimento intelectual, entre outros”.

⁵ Lei Federal nº 12.187/2009 (PNMC): “Art 2º: Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: [...] IX - sumidouro: processo, atividade ou mecanismo que remova da atmosfera gás de efeito estufa, aerossol ou precursor de gás de efeito estufa”.

dois dos temas centrais e mais preocupantes da crise ecológica sem precedentes que vivenciamos hoje e que decorre direta e exclusivamente da magnitude da intervenção do ser humano na Natureza, notadamente em razão da destruição da cobertura florestal (e consequente liberação de gases do efeito estufa) e alteração dos habitats naturais das espécies da fauna e da flora em todos os cantos do Planeta. (SARLET, FENSTERSEIFER, 2023, p. 889)

Outros benefícios gerados pelas áreas protegidas incluem a conservação das belezas cênicas, a proteção dos sítios históricos e culturais, a preservação da qualidade do ar e da qualidade e quantidade dos recursos hídricos, a estabilidade e riqueza do solo, o resguardo das populações tradicionais e das suas práticas de extrativismo sustentável e a ordenação do crescimento econômico regional, inclusive mediante a promoção do turismo ecológico e da bioeconomia, com o uso sustentável dos recursos naturais e a promoção do desenvolvimento com base em práticas de conservação (FUNDAÇÃO GRUPO BOTICÁRIO et al, s.d; HASSLER, 2005; YOUNG, MEDEIROS, 2018; IUCN, WCPA, 2024).

Todos esses benefícios, embora não necessariamente se convertam em receitas financeiras, agregam valores econômicos às áreas protegidas, ao garantirem a manutenção dos serviços ecossistêmicos prestados pela natureza (FUNDAÇÃO GRUPO BOTICÁRIO et al, s.d; TCU, 2013; YOUNG, MEDEIROS, 2018).

No Brasil, as Unidades de Conservação são uma tipologia relevante de áreas protegidas (BRASIL, s.d.; TCU, 2013; YOUNG, MEDEIROS, 2018; ICMBIO, 2021; SOS MATA ATLÂNTICA, 2023). Elas têm como objetivo conservar as condições do ambiente natural dentro dos seus limites e, assim, contribuir não somente para a preservação daqueles espaços específicos, como também dos ecossistemas que os abrigam, da biodiversidade e dos serviços ambientais e ecossistêmicos que a eles se relacionam (WEIGRAND JR, SILVA, SILVA, 2011).

As Unidades de Conservação brasileiras contribuem para a preservação da biodiversidade, da geodiversidade e das paisagens, dos serviços ecossistêmicos e dos aspectos histórico-culturais e socioeconômicos nacionais. Elas já provaram ser importantes instrumentos para a contenção do desmatamento na Amazônia, por exemplo (TCU, 2013). Destaca-se, ainda, a sua contribuição para a manutenção de corpos d'água essenciais, para a perpetuação dos modos de vida de populações tradicionais, para a preservação da biodiversidade e para a redução das emissões nacionais de gases de efeito estufa (TCU, 2013; ICMBIO, 2021).

Em relação a algumas categorias de Unidades de Conservação, também podem ser dados usos sustentáveis específicos que trazem benefícios adicionais à sociedade. Respeitadas as suas limitações, é possível que sejam desenvolvidas atividades de pesquisa científica, de visitação e turismo, de uso do solo, da flora, da fauna e de recursos abióticos, entre outras (TCU, 2013; ICMBIO, 2021).

Dada a extensão territorial do Brasil e a ampla diversidade natural do país, que abriga múltiplos biomas, ecossistemas e fitofisionomias, a implementação de Unidades de Conservação de Norte a Sul e de Leste a Oeste, contemplando as mais diversas regiões e formações, é essencial para gerar todos esses benefícios em escala local, regional e nacional (HASSLER, 2005; SMITH, YOUNG, 2022; CANNIZZO et al, 2024).

3. O sistema constitucional-legal de proteção das Unidades de Conservação

Por sua relevância ambiental, social e econômica, as Unidades de Conservação recebem importante proteção do ordenamento jurídico brasileiro em vigor, que versa em detalhe sobre a sua criação, implantação e gestão.

Do ponto de vista constitucional, as Unidades de Conservação podem ser compreendidas como instrumentos para garantir o gozo do direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. De fato, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, parágrafo único, inciso III, atribui expressamente ao Poder Público o dever de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos. O dispositivo veda, ainda, qualquer utilização desses espaços que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem a sua proteção.

A salvaguarda constitucional às Unidades de Conservação também é extraída dos incisos I, II e VII do parágrafo único do artigo 225 da CRFB/1988, os quais versam sobre a necessidade de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, de prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas, de preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país e de proteger a fauna e a flora. Ademais, as Unidades de Conservação muitas vezes contribuem para o dever do Poder Público de promover a educação ambiental e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (art. 225, p. ú., VI, CFRB/1988).

A preocupação com a preservação de espaços territoriais especialmente protegidos também se reflete nos acordos internacionais ambientais assinados pelo Brasil. A Convenção sobre Diversidade Biológica, internalizada pelo Decreto Federal nº 2.159/1998, prevê, dentre outras medidas, o estabelecimento de um sistema de áreas protegidas para a conservação da biodiversidade, com o desenvolvimento de diretrizes para a seleção, o estabelecimento e a administração de tais espaços, e, igualmente, a promoção do

desenvolvimento sustentável nas adjacências das áreas protegidas, com a finalidade de preservá-las (art. 8^a, 'a', 'b' e 'e') (PRATES, IRVING, 2015; BRASIL, 2023a; OLIVEIRA, NOVÔA, SALVIO, 2023).

O estabelecimento de áreas protegidas é, ainda, um importante mecanismo de combate às mudanças do clima, uma vez que promove a proteção da vegetação e, assim, fortalece os sumidouros de carbono (mitigação) e reduz as vulnerabilidades locais aos efeitos das mudanças do clima (adaptação). Nesse sentido, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, internalizada por meio do Decreto Federal nº 2.652/1998, prevê como medidas de combate às mudanças climáticas a proteção e ampliação dos sumidouros e reservatórios de gases de efeito estufa (art. 4º, 1, 'd', e 2, 'a'). O dever de conservação e fortalecimento de tais mecanismos também é ressaltado no artigo 5º do Acordo de Paris, promulgado pelo Decreto Federal nº 9.073/2017.

É importante ter em mente que estes acordos, ao versarem sobre meio ambiente, relacionam-se diretamente com a garantia dos Direitos Humanos e, portanto, incorporam-se ao ordenamento jurídico nacional com *status* de norma supralegal, como já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) por ocasião do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 708⁶.

No âmbito legal e infralegal, a estruturação de espaços territoriais especialmente protegidos é um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente (art. 9º, VI, Lei Federal nº 6.938/1981). A consolidação e expansão das áreas legalmente protegidas (art. 4º, VII), como Unidades de Conservação, também é um dos objetivos da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei Federal nº 12.187/2009).

A criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação é regida pelo Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC), que foi instituído pela Lei Federal nº 9.985/2000 e regulamentado pelo Decreto Federal nº 4.340/2002. O SNUC prevê diversas categorias de Unidades de Conservação, que se dividem em dois grandes grupos: as Unidades de Conservação de Proteção Integral⁷ e as Unidades de Conservação de Uso

⁶ Nos termos do acórdão: "Na mesma linha, a Constituição reconhece o caráter supralegal dos tratados internacionais sobre direitos humanos de que o Brasil faz parte, nos termos do seu art. 5º, § 2º. E não há dúvida de que a matéria ambiental se enquadra na hipótese. Como bem lembrado pela representante do PNUMA no Brasil, durante a audiência pública: "Não existem direitos humanos em um planeta morto ou doente" (p. 171). Tratados sobre direito ambiental constituem espécie do gênero tratados de direitos humanos e desfrutam, por essa razão, de status supranacional. Assim, não há uma opção juridicamente válida no sentido de simplesmente omitir-se no combate às mudanças climáticas" (STF, 2022b, p. 10).

⁷ São Unidades de Conservação de Proteção Integral as Estações Ecológicas, Reservas Biológicas, Parques Nacionais, Monumentos Naturais e Refúgios de Vida Silvestre (art. 8º, SNUC).

Sustentável⁸. Enquanto as Unidades de Conservação do primeiro grupo buscam preservar a natureza sem alterações decorrentes da intervenção humana, sendo permitido, em regra, somente o uso indireto dos seus recursos naturais (arts. 2º, VI, e 7º, §1º), as do segundo grupo visam compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parte dos seus recursos naturais, sendo permitida a sua exploração, desde que preservados os atributos e processos ecológicos (arts. 2º, XI, e 7º, §2º).

Além das regras gerais criadas pelo SNUC e seu decreto regulamentador, o Decreto Federal nº 5.758/2006 criou o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), cujo objetivo é orientar as ações relacionadas ao estabelecimento de um sistema de áreas protegidas por meio de princípios, diretrizes, objetivos e estratégias que envolvem desde a criação de áreas protegidas até a sua adequada implantação e gestão.

Em 2007, a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) por meio da Lei Federal nº 11.516/2007 conferiu ainda mais destaque ao tema das áreas protegidas. O Instituto foi criado como a autarquia responsável por executar as ações da política nacional das Unidades de Conservação e garantir a proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento de tais áreas (art. 1º, I), confirmando a necessidade não somente de se criar tais áreas protegidas, como também de zelar pela sua efetiva implantação e gestão.

⁸ São Unidades de Conservação de Uso Sustentável as Áreas de Proteção Ambiental, Áreas de Relevante Interesse Ecológico, Florestas Nacionais, Estaduais ou Municipais, Reservas Extrativistas, Reservas de Fauna, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Reservas Particulares do Patrimônio Natural (art. 14, SNUC).

4. A importância da regularização das Unidades de Conservação

Como se viu, as Unidades de Conservação exercem relevantes funções socioambientais e socioeconômicas, que são devidamente resguardadas pelo ordenamento jurídico em vigor. A criação de Unidades de Conservação é fundamental para a preservação de áreas de relevante interesse ambiental antes da sua descaracterização devido às pressões antropogênicas e não deve ter a sua implementação, em nenhuma circunstância, interrompida.

Todavia, a legislação nacional impõe que as atividades conservacionistas não se encerrem com a criação das Unidades de Conservação, sendo imprescindível a sua posterior regularização. Assim, para além da criação de novas Unidades de Conservação, faz-se necessária a adoção das medidas adequadas e necessárias para a sua devida implementação e gestão (MPF, 2014). Apenas com a adoção dessas medidas é que tais espaços especialmente protegidos estarão efetivamente aptos a atingir as suas finalidades e a contribuir plenamente para a manutenção dos serviços ambientais e ecossistêmicos para cuja proteção eles foram constituídos.

A implementação das Unidades de Conservação, como bem elucidou o Tribunal de Contas da União (TCU), diz respeito a:

[...] um processo contínuo e dinâmico que pressupõe: o provimento a essas unidades dos insumos necessários à sua gestão, a articulação eficiente com outros atores que compartilham a sua governança e o funcionamento adequado dos processos orientados aos objetivos da unidade. (TCU, 2013, p. 36)

Apenas a partir da adoção dessas medidas complementares é que as Unidades de Conservação estarão efetivamente aptas a atingir integralmente suas finalidades. A falta de adequada regularização torna esses espaços mais suscetíveis ao desmatamento, à degradação e ao desenvolvimento de atividades econômicas incompatíveis dentro dos seus limites, prejudicando o atingimento das suas finalidades (WOODLEY et al, 2012; NOLTE,

AGRAWAL, BARRETO, 2013; TCU, 2013; SMITH, YOUNG, 2022; CANNIZZO et al, 2024). Trata-se de entendimento que já foi consolidado pelo TCU em mais de uma ocasião:

[...] a criação de áreas protegidas sem a efetiva implementação desses territórios leva à existência de “parques de papel”, conceito cunhado para descrever a situação de áreas que foram estabelecidas apenas formalmente, sem que tenham sido efetivamente consolidadas de forma a cumprir seus objetivos de criação e apresentar os resultados esperados em termos de conservação de biodiversidade e aproveitamento do potencial social e econômico. (TCU, 2015, p. 34)

[...] observa-se uma preponderância do cálculo da área ocupada pelas UCs sobre a sua efetividade para a conservação da biodiversidade, o que pode levar à equivocada conclusão de que a simples existência formal de espaços territoriais especialmente protegidos garantiria a conservação dos recursos e valores neles contidos. (TCU, 2021, p. 18)

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça também já destacou que “[...] não basta só criar e largar tais áreas protegidas à sua própria sorte, exigindo-se a implementação de medidas concretas que as escudem contra infortúnios antropogênicos, na forma de afronta à sua integridade, vocação e futuro” (STJ, AgInt no AREsp nº 1.656.657/MG, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 12/04/2021, p. 13). Anteriormente, o Tribunal também já havia reconhecido que:

A criação de Unidades de Conservação não é um fim em si mesmo, vinculada que se encontra a claros objetivos constitucionais e legais de proteção da Natureza. Por isso, em nada resolve, freia ou mitiga a crise da biodiversidade - diretamente associada à insustentável e veloz destruição de habitat natural -, se não vier acompanhada do compromisso estatal de, sincera e eficazmente, zelar pela sua integridade físico-ecológica e providenciar os meios para sua gestão técnica, transparente e democrática. A ser diferente, nada além de um “sistema de áreas protegidas de papel ou de fachada” existirá, espaços de ninguém, onde a omissão das autoridades é compreendida pelos degradadores de plantão como autorização implícita para o desmatamento, a exploração predatória e a ocupação ilícita.

(STJ, REsp nº 1.071.741/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 24/03/2009, p. 1-2 - grifos originais)

A preocupação externada pelos Tribunais acerca da necessidade de consolidação das Unidades de Conservação decorre, em larga medida, do fato que a grande maioria delas ainda carece de regularização, havendo falhas estruturais importantes na sua implantação e gestão (TCU, 2013; TCU, 2015; TCU, 2021; SEMEIA, 2023a).

De fato, mesmo que o Brasil gradativamente alcance as metas quantitativas de criação de áreas protegidas com as quais se compromete internacionalmente, esses espaços não correspondem, qualitativamente, aos compromissos assumidos, perdurando defasagens na sua implementação (TCU, 2013; OLIVEIRA, NOVÔA, SALVIO, 2023)⁹. A falta de regularização das Unidades de Conservação é inclusive apontada pelo governo federal como um desafio que precisa ser enfrentado no contexto de combate e prevenção ao desmatamento e às queimadas (BRASIL, 2023b; BRASIL, 2023c).

Trata-se, sem dúvida, de um desafio urgente. As Unidades de Conservação com alto grau de implementação são uma minoria na esfera federal e esse número é especialmente reduzido entre as Unidades de Conservação estaduais (TCU, 2013, TCU, 2019). Os dados sobre implementação sequer existem para as Unidades de Conservação municipais.¹⁰ Como consequência, vários desses espaços são subutilizados pelo público ou para pesquisas, deixam de ser manejados com sustentabilidade e não são adequadamente monitorados (TCU, 2013).

A falta de regularização das Unidades de Conservação representa verdadeira omissão do Estado, que tem o dever de implementar e gerir adequadamente essas áreas, conforme já destacado pelo STJ:

O padrão de comportamento estatal aqui abordado não se insere em atividade discricionária, mas finalisticamente vinculada, como melhor se verá adiante, pois o que se tem, em vez de expectativa e eleição aberta, é leque de deveres legalmente estatuídos e irrenunciáveis pela autoridade administrativa. Ora, se as Unidades de Conservação representam um dos instrumentos axiais da *efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado* - recepcionado em 1988 pela primeira vez na Constituição Federal -, estabelecê-las e bem geri-las há de tipificar *incumbência estatal inafastável* e não mera *faculdade*, como se fosse favor, liberalidade ou

⁹ Importante observar as novas Metas de Kunming-Montreal assumidas pelo Brasil para a criação de áreas protegidas. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/sbio/cop-da-biodiversidade/publicacoes/mma-e-as-metas-da-cdb-pt-digital-3-1.pdf/view>>. Acesso em: 11 fev. 2025.

¹⁰ Veja-se que as auditorias do TCU não avaliaram as Unidades de Conservação municipais. No entanto, de acordo com o que se depreende da literatura sobre essas áreas protegidas, é possível e provável que o grau de implementação seja ainda mais reduzido entre elas, embora se trate de informação de difícil produção em vista da falta de dados sobre essas áreas protegidas (SOS MATA ATLÂNTICA, 2023).

prerrogativa optativa deixada ao sabor do vento ou de rompantes de conveniência e oportunidade do Administrador.

(STJ, AgInt no AREsp nº 1.656.657/MG, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 12/04/2021, p. 13-14 - grifos originais).

O dever de atuar no sentido de regularizar as Unidades de Conservação criadas pelo Poder Público é essencial em todos os biomas, mas se destaca no caso da Amazônia devido a uma previsão legal específica da Lei de Vegetação Nativa (Lei Federal nº 12.651/2012). De acordo com o artigo 12, parágrafo 5º, da norma, a Reserva Legal de imóveis situados em área de florestas da Amazônia Legal poderá ser reduzida de 80% para 50% caso o estado tenha mais de 65% do seu território ocupado por Unidades de Conservação de domínio público **devidamente regularizadas** e por Terras Indígenas homologadas. Para que isso seja possível, também é necessário que o Conselho Estadual de Meio Ambiente seja ouvido e que o estado tenha Zoneamento Ecológico-Econômico aprovado¹¹.

Alguns estados já têm buscado aplicar o dispositivo da legislação federal, como é o caso de Roraima, que editou a Lei Complementar Estadual nº 323/2022, responsável por criar o Zoneamento Ecológico-Econômico estadual. Em seu artigo 16, parágrafo 6º, a lei prevê que é possível reduzir as Reservas Legais para 50% na Zona 1 do estado, desde que atendidas as condicionantes da Lei de Vegetação Nativa. Com as iniciativas de destinação das Florestas Públicas Não Destinadas da Amazônia Legal pelo Poder Público (BRASIL, 2023b), é possível que outros estados atinjam, nos próximos anos, a marca de 65% da sua área coberta por Unidades de Conservação de Proteção Integral e Terras Indígenas. Nesse cenário, é fundamental confirmar que as Unidades de Conservação criadas estejam devidamente regularizadas, a fim de evitar que a previsão da Lei de Vegetação Nativa seja aplicada inadequadamente, em prejuízo da proteção ambiental originalmente pretendida pelo legislador.

Assim, tendo em vista que ainda é reduzido o número de Unidades de Conservação que podem ser consideradas regularizadas e que a falta de regularização desses espaços é danosa à proteção do meio ambiente, faz-se necessário compreender quais são os requisitos para verificar a situação de regularidade ou irregularidade das Unidades de Conservação brasileiras.

¹¹ O dispositivo, que já flexibiliza o instituto da Reserva Legal, tem sido alvo de Projetos de Lei (PL) que buscam fragilizá-lo. É o caso do PL nº 3334/2023 que, entre outras questões, busca reduzir a área do estado ocupada por Unidades de Conservação de 65% para 50% para que seja possível diminuir a Reserva Legal. Mais informações sobre o PL podem ser encontradas na Nota de Posicionamento Institucional lançada pela ABRAMPA (ABRAMPA, 2024a).

5. Os requisitos para a regularização das Unidades de Conservação

Há uma série de requisitos que devem ser cumpridos para que seja atestada uma situação de devida implementação e regularidade de uma Unidade de Conservação. A Lei do SNUC (Lei Federal nº 9.985/2000) e seu regulamento (Decreto Federal nº 4.340/2002) definem diversas ações e instrumentos que precisam ser colocados em prática para a devida implementação e regularização das Unidades de Conservação. Além dessas, providências complementares são apontadas pelo Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) (Decreto Federal nº 5.758/2006) e por diversas Instruções Normativas editadas pelo ICMBio, assim como por normas estaduais e municipais, que devem ser avaliadas nos casos de Unidades de Conservação sob responsabilidade dos estados e municípios. Assim, ainda que não se possa localizar um único dispositivo normativo que disponha, de forma resumida, sobre o conceito de Unidade de Conservação regularizada, os requisitos para tal regularização são extraídos diretamente da legislação vigente.

Busca-se, a seguir, sistematizar os requisitos para a devida implementação e regularização das Unidades de Conservação previstos na legislação federal, a fim de contribuir para que os órgãos ambientais, os Ministérios Públicos e demais interessados possam atuar conjuntamente na defesa de tais espaços, com segurança jurídica. Tais requisitos são abordados a partir de cinco categorias, que não são listadas em ordem de prioridade e cujas ações podem, na prática, ocorrer concomitantemente, quais sejam: (i) gestão; (ii) consolidação territorial; (iii) atividades; (iv) recursos; e (v) acesso à informação. Estão excluídas da análise realizada no presente documento as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), que possuem uma série de peculiaridades em decorrência da sua criação e manutenção por iniciativa particular, razão pela qual nem todos os requisitos aqui listados são necessários para a sua regularização.

5.1. GESTÃO

Um aspecto essencial para que as finalidades das Unidades de Conservação possam ser atendidas e acompanhadas com efetividade ao longo do tempo diz respeito à existência de instrumentos de gestão desses espaços (ARARIPE, 2020; ICMBIO, 2021). Dois instrumentos tradicionais que se destacam são o Plano de Manejo e o Conselho Gestor (SOS MATA ATLÂNTICA, 2023). Além disso, também se verifica a necessidade de incluir as populações locais na gestão desses espaços protegidos.

A importância da gestão das Unidades de Conservação é recorrentemente mencionada no Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) (Decreto Federal nº 5.758/2006), que traz um eixo temático voltado exclusivamente aos objetivos e estratégias para o planejamento, fortalecimento e gestão dessas áreas (item 3). A consolidação e fortalecimento da gestão das Unidades de Conservação é um dos grandes desafios para a sua efetivação no Brasil, dependendo diretamente do prévio e profundo conhecimento sobre a área em questão, seja em termos ambientais, sociais ou econômicos (BRASIL, 2023b; BRASIL, 2023c).

5.1.1. Plano de Manejo

Nos termos do artigo 2º, inciso XVII, do SNUC, o Plano de Manejo é o “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade”. A sua obrigatoriedade é prevista no artigo 27 da Lei do SNUC, que determina que o documento deverá conter o planejamento e o zoneamento da área da Unidade de Conservação, da sua zona de amortecimento e dos corredores ecológicos (§1º) (STJ, 2021).

Ao apresentar as regras aplicáveis à Unidade de Conservação, cabe ao Plano de Manejo regulamentar aspectos como a visitação (art. 9º, §2º; 11, §2º; 12, 3º; 13, 3º; 18, 3º; 20, §5º, I, SNUC), a permanência de populações tradicionais, nos casos aplicáveis (art. 17, §2º, SNUC), a exploração e o uso de recursos naturais (art. 18, §7º; 20, §5º, IV; 23, §2º, III, SNUC) e o zoneamento da área - ou seja, quais atividades podem ser realizadas em quais localidades (art. 20, §6º, SNUC).

Em síntese, o Plano de Manejo é o diploma responsável por reger todas as atividades e dinâmicas da respectiva Unidade de Conservação, impondo limites à atividade humana e proibindo qualquer alteração ou utilização em desacordo com as suas diretrizes (art. 28, SNUC) (ARARIPE, 2020). Trata-se, também, do instrumento responsável por dispor sobre o planejamento das atividades e os objetivos dessas áreas protegidas (D'AMICO, COUTINHO, MORAES, 2018), elemento essencial para a sua implementação em consonância com as diretrizes do PNAP (itens 3.2, 4.2 e 5.2, Decreto Federal nº 5.758/2006).

De fato, o Plano de Manejo já foi apontado como um “item crítico” de planejamento e gestão pelo TCU (2013, p. 42) e como a “Carta Magna” das Unidades de Conservação pelo STJ (2021, p. 2). Trata-se de documento essencial para que as Unidades de Conservação atinjam as suas finalidades conservacionistas, devendo ser obrigatoriamente elaborado no prazo de cinco anos após a criação da área protegida (art. 27, §3º, SNUC)¹² - o que constitui verdadeiro dever do Poder Público, conforme já reconhecido pelo STJ (2011).

O Plano de Manejo deve ser elaborado com a participação da população residente, nos casos aplicáveis¹³ (art. 27, §2º, SNUC), e buscar o engajamento das comunidades e grupos locais, sempre seguindo o Roteiro Metodológico Básico elaborado pelo respectivo órgão ambiental (art. 14, Decreto Federal nº 4.340/2002) e eventuais regulamentos do órgão competente¹⁴ (D'AMICO, COUTINHO, MORAES, 2018). Em seguida, ele deve ser materializado por meio de portaria do órgão executor ou por resolução do seu

¹² Veja-se que a falta de elaboração do plano no prazo legal não gera qualquer repercussão para a criação da Unidade de Conservação, não sendo cabível o reconhecimento de eventual caducidade do decreto de criação por decurso do tempo, como já pacificado pelo STJ: “ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ESTAÇÃO ECOLÓGICA (ESEC) TAMOIOS. VÍCIOS DE FUNDAMENTAÇÃO. AUSÊNCIA. EFEITO SUSPENSIVO DA APELAÇÃO JÁ JULGADA. PERDA DE OBJETO. CADUCIDADE DO DECRETO DE CRIAÇÃO DA ESTAÇÃO POR FALTA DE PLANO DE MANEJO TEMPESTIVO. OBRIGAÇÕES DE PROTEÇÃO INTEGRAL IMPOSTAS DIRETAMENTE POR LEI. CANCELAMENTO DO REGISTRO IMOBILIÁRIO. RECONHECIMENTO ADMINISTRATIVO DOS PEDIDOS DA AÇÃO JUDICIAL. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO EM PARTE E DESPROVIDO. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. A origem fundamentou devidamente suas conclusões acerca do cancelamento do registro imobiliário como acolhimento administrativo da pretensão do autor da ação civil pública, da perda de objeto do pedido de efeito suspensivo da apelação já julgada e da inexistência de caducidade do decreto de criação da estação ecológica pela falta de plano de manejo tempestivo. Inexistem os vícios de fundamentação alegados. [...] 3. **Inexiste caducidade do decreto de criação da estação ecológica pela falta de plano de manejo, notadamente porque as obrigações de proteção integral dessa espécie de unidade de conservação decorrem diretamente da lei e não interferem no caso, na medida em que impedem qualquer uso não científico ou educacional desses locais.** 4. Agravo interno desprovido” (STJ, 2024a) [grifos nossos].

¹³ As diferentes categorias de Unidades de Conservação admitem diferentes usos e permanências nos seus limites. Para mais informações sobre a possibilidade de existência de populações residentes, consultar o capítulo sobre regularização fundiária do presente documento.

¹⁴ No caso de Unidades de Conservação federais, a Instrução Normativa ICMBio nº 07/2017 estabelece diretrizes e procedimentos para a elaboração e revisão dos Planos de Manejo. É possível que normas estaduais e municipais também disponham sobre o tema em caso de Unidades de Conservação de sua guarida.

conselho deliberativo (art. 12, II, Decreto Federal nº 4.340/2002). Com isso, torna-se documento vinculante, ao qual a Administração Pública e o Poder Judiciário devem obediência - como também já destacado pelo STJ (2024b)¹⁵ -, sendo imprescindível para a segurança jurídica, ao delimitar os possíveis usos e ocupações daquele espaço (STJ, 2021). Após aprovado, o Plano de Manejo também deve ser disponibilizado publicamente (art. 16, Decreto Federal nº 4.340/2002).

A falta de Planos de Manejo, contudo, já levou órgãos de controle a determinarem a adoção de providências para a elaboração desses documentos (TCU, 2013; TCE-BA, 2023). O Tribunal de Contas da Bahia, por exemplo, ao reconhecer a falta desses documentos e determinar a sua elaboração, destacou que “a permanência desse cenário irregular representa risco de comprometimento ao zoneamento, ao manejo dos recursos naturais, à implantação de estruturas físicas e ao cumprimento dos objetivos que motivaram a criação das Unidades” (TCE-BA, 2023, p. 2), ressaltando o papel central exercido pelos Planos de Manejo.

Ainda no que diz respeito ao Plano de Manejo, não basta a sua aprovação e publicação. Como destacado pelo ICMBio, ao apresentar seu Roteiro Metodológico Básico: “(...) o plano de manejo torna-se o ponto de partida do processo contínuo de planejamento e não o seu fim, sendo um documento em constante construção e adequação, customizado de acordo com as necessidades e prioridades de cada UC” (D’AMICO, COUTINHO, MORAES, 2018, p. 21). Por regular permanentemente as ações a serem realizadas no âmbito da Unidade de Conservação, trata-se de documento que deve ser elaborado, permanentemente avaliado, periodicamente atualizado e ativamente implementado (BRASIL, 2008; KINOCHI, 2012; TCU, 2013). Sobre o tema, já decidiu o STJ:

¹⁵ “PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO. ART. 11 DA LEI 9.985/2000. OCUPAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA AMBIENTALMENTE PROTEGIDA. PARQUE ESTADUAL CAVERNA DO DIABO, INCLUSIVE COM DESFORÇO IMEDIATO. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECIFICADA DA DECISÃO AGRAVADA. SÚMULA 182 DO STJ. [...] **2. As Unidades de Conservação submetem-se a regime imobiliário e de uso definido em lei, vedado ao administrador ou ao juiz ampliar as possibilidades de ocupação e exploração humanas. Qualquer apropriação ou utilização em desconformidade com o texto legal ou com o Plano de Manejo deve ser prontamente estancada, inclusive com desforço imediato, assegurada a completa restauração do meio ambiente degradado ao seu estado natural anterior, sem prejuízo de indenização e aplicação de sanções administrativas e penais.** Consoante o art. 11 da Lei 9.985/2000, os Parques federais, estaduais e municipais, como Unidade de Conservação de Proteção Integral, têm por “objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico”. Consequentemente, admitem apenas o uso indireto, daí serem incompatíveis com ocupação e exploração por fazenda, chácara de recreio, moradia e implantação de culturas exóticas ou áreas de pastoreio. 3. Agravo Interno não conhecido” (STJ, 2024b) [grifos nossos].

Como instrumento de planejamento ambiental que não se esgota em momento isolado (a publicação do documento), em que a implementação importa tanto quanto a elaboração, o Plano de Manejo convoca monitoramento, avaliação, atualização contínuos, com base nas condições cambiantes dentro e fora da área protegida. O intuito é testar, a cada instante, sua efetividade, de modo a viabilizar revisão periódica da versão original, com base nas lições aprendidas. Repito, não se coloca, em suma, como documento estático, pronto e acabado, mas como processo incessante que, em períodos regulares (a validade normal é de cinco a dez anos), se ajusta a novas realidades, inclusive tecnológicas.

(STJ, AgInt no AREsp nº 1.656.657/MG, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 12/04/2021, p. 17)

A avaliação e atualização periódicas também devem contemplar uma análise sobre a adequação dos Planos de Manejo, seja em relação à categoria de Unidade de Conservação, seja em relação à sua capacidade de contribuir para o atingimento dos objetivos específicos daquela área protegida (ICMBIO, 2021) (TCU, 2013).

Como se vê, os Planos de Manejo são instrumentos basilares para a regularização das Unidades de Conservação e servem, inclusive, como ponto de partida para a verificação da adequação de todos os demais requisitos listados a seguir. Faz-se necessário o seu acompanhamento estrutural e permanente, seja em termos de pertinência, seja em termos de implementação.

5.1.2. Conselho Gestor

Outro instrumento essencial de gestão das Unidades de Conservação é o Conselho Gestor (TCU, 2013), principal órgão responsável por executar as atividades relacionadas à consecução dos objetivos das Unidades de Conservação, que envolvem a discussão, a negociação e a gestão do território (D'AMICO, COUTINHO, MORAES, 2018). Nos termos da Instrução Normativa ICMBio nº 09/2014¹⁶, trata-se de “fórum democrático de diálogo, valorização, participação e controle social, debate e gestão da Unidade de Conservação, incluída a sua zona de amortecimento e território de influência, para tratar de

¹⁶ A IN aborda outras questões com a finalidade de disciplinar as diretrizes, normas e procedimentos para a formação, implementação e modificação dos Conselhos Gestores das Unidades de Conservação federais.

questões ambientais, sociais, econômicas e culturais que tenham relação com a Unidade de Conservação” (art. 2º, I).

As competências do Conselho Gestor encontram-se previstas no artigo 20 do Decreto Federal nº 4.340/2002 e envolvem atividades como acompanhar a elaboração, implementação e revisão do Plano de Manejo; avaliar o orçamento da Unidade de Conservação; avaliar a contratação e os termos de parceria com Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), assim como a execução de atividades, em caso de gestão compartilhada¹⁷; e propor ações para melhorar a relação com as populações no entorno ou no interior da área protegida. Também de acordo com o aludido decreto, é atribuição dos Conselhos Gestores elaborar o seu regimento interno no prazo de noventa dias após a sua instalação, instrumento que estabelece a sua estrutura e regras de funcionamento, a fim de que as atividades atribuídas ao colegiado possam ser adequadamente desenvolvidas (ICMBIO, 2014a; WWF-BRASIL, 2016).

Os Conselhos Gestores são obrigatórios (WWF-BRASIL, 2016) e podem ser consultivos ou deliberativos, a depender da categoria de Unidade de Conservação (art. 17, Decreto Federal nº 4.340/2002). As Estações Ecológicas, Reservas Biológicas, Parques Nacionais, Monumentos Naturais, Refúgios da Vida Silvestre e Florestas Nacionais, Estaduais ou Municipais¹⁸ devem contar com Conselhos com caráter consultivo (arts. 29 e 15, §5º), enquanto os Conselhos das Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável devem ser de ordem deliberativa (arts. 18, §2º, e 20, §4º). No caso das Áreas de Proteção Ambiental, Áreas de Relevante Interesse Ecológico e Reservas de Fauna, a legislação federal, os Conselhos Gestores podem ser consultivos ou deliberativos.

Esses colegiados são instrumentos centrais para o envolvimento da sociedade na gestão das Unidades de Conservação e para a promoção da participação social (TCU, 2015; D’AMICO, COUTINHO, MORAES, 2018), um dos três pilares da democracia ambiental, junto com o acesso à informação e o acesso à justiça (SARLET, FENSTERSEIFER, 2023). Representam, portanto, “instrumentos legítimos e indispensáveis à construção de uma gestão ambiental democrática” (PRADO et al, 2020, p. 19), constituindo-se como um dos

¹⁷ O Decreto Federal nº 4.340/2002 dispõe, nos artigos 20 a 24, que a gestão das Unidades de Conservação pode ser realizada de forma compartilhada com as OSCIP. O tema não será aprofundado na presente nota por não ser um requisito para a regularização das Unidades de Conservação, mas uma opção de gestão - que, caso adotada, deverá atender aos requisitos legais presentes nos artigos mencionados.

¹⁸ Veja-se que, nos termos do artigo 17, parágrafo 6º, do SNUC, as Florestas são Nacionais quando criadas pela União, Estaduais quando criadas pelos estados e Municipais quando criadas pelos municípios, mas correspondem a uma mesma categoria de Unidade de Conservação.

vários instrumentos da política ambiental que dão concretude à necessária participação da coletividade na defesa do meio ambiente, prevista no artigo 225 da Constituição Federal e refletida em diversos dispositivos do SNUC e do PNAP (item 4.2, Decreto Federal nº 5.758/2006) (WWF-BRASIL, 2016).

Ao atuarem como “uma das estratégias de diálogo entre a unidade de conservação e a sociedade representada em seu território” (WWF-BRASIL, 2016, p. 26), os Conselhos Gestores devem contar com representantes dos diferentes setores relacionados e interessados na área protegida (ICMBIO, 2014a). Incluem-se aí representantes de órgãos públicos ambientais de todas as unidades da Federação pertinentes e de outros órgãos afins; de organizações da sociedade civil, incluindo representantes da comunidade científica, entidades ambientalistas, trabalhadores, setor privado e dos Comitês de Bacias Hidrográficas; e, nos casos aplicáveis, da população residente e dos proprietários de terras localizadas nos limites territoriais da área protegida (arts. 15, §5º; 17 §5º; 18 §2º; 29, SNUC; arts. 17, §§1º e 2º, Decreto Federal nº 4.340/2002)¹⁹. Nos casos de Unidades de Conservação contíguas a Terras Indígenas, também é necessária a participação dos indígenas ou da FUNAI, a depender do caso (art. 3º, III, ‘c’ e ‘d’, Decreto Federal nº 7.747/2012).

A mera garantia de participação de diferentes interesses no colegiado, contudo, não é suficiente para atender às diretrizes constitucionais e legais. O equilíbrio entre diferentes setores (governamental e não governamental, por exemplo) e entre os diferentes interesses presentes em cada um desses setores (ambientais, sociais e econômicos, por exemplo) são aspectos importantes do desenho institucional desses espaços, sendo capazes de aprimorar ou restringir o alcance da participação social (ROSNER, 2024). Por isso, a composição dos Conselhos Gestores das Unidades de Conservação deve refletir a diversidade de órgãos governamentais e de organizações não governamentais de forma paritária (art. 17, §§1º, 2º e 3º, Decreto Federal nº 4.340/2002), abarcando as diversas dimensões dos interesses relacionados com as suas atividades e finalidades.

¹⁹ Para reconhecer os interesses presentes e que devem ser contemplados na formação do Conselho Gestor, é preciso compreender o contexto local: “No processo de formação do conselho, entender o contexto no qual a UC está inserida, analisando o processo histórico de ocupação do território, bem como seu contexto político, é fundamental para a compreensão da sobreposição de interesses e identificação de quais deles prevaleceram ao longo do tempo. Também se deve compreender o contexto histórico da criação da UC, seus objetivos locais e nacionais, tendo um olhar amplo no interesse nacional/governamental acerca da região, bem como na implementação de políticas públicas. Somente com esta compreensão o conselho a ser constituído conseguirá atingir seus objetivos” (WWF-BRASIL, 2016, p. 26). Nesse sentido: “Para a definição dos integrantes dos conselhos gestores, a leitura geopolítica da região é imprescindível, por permitir que a composição seja planejada por setores, o que permitirá a efetividade do órgão” (WWF-BRASIL, 2016, p. 29).

O acesso paritário aos conselhos não se resume à presença de representantes de múltiplos interesses, sendo necessária também a paridade política, por meio da qual a efetiva influência nos processos se torna possível (PRADO et al, 2020).

A respeito da necessidade de promoção e manutenção quantitativa e qualitativa da participação social em colegiados, o Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou em diversas ocasiões, destacando a imprescindibilidade da preservação dos mecanismos de participação (STF, 2021²⁰), especialmente no campo ambiental (STF, 2022a; STF, 2023). Também já ressaltou a relevância da paridade como elemento essencial para a garantia dos debates e decisões democráticas:

Na espécie, o fim da paridade e a eliminação da participação popular pelas entidades da sociedade civil na composição do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente evidenciam centralização antidemocrática da intervenção estatal exclusiva, vale dizer, afastada da participação da sociedade civil nas políticas públicas ambientais, deslegitimando as ações estatais, em ofensa ao princípio da participação popular, prevista no parágrafo único do art. 1º da Constituição da República. [...]

Verifica-se, também, contrariedade ao princípio constitucional da igualdade, pois a distribuição de forças entre a participação da sociedade civil no Conselho e os representantes do Governo deve-se dar em equivalência de condições, quantitativa e qualitativamente, para ser considerada efetiva e consistente no exercício colegiado das decisões políticas ambientais na esfera nacional. Tanto decorre da forma de compor-se o quadro normativo e o desempenho administrativo em conjugação Estado e sociedade civil.

(STF, ADPF 651, Plenário, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 28/04/2022, p. 25-26).

A governança ambiental exercida pelo CONAMA deve ser a expressão da democracia enquanto método de processamento dos conflitos. A sua composição e estrutura não de refletir a interação e arranjo dos diferentes setores sociais e governamentais. Para tanto é necessária uma organização procedimental que potencialize a participação marcada pela pluralidade e pela igualdade política, bem como a real capacidade de influência dos seus decisores ou votantes. [...]

²⁰ Na ocasião, fixou-se como tese que “É inconstitucional norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos” (STF, ADPF 622, Plenário, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, j. 01/03/2021).

A igualdade política agrega o qualificativo paritário à concepção da democracia, em sua faceta cultural e institucional. Tem-se aqui a dimensão procedimental das instituições governamentais decisórias, na qual se exigem novos arranjos participativos, sob pena do desenho institucional isolar (com intenção ou não) a capacidade ativa da participação popular.

(STF, ADPF 623, Plenário, Rel. Min. Rosa Weber, j. 22/03/2023, p. 3).

Também para atenderem às suas finalidades, é preciso que os Conselhos Gestores, como colegiados ambientais, não apenas sejam formados assegurando a participação social, mas mantenham-se ativos, com a garantia da perenidade da contribuição dos diversos interesses relacionados à área protegida.

Nesse sentido, assim como no caso dos Planos de Manejo, é imprescindível que esses colegiados não apenas existam, como sejam mantidos ativos, com a realização de reuniões periódicas e públicas (art. 18, Decreto Federal nº 4.340/2002), o monitoramento e a avaliação das suas ações e a efetivação das decisões tomadas (ICMBIO, 2014a; WWF-BRASIL, 2016). Infelizmente, ainda são comuns os casos nos quais esses órgãos de gestão compartilhada existem somente no papel (TCU, 2015), o que resulta na ausência de regularidade da Unidade de Conservação.

5.1.3. Articulação com a população local

Em muitos casos, as Unidades de Conservação são instituídas em áreas ocupadas ou utilizadas por comunidades que mantêm uma relação direta e sustentável com aqueles espaços. É o caso, especialmente, de populações tradicionais, que costumam possuir relação ancestral e simbiótica com o ambiente local e os seus recursos naturais. As Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Florestas Nacionais, Estaduais ou Municipais são categorias de Unidades de Conservação que, devido aos seus objetivos, comportam a ocupação e uso sustentável por populações tradicionais.

Reconhecendo essa relação, o SNUC inclusive destaca como um dos seus princípios a proteção dos recursos naturais necessários à subsistência das populações tradicionais (art. 4º, XIII) e estabelece como diretriz a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão desses espaços (art. 5º, III). Além disso, o PNAP reconhece

como um dos seus princípios a promoção da participação e da inclusão social na gestão das áreas protegidas (item 1.1, XX, Decreto Federal nº 5.758/2006), prevendo uma série de estratégias responsáveis por promover a articulação entre as Unidades de Conservação e os atores locais.

Diante disso, são necessárias constante articulação e colaboração com as comunidades da região na gestão das Unidades de Conservação, de modo a não alijá-las dos seus direitos, que muitas vezes são entremeados a modos de vida tradicionais que dependem daqueles territórios e ecossistemas (BRASIL, 2008; KINOCHI, 2012). Isso contempla não apenas a participação em debates e decisões que possam afetá-las diretamente - e, portanto, a necessidade de estarem representadas nos Conselhos Gestores -, como o acesso às mais diversas políticas públicas, como à saúde e à educação (TCU, 2013).

Essa lógica perpassa o SNUC, que destaca a importância da coordenação das Unidades de Conservação com políticas locais, como de administração de terras e águas circundantes, sempre considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais (art. 5º, VIII). Afinal, se uma das finalidades dessas Unidades de Conservação é preservar as condições originais do meio ambiente para que os modos de vida dessas comunidades também sejam mantidos, cabe ao Poder Público fornecer os serviços básicos necessários para que essas comunidades tenham condições de continuar a ocupar aquele local.

Trata-se de verdadeira inclusão das comunidades locais e tradicionais nos processos de gestão das áreas protegidas, em consonância com a Convenção OIT (Organização Internacional do Trabalho) nº 169 (Decreto Federal nº 10.088/2019), que garante a proteção dos seus modos de vida e prevê processos de consulta livre, prévia e informada em caso de intervenção. Esse dever também se reflete nas competências do Conselho da Unidade de Conservação, como se vê do artigo 20, inciso IX, do Decreto Federal nº 4.340/2002, que atribui a esses colegiados “propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno ou do interior da unidade, conforme o caso”.

Alguns instrumentos foram criados ao longo dos anos para regular o uso da terra nesses locais especialmente protegidos, como os Acordos de Gestão e o Perfil da Família Beneficiária, que buscam, respectivamente, regulamentar o uso dos recursos naturais e a ocupação do solo (art. 3º, Instrução Normativa ICMBio nº 29/2012²¹) e descrever as características que identificam a população tradicional de cada Unidade de Conservação, servindo

²¹ Revogada pela Instrução Normativa ICMBio nº 07/2017.

como parâmetro para o seu reconhecimento (art. 2º, III, Instrução Normativa ICMBio nº 35/2013). Embora os Acordos de Gestão tenham deixado de ser desenvolvidos em nível federal com a edição da Instrução Normativa ICMBio nº 07/2017, foi mantida a necessidade de elaborar planos específicos com regras sobre o uso da área e o manejo dos recursos naturais por populações tradicionais (art. 14, Instrução Normativa ICMBio nº 07/2017)²².

Ademais, há casos nos quais é possível reconhecer a sobreposição, superposição ou dupla afetação de uma mesma área. Em um contexto de ocupação da área protegida por populações tradicionais, as finalidades de preservação da área em prol do meio ambiente e dos grupos sociais são compatíveis, reconhecendo-se a pertinência entre as suas finalidades, como bem reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, sobreposta ao Parque Nacional de Monte Roraima (STF, 2010), e, mais recentemente, no Tema 1031, segundo o qual “XII – A ocupação tradicional das terras indígenas é compatível com a tutela constitucional do meio ambiente, sendo assegurado o exercício das atividades tradicionais dos povos indígenas”²³.

Nessas situações, entende-se que deve ser priorizada uma gestão compartilhada, de modo a garantir a participação das comunidades envolvidas, como destacado pelo artigo 57 do SNUC e pelo Supremo Tribunal Federal no caso mencionado, no qual se apontou a necessidade de administração da área com o envolvimento das populações afetadas e com a possível consultoria da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) (STF, 2010).

Portanto, ao analisar as regras que regem as relações em determinada área protegida, é essencial que se avalie se há disposições sobre como reconhecer as populações tradicionais beneficiárias e como esses grupos podem fazer uso da Unidade de Conservação. Também é preciso verificar se a sua gestão ocorre em articulação com a população local e com atenção às suas necessidades, de modo a compatibilizar a existência da área protegida com esses grupos.

²² Sobre a transição após a revogação da IN que abordava os Acordos de Gestão, D’Amico, Coutinho e Moraes (2018) explicam: “A IN ICMBio nº 07/2017 (art. 15) revogou a IN ICMBio nº 29/2012, que disciplinava a elaboração de acordos de gestão em Resex, RDS e Flona (com população tradicional). Assim, nos casos de UCs dessas categorias que possuírem acordo de gestão ou plano de utilização em vigor, as normas constantes nestes instrumentos deverão ser revisadas e avaliadas quanto à pertinência de inclusão ou revogação no plano de manejo em elaboração, ou reconhecimento do instrumento existente como um plano específico, se compatível com o plano de manejo. Para a construção de planos específicos nas UCs dessas categorias deve-se observar especialmente as determinações do art. 14 da IN ICMBio nº 07/2017, ressaltando-se que a elaboração de normas nessas UCs sempre será discutida de forma participativa com a população tradicional beneficiária e seguindo as orientações do setor responsável pelo tema no ICMBio” (p. 40).

²³ Ressalta-se que o entendimento aqui apresentado se refere exclusivamente às situações de sobreposição, superposição ou dupla afetação preexistentes, não se aplicando a eventuais pretensões de alocação ou reassentamento de comunidades em Unidades de Conservação desvinculadas de seu território tradicional.

5.2. CONSOLIDAÇÃO TERRITORIAL

Como a própria definição do SNUC indica, as Unidades de Conservação são constituídas por espaços territoriais e seus recursos ambientais (art. 2º, I), de modo que a questão da consolidação territorial é essencial para a regularização das Unidades de Conservação (BRASIL, 2008; KINOUCHI, 2012; TCU, 2013). Trata-se de viabilizar a gestão do espaço das Unidades de Conservação por meio da preservação das condições do território necessárias para que as áreas protegidas cumpram as suas finalidades, contemplando questões relacionadas aos limites e usos desses espaços (ICMBIO, s.d.a).

A consolidação territorial para a adequada implementação das Unidades de Conservação, embora seja essencial e conste como um os princípios do PNAP (item 1.1, XXIII, Decreto Federal nº 5.758/2006), ainda representa um grande desafio a ser enfrentado, como já destacado pelo governo federal (BRASIL, 2023b; BRASIL, 2023c). São três os principais aspectos que devem ser considerados para a análise da regularidade das Unidades de Conservação: a situação das áreas contíguas, as condições de demarcação e sinalização dos limites territoriais e o estado da regularização fundiária do território.

5.2.1. Áreas contíguas: zona de amortecimento e corredores ecológicos

Para que as Unidades de Conservação sejam preservadas, mantendo-se as características e condições ambientais originais que justificaram a sua criação, devem ser estabelecidas regras não somente para a gestão dos espaços que efetivamente estão dentro dos seus limites, como para os seus arredores, de modo a limitar os impactos sobre as dinâmicas locais.

As zonas de amortecimento constituem “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. 2º, XVIII, SNUC). Trata-se de área essencial que garante o isolamento da Unidade de Conservação de possíveis ameaças, como “invasões de espécies exóticas, patógenos, poluentes, incêndios, atividades ilegais ou desordenadas” (D’AMICO, COUTINHO, MORAES, 2018, p. 38), como bem destaca o STJ:

[...] embora não faça parte, sob o prisma do domínio, da Unidade de Conservação em si - tanto que a gestão do uso e das atividades socioeconômicas privadas ocorre por meio de limitações administrativas específicas, sem necessidade de desapropriação e direito à indenização -, a Zona de Amortecimento se apresenta, na ótica jurídica, como espaço de transição ou tampão - verdadeira pele ecológica ou ecótono administrativamente induzido -, destinado a garantir a higidez da área protegida e reduzir a vulnerabilidade da biodiversidade do interior do fragmento delimitado a vetores externos, naturais ou antropogênicos.

(STJ, REsp 1.406.139/CE, Segunda Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 05/08/2014, p. 1 - grifos originais).

Todas as Unidades de Conservação, com exceção da Área de Proteção Ambiental, devem possuir zona de amortecimento (art. 25, SNUC) e os seus limites podem ser definidos no ato de criação da Unidade de Conservação ou posteriormente, por ato infralegal - no caso, portaria (D'AMICO, COUTINHO, MORAES, 2018). No segundo caso, conclui-se, da conjugação dos artigos 25, § 2º, e 27 do SNUC com o artigo 12, inciso I, do Decreto Federal nº 4.340/2002, que a sua configuração deve ser estabelecida no Plano de Manejo. Trata-se de espaço que tem regras próprias de ocupação e uso, que são definidas pelo órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação à qual ele se vincula (art. 25, §1º, SNUC).

No tocante ao prazo para definição da zona de amortecimento, considerando, primeiramente, a omissão do legislador sobre a questão, pode-se afirmar que, embora aceitável a interpretação de que o prazo para delimitação seja o mesmo do Plano de Manejo, deve-se admitir também a possibilidade de regularização em momento posterior a este, adotando-se o entendimento mais favorável ao meio ambiente (princípio *in dubio pro natura*). Por outro lado, nada impede que sejam adotadas medidas para que o órgão ambiental competente cumpra com sua obrigação no menor tempo possível.

A importância da preservação da integralidade das zonas de amortecimento é tão central que consta como um objetivo geral do PNAP (item 3.5, Decreto Federal nº 5.758/2006), constituindo-se como elemento imprescindível para a regularidade das Unidades de Conservação. No entanto, essa regularidade só pode ser reconhecida com o estabelecimento de regras e a realização de ações de fiscalização da ocupação e uso dessas áreas, não bastando a sua simples instituição (STJ, 2014).

Na mesma linha, os corredores ecológicos são “porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquela das unidades individuais” (art. 2º, XIX, SNUC). Conforme Abi-Eçab e Gaio, “os corredores de biodiversidade são essenciais para combater a fragmentação dos remanescentes florestais, a criação de ilhas isoladas sem qualquer conexão entre si e a crescente pressão antrópica sobre estes espaços” (ABI-EÇAB, GAIO, 2019. p. 737).

A Lei do SNUC aponta que a instituição dos corredores de biodiversidade se dá por uma análise de conveniência do órgão ambiental (art. 25, SNUC), mas há entendimento de que, se houver a viabilidade de conexão entre Unidades de Conservação, há obrigação de sua instituição com base em uma interpretação constitucional do aludido dispositivo:

Isso porque o 225 da Constituição da República determina ao Poder Público, para assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ações positivas (e não inércia) para a proteção da fauna e da flora e da integridade do patrimônio genético e para a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais. (ABI-EÇAB; GAIO, 2019. p. 738.)

Independentemente disso, caso os corredores de biodiversidade sejam estabelecidos, também devem ser criadas regras para a sua ocupação e uso, seja no ato de criação da Unidade de Conservação ou posteriormente (art. 25, §§ 1º e 2º, SNUC), e adotadas medidas para a sua adequada fiscalização.

5.2.2. Consolidação dos limites territoriais: demarcação e sinalização

Fixados e compreendidos os limites da Unidade de Conservação, a sua demarcação e sinalização são medidas essenciais para a sua materialização espacial, garantindo visualização pública e, conseqüentemente, a consolidação territorial da área protegida (KINOUCI, 2012; TCU, 2013; MPF, 2014; TCU, 2015; ICMBIO, 2021; ICMBIO, s.d.a).

Como bem delineado pelo TCU: “a demarcação consiste na utilização de algum mecanismo que demonstre os marcos de onde começam e terminam as terras da unidade.

A sinalização é a fixação de placas nos principais pontos de acesso à unidade” (TCU, 2013, p. 60). Na sinalização, é preciso que constem os seguintes elementos básicos: o nome da Unidade de Conservação, logotipos e símbolos nacionais, o ato legal de criação daquele espaço, seu órgão gestor e a indicação de eventuais restrições legais de uso e acesso à área (ICMBIO, s.d.a).

Essas ações têm “a finalidade de informar a localização e a natureza daquele território, de forma a tornar pública e indubitável a presença do Estado por meio desse instrumento de conservação na região” (ICMBIO, s.d.a). A falta de demarcação e de sinalização dificulta o reconhecimento dos limites físicos da Unidade de Conservação e, como consequência, a identificação de onde podem ou não podem ser executadas certas atividades, em consonância com o Plano de Manejo e o zoneamento da área protegida.

A indispensabilidade dessas ações já está positivada na legislação vigente e é amplamente reconhecida pelo Poder Público. A demarcação de terras é uma prioridade para a destinação dos recursos de compensação ambiental nas Unidades de Conservação (art. 33, I, Decreto Federal nº 4.340/2002) e a sinalização consta como uma das ações a ser tomada no âmbito da 5ª fase do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) (item 10.1.3). (BRASIL, 2023b).

Considerando que os limites das Unidades de Conservação precisam ser publicamente conhecidos para que sejam respeitados e permitam que essas áreas sejam preservadas, a verificação da regularidade de uma Unidade de Conservação passa pela confirmação da adoção de medidas de demarcação e sinalização dos seus limites territoriais.

5.2.3. Regularização fundiária

Reconhecidas as fronteiras das Unidades de Conservação, é preciso que sejam adotadas medidas para que as áreas no seu interior sejam compatibilizadas com as limitações de uso e ocupação dispostas na legislação e no Plano de Manejo. Esse processo tem como objetivo a regularização fundiária da área protegida.

A regularização fundiária é atingida quando todas as áreas que devem ser de domínio público encontram-se sob domínio do órgão ambiental competente. Isso inclui não apenas possíveis medidas de desapropriação de áreas privadas, de reassentamento de populações tradicionais ou de regulação da posse e uso por esses grupos por meio de

contrato - a depender da categoria de Unidade de Conservação -, como a destinação de áreas que, embora já sejam de domínio público, estejam vinculadas a outros entes federativos ou órgãos governamentais que não aquele responsável pela área protegida.

O quadro a seguir resume o regime de propriedade aplicável a cada categoria de Unidade de Conservação, de acordo com as disposições do SNUC, de modo a permitir a visualização das medidas que devem ser adotadas com vistas à regularização do espaço físico da área protegida:

Quadro 1: Regime de propriedade das categorias de Unidade de Conservação de acordo com o SNUC²⁴

Grupo	Categoria	Artigo	Propriedade	Desapropriação
Proteção Integral	Estação Ecológica	9º	Posse e domínio públicos	Obrigatória
	Reserva Biológica	10	Posse e domínio públicos	Obrigatória
	Parque Nacional	11	Posse e domínio públicos	Obrigatória
	Monumento Natural	12	Pode ser constituído por áreas particulares, em caso de compatibilidade	Obrigatória em caso de incompatibilidade*
	Refúgio de Vida Silvestre	13	Pode ser constituído por áreas particulares, em caso de compatibilidade	Obrigatória em caso de incompatibilidade*
Uso Sustentável	Área de Proteção Ambiental	15	Áreas públicas ou privadas	Não se aplica, mas é possível que sejam estabelecidas restrições*
	Área de Relevante Interesse Ecológico	16	Áreas públicas ou privadas	Não se aplica, mas é possível que sejam estabelecidas restrições*
	Floresta Nacional, Estadual ou Municipal**	17	Posse e domínio públicos	Obrigatória
	Reserva Extrativista**	18	Domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais	Obrigatória
	Reserva de Fauna	19	Posse e domínio públicos	Obrigatória
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável**	20	Domínio público	Obrigatória em caso de incompatibilidade*
* A incompatibilidade e as restrições devem ser analisadas de acordo com as disposições do Plano de Manejo				
** Casos nos quais se admite a permanência e/ou o uso por populações tradicionais que já habitavam a área no momento de criação da UC				

Fonte: Adaptado de ABRAMPA, CNMP, 2024

²⁴ Como informado, as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) foram excluídas da presente análise por possuírem algumas peculiaridades em razão da sua criação e manutenção por iniciativa particular, razão pela qual nem todos os requisitos listados no presente documento são pertinentes para elas.

Como se vê, os diferentes regimes de propriedade impõem obrigações diversas no que diz respeito à regularização fundiária das Unidades de Conservação.

Quando a desapropriação é obrigatória (seja por disposição legal ou por incompatibilidade reconhecida no Plano de Manejo²⁵), ela não ocorre automaticamente, sendo necessária prévia e justa indenização pelas benfeitorias (ICMBIO, s.d.a). No caso das Unidades de Conservação federais, esse procedimento é regulamentado pela Instrução Normativa ICMBio nº 04/2020²⁶.

Em caso de presença de comunidades tradicionais, há algumas peculiaridades a serem consideradas. A sua posse e uso podem, em algumas situações, ser mantidas, por meio de contrato de concessão de direito real de uso (art. 23, SNUC; art. 13, Decreto Federal nº 4.340/2002; art. 4º, Decreto Federal nº 98.897/1990). No entanto, caso a permanência não seja autorizada, além da indenização ou compensação pelas benfeitorias, essas comunidades devem ser realocadas pelo Poder Público, com respeito aos seus modos de vida e fontes de subsistência (art. 42, SNUC; arts. 35 e seguintes, Decreto Federal nº 4.340/2002) (TCU, 2013).

Para que as ações de desapropriação e indenização possam ser adotadas, é preciso que seja realizado, em primeiro lugar, um levantamento fundiário da área. Esse levantamento permite que sejam reconhecidas as áreas que devem ser alvo desse processo (TCU, 2013). Além disso, é necessário que os procedimentos desapropriatórios sejam conduzidos com atenção aos documentos oficiais, de modo a evitar fraudes na cadeia dominial ou nos títulos de propriedade, que ainda são comuns, principalmente em contextos de altos índices de grilagem (TCU, 2013). Apenas então torna-se possível proceder à indenização e à efetiva desapropriação. O processo de regularização fundiária da Unidade de Conservação de domínio público só é concluído quando toda a sua área encontra-se sob domínio do órgão ambiental competente. Nos casos em que a desapropriação é exigida somente em caso de incompatibilidade, o processo de regularização fundiária se encerra com a resolução dos casos de ocupação incompatível.

A regularização fundiária é essencial para que as Unidades de Conservação cumpram com os seus propósitos. A manutenção de ocupações dentro da área protegida quando

²⁵ Note-se, aqui, como a edição do Plano de Manejo é essencial, sendo o documento responsável por dispor sobre as ocupações toleradas e não toleradas em cada área da Unidade de Conservação.

²⁶ O ICMBIO disponibiliza um checklist dos documentos que devem ser exigidos para que seja obtida a indenização. Ele pode ser acessado em: <<https://tinyurl.com/ywna3y3t>>. Acesso em: 16 jan. 2025.

ela não as comporta aumenta o risco de desenvolvimento de atividades que prejudicam a preservação ambiental da área (TCU, 2013). Estudos realizados na região amazônica brasileira apontam que a resolução de conflitos fundiários dentro das Unidades de Conservação contribui para a redução da pressão por desmatamento no seu interior (NOLTE, AGRAWAL, BARRETO, 2013). Essa importância é destacada pelo PNAP, que prevê a conclusão dos processos de regularização fundiária em todas as Unidades de Conservação como um dos seus objetivos (item 3.2., 'f', Decreto Federal nº 7.758/2006), o que já foi abordado pelo TCU:

A política pública de áreas protegidas pressupõe o estabelecimento de territórios voltados à conservação da biodiversidade in situ, demandando uma gestão territorial efetiva que permita que essas áreas alcancem os objetivos para os quais foram criadas. Assim, a adequada implementação e gestão das unidades de conservação passa necessariamente por sua consolidação territorial, que tem a regularização fundiária como componente importante (TCU, 2021, p. 57).

Todavia, a regularização fundiária é um dos principais desafios para a adequada implementação das Unidades de Conservação brasileiras. Ao menos 26 milhões de hectares de áreas que ainda exigem algum tipo de regularização estão localizadas no interior de Unidades de Conservação federais (TCU, 2013; TCU, 2015; PRIZIBISCZKI, 2023; SEMEIA, 2023b). Dessa forma, é fundamental exigir e atestar a regularização fundiária das Unidades de Conservação como uma das condições para a confirmação da sua regularidade.

5.3. ATIVIDADES

Embora as Unidades de Conservação sejam áreas cujos uso e ocupação são restritos, isso não significa que não pode ser executada nenhuma atividade nos seus limites. Pelo contrário, algumas atividades são importantes para o atingimento dos seus objetivos, como é o caso da pesquisa científica, estudos, monitoramento, educação ambiental, recreação, turismo ecológico e fiscalização (art. 4º, X, SNUC; art. 15, Decreto Federal nº 4.340/2002).

Para a avaliação da regularidade das atividades desenvolvidas nas áreas protegidas, é preciso consultar os objetivos específicos de cada categoria de Unidade de Conservação (arts. 9º, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19 e 20, SNUC) e as disposições do Plano de Manejo, a fim de compreender quais são as atividades previstas como obrigatórias para aquele espaço, assim como aquelas que são compatíveis com as suas finalidades e limitações. A este respeito, vale ressaltar que o parágrafo único do artigo 28 do SNUC proíbe que sejam executadas quaisquer atividades que não aquelas destinadas a garantir a integralidade dos recursos que a área busca proteger enquanto não for elaborado o Plano de Manejo.

Feita essa ressalva, destacam-se as regras que envolvem cinco atividades essenciais para garantir a regularidade das Unidades de Conservação: a fiscalização, a visitação, a pesquisa, o monitoramento da biodiversidade e a exploração florestal.

5.3.1. Fiscalização

A fiscalização é uma atividade básica para a implementação das Unidades de Conservação, já que é por meio dela que é possível atestar que as áreas protegidas não estão sofrendo quaisquer prejuízos, seja por ações continuadas ou emergências ambientais (BRASIL, 2008; KINOUCI, 2012; TCU, 2013; ICMBIO, 2021). Devido à sua importância, o PNAP inclusive prevê ações relacionadas à implementação de sistemas e órgãos de fiscalização efetivos (itens 3.2 e 5.1 Decreto Federal nº 5.758/2006).

As ações de fiscalização devem abranger a área da Unidade de Conservação, a sua zona de amortecimento e os seus eventuais corredores ecológicos, sem prejuízo da fiscalização de infrações ambientais cometidas além desses espaços se houver a necessidade de garantir a proteção ambiental da Unidade de Conservação²⁷. Exemplo

²⁷ Veja-se o que dispõe o art. 1º, parágrafo único, do Anexo da Portaria ICMBio nº 95/2012, que trata do Regulamento Interno da Fiscalização Ambiental do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

disso é o contido na Orientação Jurídica Normativa nº 17/2010/PFE/IBAMA, que reforça a competência do órgão de fiscalização em relação ao monitoramento das zonas circundantes e de amortecimento, “as quais figuram como imprescindíveis à consecução das finalidades das áreas protegidas”. Além disso, devem se atentar não apenas à verificação da inocorrência de intervenções não autorizadas, como ao controle de atividades permitidas (art. 32, §2º, SNUC).

Portanto, a implementação efetiva e concreta de unidades de conservação depende da aprovação do plano de manejo e gestão, com consequente plano de monitoramento e fiscalização. Nesses termos, o Superior Tribunal de Justiça, no REsp 1.163.524/SC, decidiu que é dever do órgão ambiental a realização do plano de manejo e a designação de equipe técnica para fiscalização de áreas protegidas. A fiscalização ambiental é um dever-poder de natureza vinculada, indisponível, irrenunciável e imprescritível, inexistindo a liberdade de não exercê-la (MIRRA, 2018).

Medidas de fiscalização estão diretamente relacionadas ao atingimento das finalidades das Unidades de Conservação, o que é evidenciado pelo fato que, em nível federal, elas constituem uma das competências do ICMBio, integrando as atribuições dos seus analistas ambientais (art. 1º, I, Lei Federal nº 11.516/2007; art. 4º, I, Lei Federal nº 10.410/2002). De fato, as ações de fiscalização são essenciais para que essas áreas protegidas não sejam apenas formalmente criadas, mas que efetivamente mantenham a capacidade de atender aos seus objetivos de forma contínua.

Como exemplo, no caso de UCs que recebem visita, há a necessidade de realização de plano de monitoramento de impactos, a fim de avaliar a necessidade de adequações das estruturas da área para permitir a visitação, sem a perda dos objetivos da unidade. Dessa forma, o monitoramento constante das atividades de visitação na UC também se enquadra como uma medida de fiscalização necessária. A forma e assiduidade varia conforme as características da unidade, tendo-se como exemplo de padronização de fiscalização o Manual de Monitoramento e Gestão dos Impactos da Visitação em Unidades de Conservação, elaborado pela Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo.²⁸

É apenas diante da verificação da existência de instrumentos de planejamento e recursos suficientes para a sua adequada implementação, com a realização de ações

²⁸ SÃO PAULO (Estado). **Secretaria do Meio Ambiente**. Manual de monitoramento da gestão de impactos da visitação em unidades de conservação. Disponível em: <https://wwfbrnew.awsassets.panda.org/downloads/manual_monit_gestao_impactos_visit_ucs.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2025.

periódicas e da confirmação da capacidade de resposta a emergências ambientais, é que se torna possível atestar a regularidade das Unidades de Conservação do ponto de vista da fiscalização (TCU, 2015).

Sobre o tema, o Caderno de Fiscalizações em Meio Ambiente (2007-2023)²⁹, realizada de maneira conjunta pelo TCU e nove Tribunais de Contas estaduais (do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins), apontou as seguintes situações críticas no que se refere à capacidade de trabalho dos órgãos ambientais responsáveis pela fiscalização de UCs (TCU, 2023, p. 10):

- Existência de recursos financeiros incompatíveis com as necessidades de gestão, uma vez que os recursos aplicados pelo ICMBio por km² de área protegida é inferior ao montante alocado por países distintos na gestão de UCs.
- Incompatibilidade de recursos humanos com as necessidades de gestão, considerando a proporção de km² de área de UC para cada servidor do ICMBio é muito superior à relação observada no principal órgão responsável pela gestão de UCs dos outros países avaliados.

De fato, o órgão gestor de uma Unidade de Conservação precisa ser dotado de recursos humanos suficientes, com agentes de fiscalização treinados e capacitados, além dos recursos materiais e financeiros para a realização contínua e ininterrupta de fiscalização de cunho preventivo e de apuração de infrações ambientais, seja ela rotineira ou emergencial.

5.3.2. Visitação

A visitação é uma atividade importante para a manutenção e valorização das tipologias de Unidades de Conservação que possuem essa finalidade. Ao aliar a proteção ambiental e a preservação dos modos de vida de comunidades tradicionais com a abertura ao público, a visitação não promove apenas o direito ao meio ambiente (art. 225, CRFB/1998) - por meio da conservação, conscientização e educação ambiental - e ao patrimônio cultural (art. 216, CRFB/1988), como incentiva o turismo (art. 180, CRFB/1988), atendendo à Política

²⁹ TCU – Tribunal de Contas da União. **Caderno de Fiscalizações em Meio Ambiente 2007-2023**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/data/files/A6/C7/F2/8C/F6793910FDB48339E18818A8/Caderno%20de%20Fiscalizacoes%20em%20Meio%20Ambiente%202007-2023.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2025.

Nacional de Turismo (arts. 5º, VIII e § único, e 9º, § único, VII, Lei Federal nº 11.771/2008) e ao próprio SNUC (arts. 4º, XII, e 5º, IV). Também tem o potencial de gerar relevantes ganhos econômicos, principalmente para as comunidades locais (TCU, 2015).

O uso público dessas áreas pode ser incentivado, permitido ou proibido, a depender da categoria de Unidade de Conservação. Mesmo nos casos nos quais a visitação pública é, em regra, proibida, é autorizada excepcionalmente a visitação com objetivo educacional, nos termos das regras dispostas pelo Plano de Manejo ou regulamento próprio. Nos casos de visitação permitida, também é necessária atenção às normas específicas da Unidade de Conservação. Além disso, é importante considerar que, embora a visitação com fins educacionais seja uma atividade benéfica e desejável para todas as Unidades de Conservação, ela não é obrigatória e depende de planejamento, equipe treinada, segurança e monitoramento dos impactos provocados pela visitação, assim como de uma análise dos custos correspondentes. A tabela a seguir sistematiza a situação da visitação em cada categoria de acordo com o SNUC:

Quadro 2: Visitação nas categorias de Unidade de Conservação de acordo com o SNUC³⁰

Grupo	Categoria	Artigo	Visitação
Proteção Integral	Estação Ecológica	9º, §2º	Proibida, exceto quando com objetivo educacional
	Reserva Biológica	10, §2º	Proibida, exceto quando com objetivo educacional
	Parque Nacional	11, §2º	Permitida (objetivo da categoria*)
	Monumento Natural	12, §3º	Permitida
	Refúgio de Vida Silvestre	13, §3º	Permitida
Uso Sustentável	Área de Proteção Ambiental	15, §§3º e 4º	Permitida
	Área de Relevante Interesse Ecológico	16	Sem previsão expressa
	Floresta Nacional, Estadual ou Municipal	17, §3º	Permitida
	Reserva Extrativista	18, §3º	Permitida
	Reserva de Fauna	19, §2º	Permitida
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Art. 20, §5º, I	Permitida e incentivada

* Especificamente no caso dos Parques Nacionais, a visitação consta como um dos seus objetivos específicos (art. 11, §2º, SNUC). Isso se depreende também do seu regulamento específico, instituído pelo Decreto Federal nº 84.017/1979.

Fonte: Elaboração própria, 2024

³⁰ Como informado, as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) foram excluídas da presente análise por possuírem algumas peculiaridades em razão da sua criação e manutenção por iniciativa particular, razão pela qual nem todos os requisitos listados no presente documento são pertinentes para elas.

A visitação não se limita à mera abertura das áreas protegidas ao público. Para que as atividades de visitação sejam realizadas de forma alinhada com os objetivos das Unidades de Conservação e contribuam para a compreensão das suas repercussões para a área protegida e para as comunidades e economia locais, é preciso que haja uma logística estruturada, com o controle de acesso, contagem do número de visitantes, monitoramento da visitação e dos seus impactos, infraestrutura, sinalização turística (de trilhas, por exemplo) e pesquisas de satisfação (KINOCHI, 2012; TCU, 2021; SEMEIA, 2023). Também é necessário que sejam oferecidas orientações claras e promovidas medidas de segurança aos visitantes, seja para protegê-los, seja para resguardar o Poder Público de eventuais ações de responsabilização.

A falta desses elementos pode representar um descontrole das atividades de turismo, com potenciais prejuízos à Unidade de Conservação, como com o “(...) fluxo desordenado de turistas, visitação não qualificada para o turismo em áreas protegidas, sobrecarga e deterioração dos recursos naturais e dos atrativos turísticos naturais, falhas no controle da visitação, especulação imobiliária, entre vários outros” (TCU, 2021, p. 55). Portanto, é preciso que se avalie se a Unidade de Conservação possui as condições necessárias para que as atividades de visitação sejam realizadas de forma adequada.

De fato, levantamentos recentes apontam que essas atividades complementares à visitação ainda estão sendo realizadas de forma reduzida e limitada (SEMEIA, 2023), o que representa, ao mesmo tempo, o desperdício de potencial das Unidades de Conservação e a sua sujeição a situações de risco:

[...] na maior parte das UCs federais, o uso público e o turismo ocorrem de maneira não ordenada, não estruturada, não qualificada e não controlada e, em alguns casos, em contrariedade à categoria da UC, o que pode representar um risco à conservação da biodiversidade e dos ecossistemas dessas áreas protegidas. Conclui-se, assim, que o uso público não está sendo adequadamente aproveitado nas UCs federais, havendo desperdício do potencial econômico, social e ambiental do patrimônio natural representado por essas áreas protegidas. (TCU, 2021, p. 48)

Assim, a necessidade de promoção de atividades de visitação e uso público das Unidades de Conservação é acompanhada do dever de fornecer as condições mínimas para

tanto, de modo a incentivar o turismo local e gerar o bom uso dessas áreas protegidas, sem comprometer o meio ambiente e as comunidades ali presentes. Nesse sentido, a Lei Federal nº 13.668/2019, responsável por alterar a Lei Federal nº 11.516/2007, inclusive prevê que, mediante procedimento licitatório, poderão ser concedidos serviços, áreas ou instalações das Unidades de Conservação federais para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza (art. 14-C, *caput*). No entanto, o chamamento público será dispensado em caso de parcerias com associações representativas das populações tradicionais beneficiárias de Unidades de Conservação, que também receberão parte dos recursos auferidos (art. 14-C, §3º). Trata-se de medida que busca valorizá-las, nos termos do artigo 5º, inciso IX, da Lei Federal nº 13.019/2014.

5.3.3. Pesquisa

As atividades de pesquisa também são centrais para as Unidades de Conservação (TCU, 2013). O incentivo à pesquisa científica é um dos objetivos do SNUC (art. 4º, X) e consta como um dos propósitos específicos de algumas categorias de Unidades de Conservação (arts. 9º, *caput*; 11, *caput*; e 19, *caput*, SNUC), além de ser mencionada em diversas das estratégias listadas no PNAP (item 6.4, Decreto Federal nº 5.758/2006). Conforme se vê do artigo 32 do SNUC, trata-se de atividade que deve ser incentivada pelos órgãos executores.

Ela pode servir a diversos propósitos, como ao manejo da área protegida - de modo a promover o uso sustentável dos seus recursos naturais (art. 32, SNUC e art. 33, Decreto Federal nº 4.340/2002) - e à melhor compreensão da fauna, flora e ecologia da Unidade de Conservação, assim como dos seus aspectos sociais, culturais e econômicos (art. 32, SNUC e item 6.4, II, 'd' e 'g', Decreto Federal nº 5.758/2006). Na hipótese de existência de populações tradicionais, destaca-se a importância da pesquisa valorizar o seu conhecimento (art. 32, SNUC).

Assim como todas as atividades realizadas nas Unidades de Conservação, toda e qualquer pesquisa deve ser executada de acordo com as regras do Plano de Manejo e de eventuais outras regulamentações, sendo vedada a sua realização em caso de risco à sobrevivência de espécies integrantes desses ecossistemas (art. 32, §1º, SNUC). Além

disso, deve ser precedida de autorização do órgão responsável pela administração daquela área (arts. 9º, §3º; 10, §3º; 11, §3º; 13, §4º; 15, §3º; 17, §4º; 18, §4º; 20, §5º, II; 32, §2º, SNUC). Em casos de áreas particulares localizadas dentro das Unidades de Conservação que admitem essas ocupações, cabe ao proprietário dispor sobre as condições para a realização de pesquisas (art. 15, §4º, SNUC).

A tabela a seguir sistematiza a situação de pesquisa em cada categoria de Unidade de Conservação de acordo com o SNUC:

Quadro 3: Pesquisa nas categorias de Unidade de Conservação de acordo com o SNUC³¹

Grupo	Categoria	Artigo	Pesquisa
Proteção Integral	Estação Ecológica	9º, <i>caput</i> e §3º	Permitida (objetivo da categoria*)
	Reserva Biológica	10, §3º	Permitida
	Parque Nacional, Estadual ou Municipal	11, <i>caput</i> e §3º	Permitida (objetivo da categoria)
	Monumento Natural	12	Sem previsão expressa
	Refúgio de Vida Silvestre	13, §4º	Permitida
Uso Sustentável	Área de Proteção Ambiental	15, §§3º e 4º	Permitida
	Área de Relevante Interesse Ecológico	16	Sem previsão expressa
	Floresta Nacional, Estadual ou Municipal	17, <i>caput</i> e §4º	Permitida e incentivada (objetivo da categoria)
	Reserva Extrativista	18, §4º	Permitida e incentivada
	Reserva de Fauna	19	Sem previsão expressa
	Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Art. 20, §5º, II	Permitida e incentivada

* A pesquisa como objetivo da Estação Ecológica está prevista não apenas no artigo 9º do SNUC, como na Lei Federal nº 6.902/1981, que dispôs originalmente sobre a sua criação.

Fonte: Elaboração própria, 2024

Assim como ocorre com a visitação, muitas Unidades de Conservação estão sendo subutilizadas, sem o aproveitamento do seu potencial de pesquisa (TCU, 2021), algo que deveria ser incentivado e adequadamente implementado.

³¹ Como informado, as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) foram excluídas da presente análise por possuírem algumas peculiaridades em razão da sua criação e manutenção por iniciativa particular, razão pela qual nem todos os requisitos listados no presente documento são pertinentes para elas.

5.3.4. Monitoramento da biodiversidade

Na medida em que um dos objetivos primários das Unidades de Conservação é a proteção da diversidade biológica (art. 4º, I, II e III, SNUC), é imprescindível que sejam realizadas avaliações periódicas da biodiversidade local. Sobre o tema, o ICMBio explica que:

Monitorar a biodiversidade é realizar um conjunto de atividades de longo prazo que permita avaliar as respostas de populações ou ecossistemas às práticas de conservação e aos impactos de fatores externos, como a perda de habitat, as alterações da paisagem, a sobre-exploração de espécies e as mudanças climáticas. Com ações balizadas pelo monitoramento, é possível criar estratégias para atenuar as pressões sobre os ecossistemas. (ICMBIO, s.d.b)

Essas atividades são essenciais para que se avaliem concretamente as repercussões das diferentes políticas e ações para a biodiversidade local (GRELLE, CARNEIRO, MOURA, 2024). No caso das Unidades de Conservação, o monitoramento da biodiversidade contribui com a produção de dados necessários para embasar a tomada de decisão informada - seja na perspectiva da gestão das áreas protegidas ou da proposição de medidas de conservação - e viabilizam o acompanhamento das consequências da criação e manutenção das áreas protegidas para a biodiversidade (KINOUCHI, 2012; TCU, 2013; ICMBIO, 2014b; ICMBIO, 2014c; TCU, 2015; ICMBIO, 2021; TCU, 2021).

O monitoramento ambiental é previsto expressamente como um objetivo do SNUC (art. 4º, X) e é abordado em diversos objetivos e estratégias do PNAP (item 6, Decreto Federal nº 5.758/2006), nos termos do qual o monitoramento da biodiversidade também deve levar em consideração a presença e a manutenção de espécies ameaçadas de extinção (art. 4º, II, SNUC) (TCU, 2015). Para a sua realização, ressalta-se a relevância de aproximar os saberes científicos e tradicionais, que têm o potencial de atuar complementarmente em prol de levantamentos e monitoramentos aprofundados da diversidade biológica local (ICMBIO, 2014b).

5.3.5. Atividades de exploração florestal nas Florestas Nacionais, Estaduais ou Municipais

Especificamente no caso das Florestas Nacionais, Estaduais ou Municipais, outra atividade que precisa ser analisada na verificação da regularidade das Unidades de Conservação é a exploração florestal. Como esses espaços têm como objetivo básico o uso sustentável dos recursos florestais, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas (art. 17, SNUC), a sua adequada gestão - e, consequentemente, a sua regular implementação - compreende a realização dessas atividades, seja diretamente, por comunidades tradicionais (por meio de manejo comunitário) ou por meio de concessões florestais (art. 4º, Lei Federal nº 11.284/2006) (TCU, 2013).

As atividades de exploração florestal devem ser realizadas em consonância com as diretrizes da Lei Federal nº 11.284/2006. Especificamente em casos de concessão florestal nas Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais, a legislação prevê uma série de regras, como a necessidade de prévia aprovação do Plano de Manejo e autorização do órgão gestor da Unidade de Conservação, assim como de elaboração dos editais e contratos de concessão com a participação do Conselho Gestor, que também é responsável por acompanhar todas as etapas de eventual processo de outorga (art. 48, Lei Federal nº 11.284/2006).

Outras regras gerais das concessões florestais incluem: a realização de audiências públicas prévias; a existência de processos licitatórios adequados; a publicização de todos os documentos pertinentes, como relatórios ambientais preliminares, licenças ambientais, relatórios de impacto ambiental, contratos e relatórios de fiscalização e de auditorias; e a limitação da exploração de produtos e serviços florestais ao perímetro georreferenciado do lote da concessão florestal (arts. 7º, 8º e 14, Lei Federal nº 11.284/2006).

5.4. RECURSOS

Para a realização das ações de gestão e consolidação territorial, bem como para a execução das atividades das Unidades de Conservação, são necessários recursos humanos, financeiros e infraestrutura básica, conforme o TCU já vem destacando há mais de dez anos (TCU, 2013). A carência dessas condições compromete diretamente a execução de uma série de atividades essenciais e, conseqüentemente, a capacidade das Unidades de Conservação atingirem as suas finalidades, representando um risco ao patrimônio ambiental protegido por essas áreas (TCU, 2013; TCU, 2015; TCU, 2021). Os aludidos recursos constituem, portanto, elementos fundamentais para atestar a regularidade de uma Unidade de Conservação.

5.4.1. Recursos humanos

A gestão e a execução de atividades relacionadas às Unidades de Conservação dependem diretamente da existência de mão-de-obra suficiente e qualificada. Ou seja, para que essas áreas protegidas sejam capazes de atingir seus objetivos, é preciso que sejam alocados funcionários para a realização de todas as atividades essenciais à sua implementação e que eles tenham o conhecimento e a capacidade técnica necessárias para executar cada uma dessas ações (KINOUCHI, 2012; TCU, 2021). Como se extrai do PNAP, as Unidades de Conservação devem ser munidas de pessoal qualificado, por meio da dotação de estrutura técnica e administrativa compatível com as suas necessidades (itens 5.1, I, 'c', e II, 'i', Decreto Federal nº 5.758/2006). Assim, a avaliação da suficiência dos recursos humanos disponíveis exige uma análise quantitativa e qualitativa.

Na prática, contudo, a falta de servidores em diversas áreas protegidas é recorrente, sendo que várias não tem sequer um servidor lotado (TCU, 2013; TCU, 2015; ICMBIO, 2021; ICMBIO, 2023; SEMEIA, 2023). Essa realidade prejudica - quando não inviabiliza - a realização de atividades essenciais para que esses espaços tenham autonomia administrativa, o que inclui desde as medidas de gestão até as atividades de campo (TCU, 2015; TCU, 2021). Nesse sentido, o TCU já destacou que: "as UCs precisam contar com o quantitativo adequado de recursos humanos para realizar as atividades administrativas, gerenciais e finalísticas e gozar, assim, de autonomia administrativa" (TCU, 2021, p. 34).

Nesse sentido, é preciso averiguar não apenas se há servidores suficientes e qualificados para realizar as atividades essenciais aplicáveis a todas essas áreas protegidas, como também se há pessoas suficientes capazes de executar também outras ações eventualmente listadas no respectivo Plano de Manejo.

5.4.2. Recursos financeiros

Além dos recursos humanos, é indispensável que sejam disponibilizados e adequadamente alocados recursos financeiros suficientes para atender às necessidades das Unidades de Conservação (BRASIL 2008; KINOUCI, 2012; ICMBIO, 2021). Nesse sentido, o SNUC prevê expressamente como diretriz a busca pela autonomia financeira das Unidades de Conservação, com a alocação de recursos de modo a garantir a sua gestão eficaz e o atingimento dos seus objetivos (art. 5º, XI e XII). O PNAP também ressalta a sustentabilidade financeira e econômica das Unidades de Conservação como um dos seus princípios e objetivos gerais, sendo essencial para assegurar a continuidade administrativa e gerencial das áreas protegidas pelo SNUC (itens 1.1, XXII, e 5.4, Decreto Federal nº 5.758/2006).

Hoje, diversas atividades essenciais dessas áreas protegidas não vêm sendo realizadas devido à falta de recursos financeiros (TCU, 2015; TCU, 2021; SEMEIA, 2023). Isso decorre não apenas da reduzida destinação de recursos às Unidades de Conservação, como da má exploração de diversas fontes que poderiam mais bem utilizadas e implementadas - como é o caso dos mecanismos previstos nos artigos 36³², 47³³ e 48³⁴ do SNUC e da criação de receitas pela própria área protegida, como por meio da visitação (TCU, 2013; TCU, 2021). Esses mecanismos financeiros devem ser empregados estrategicamente para garantir a sustentabilidade econômica de todas as Unidades

³² Lei Federal nº 9.985/2000 (SNUC): "Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei".

³³ Lei Federal nº 9.985/2000 (SNUC): "Art. 47. O órgão ou empresa, público ou privado, responsável pelo abastecimento de água ou que faça uso de recursos hídricos, beneficiário da proteção proporcionada por uma unidade de conservação, deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade, de acordo com o disposto em regulamentação específica".

³⁴ Lei Federal nº 9.985/2000 (SNUC): "Art. 48. O órgão ou empresa, público ou privado, responsável pela geração e distribuição de energia elétrica, beneficiário da proteção oferecida por uma unidade de conservação, deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade, de acordo com o disposto em regulamentação específica".

de Conservação, inclusive daquelas que não são capazes de gerar recursos suficientes para a sua manutenção, em função das restrições de atividades inerentes a cada categoria de área protegida.

Além disso, pesquisa realizada com gestores de Unidades de Conservação também aponta que existe uma falta de transparência sobre os recursos disponíveis, o que dificulta - quando não impede - o planejamento financeiro e o financiamento de atividades essenciais dentro desses espaços (SEMEIA, 2023).

Logo, ao analisar a implementação de uma Unidade de Conservação, deve-se avaliar a sua sustentabilidade financeira, o que inclui: (i) a disponibilidade de recursos suficientes para atender a todas as demandas de gestão e operação daquela área; (ii) a adequada implementação dos mecanismos financeiros mencionados, sempre que cabível; e (iii) a transparência da destinação e execução desses recursos.

5.4.3. Infraestrutura

Também no campo dos recursos mínimos para garantir que as Unidades de Conservação estejam aptas a atingir as suas finalidades, é indispensável a existência e a manutenção de uma infraestrutura que contemple as necessidades locais (BRASIL, 2008; KINOUCHI, 2012; TCU, 2013). Nesse contexto, o PNAP prevê, entre os seus objetivos e estratégias, o fornecimento de infraestrutura básica de funcionamento e administração às Unidades de Conservação (itens 3.2, I, 'g', e 5.1, II, 'h', Decreto Federal nº 5.758/2006), que permita o desenvolvimento do trabalho dos gestores e servidores, a pesquisa, a visitação, a fiscalização e todas as outras atividades que podem ser realizadas na área protegida (TCU, 2013).

Essa infraestrutura deve contemplar tanto a estrutura física necessária para acolher os servidores e os visitantes, a ser implementada de acordo com as disposições do Plano de Manejo (art. 2º, XVII, SNUC), bem como equipamentos e mobiliários mínimos, o que inclui meios de transporte, ferramentas e maquinários (KINOUCHI, 2012; TCU, 2015; ICMBIO, 2021), e os serviços básicos necessários às atividades a serem executadas, como o acesso à água potável, à energia elétrica, ao telefone e à internet (TCU, 2015).

5.5. ACESSO À INFORMAÇÃO: CADASTRAMENTO NO CADASTRO NACIONAL DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (CNUC)

A quinta categoria de requisitos necessários à confirmação da regularidade das Unidades de Conservação se refere à possibilidade de acesso pelo público geral às informações sobre essas áreas protegidas.

Como já adiantado, o acesso à informação é um dos três pilares da democracia ambiental, essencial para que a sociedade possa atuar efetivamente em prol da proteção ambiental (SARLET, FENSTERSEIFER, 2023). Trata-se de direito fundamental, consagrado no artigo 5º, incisos XIV e XXXIII, da Constituição Federal, e traduzido em dever da Administração Pública, que não apenas deve obedecer ao princípio da publicidade (art. 37, *caput*, CRFB/1988), como deve viabilizar o acesso dos cidadãos a registros administrativos e a informações sobre atos de governo (art. 37, §3º, II, CRFB/1988) - o que inclui informações relacionadas às Unidades de Conservação. A necessidade de publicidade e transparência dos dados desses espaços também é respaldada pela Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011) e pela Lei de Acesso à Informação Ambiental (Lei Federal nº 10.650/2003), que reforçam o dever de prestação ativa de informações pela Administração Pública, inclusive pelos órgãos ambientais responsáveis pela implementação das áreas protegidas.

A respeito da importância do acesso às informações ambientais, a ABRAMPA já se manifestou em outras oportunidades, destacando que é essencial que as informações ambientais sejam disponibilizadas de forma completa e em sistemas de informação acessíveis (ABRAMPA, 2023; ABRAMPA, 2024b), o que também se aplica às Unidades de Conservação, como se extrai do PNAP (itens 1.1, XXIV e 1.2, XV, Decreto Federal nº 5.758/2006). Neste caso, ressalta-se o dever de prestação de informações por meio do Cadastro Nacional das Unidades de Conservação (CNUC) para a confirmação da regularidade das áreas protegidas.

O SNUC prevê expressamente que os dados principais das Unidades de Conservação devem constar publicamente no Cadastro Nacional das Unidades de Conservação (CNUC) (art. 50). Esse dever é reforçado pelo PNAP, que prevê que o CNUC deve ser implementado como o instrumento básico de gestão e monitoramento da efetividade do SNUC (itens 1.2, XVI; 3.2, II, 'v'; 5.2, I, 'b', e II, 'i', Decreto Federal nº 5.758/2006).

Ao dispor que devem constar as informações principais das Unidades de Conservação no CNUC, o SNUC afirma que, entre outras características relevantes, devem ser informadas

as espécies ameaçadas de extinção presentes na área, a sua situação fundiária, dados sobre seus recursos hídricos, clima, solos e aspectos socioculturais e antropológicos (art. 50, §1º).

Além dessas informações, entende-se que se incluem entre as outras características relevantes que devem constar no CNUC, devido aos requisitos de regularidade das Unidades de Conservação abordados anteriormente, dados sobre o Plano de Manejo; o Conselho Gestor; as comunidades locais; os limites da área e da sua zona de amortecimento e eventuais corredores ecológicos; o progresso de medidas de demarcação e sinalização; as atividades de fiscalização, visitação e pesquisa em andamento; os monitoramentos da biodiversidade; os servidores e recursos financeiros alocados anualmente; e a infraestrutura local.

A disponibilização de todas essas informações é essencial para que seja possível:

[...] subsidiar o planejamento e a implementação de ações para a consolidação de Snuc, a partir de indicadores e cenários; verificar a conformidade das áreas criadas para a conservação da natureza com os normativos vigentes; disponibilizar informações para o planejamento, gestão e proteção das áreas; e disponibilizar informações oficiais e atualizadas sobre as unidades de conservação para a academia, empresas, governos e sociedade em geral. (TCU, 2015, p. 12-13)

Na realidade, no entanto, nem mesmo os dados previstos expressamente em lei são disponibilizados de forma completa, atualizada e consistente no CNUC (TCU, 2015; TCU 2021). É comum a omissão dos órgãos ambientais, principalmente municipais, no cadastramento das Unidades de Conservação sob sua responsabilidade (YOUNG, MEDEIROS, 2018; OLIVEIRA, NOVÔA, SALVIO, 2023; SOS MATA ATLÂNTICA, 2023). Mesmo nos casos nos quais as Unidades de Conservação constam no CNUC, as informações são frequentemente incompletas. Ao consultar, por exemplo, informações sobre as Unidades de Conservação localizadas na área de influência da BR-319³⁵, verificou-se que não

³⁵ São onze Unidades de Conservação federais (Estação Ecológica do Cuniã, Floresta Nacional de Balata-Tufari, Floresta Nacional de Humaitá, Floresta Nacional do Iquiri, Parque Nacional do Mapinguari, Parque Nacional Nascentes do Lago Jari, Reserva Biológica do Abufari, Reserva Extrativista do Lago do Campanã Grande, Reserva Extrativista Lago do Cuniã, Reserva Extrativista do Médio Purus, Reserva Extrativista Ituxi), nove estaduais do Amazonas (Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Amapá, Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Madeira, Reserva de Desenvolvimento Sustentável Piagaçu Purus, Parque Estadual do Matupiri, Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Matupiri, Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Igapó-Açu, Floresta Estadual Canutama, Reserva Extrativista Canutama, Floresta Estadual de Tapauá) e oito estaduais de Rondônia (Área de Proteção Ambiental do Rio Madeira, Estação Ecológica da Serra dos Três Irmãos, Floresta Estadual de Rendimento Sustentado do Rio Machado, Floresta Estadual de Rendimento Sustentado do Rio Madeira “B”, Floresta Estadual de Rendimento Sustentado do Rio Vermelho “C”).

constavam no CNUC informações básicas dessas áreas protegidas, a exemplo do *status* da sua regularização fundiária³⁶.

Assim, em respeito ao direito à informação como elemento basilar da democracia ambiental e às disposições constitucionais e legais sobre o tema, é indispensável que constem informações completas e atualizadas da Unidade de Conservação no CNUC para que se ateste a regularidade desse espaço protegido.

³⁶ Dados coletados em agosto de 2024.

5.6. LISTA DE VERIFICAÇÃO: COMO CONFIRMAR SE UMA UNIDADE DE CONSERVAÇÃO ESTÁ REGULAR?

O microssistema normativo que orienta a criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação apresenta e fundamenta uma série de elementos essenciais para que essas áreas protegidas possam atingir os seus objetivos legais. Tais elementos se influenciam mutuamente e dependem uns dos outros para que sejam efetivos, sendo imprescindível que todos estejam presentes para que seja possível atestar que os espaços se encontram regularizados. A título de exemplo, a ausência de Plano de Manejo dificulta o estabelecimento e ordenamento de pesquisas prioritárias dentro das Unidades de Conservação; a escassez de recursos humanos e financeiros inviabiliza a realização de uma série de atividades básicas, que vão desde a regularização fundiária das áreas protegidas até a fiscalização de ilícitos ambientais ou o simples acesso a serviços essenciais; e a falta de implementação de uma infraestrutura adequada impede que diversas ações sejam desenvolvidas no âmbito da Unidade de Conservação.

Diante disso, para que uma Unidade de Conservação seja considerada regularizada, entendemos ser necessária a observância, no mínimo, dos seguintes requisitos:

- Elaboração, avaliação permanente, atualização periódica e implementação ativa de um Plano de Manejo, com atenção para a sua adequação às finalidades da Unidade de Conservação e para a sua elaboração em consonância com o Roteiro Metodológico Básico do órgão ambiental competente - ou, na sua ausência, daquele elaborado pelo ICMBio - e com as normas aplicáveis;
- Implementação e funcionamento do Conselho Gestor a partir de regras dispostas pelo regimento interno, com a garantia de instrumentos que viabilizem a efetiva participação social e a divisão paritária de assentos entre entidades governamentais e não governamentais e entre os diferentes interesses de ambos os setores;
- Articulação com a população local, com atenção a povos e comunidades tradicionais, garantindo-se a compatibilização e a integração das atividades e da gestão da Unidade de Conservação com o acesso de grupos que já ocupavam e utilizavam aquele espaço aos seus modos de vida tradicionais e a políticas públicas, o que inclui a sua representação no Conselho Gestor e a previsão, no Plano de Manejo ou em outro instrumento adequado, sobre o perfil da família beneficiária e sobre os usos e manejos que podem ser realizados por esses grupos;

- Instituição e regramento das zonas de amortecimento e de eventuais corredores ecológicos;
- Implementação de medidas de demarcação e sinalização dos limites territoriais, com a indicação de informações mínimas;
- Regularização fundiária, por meio do levantamento e da comprovação das poses e propriedades no interior da área de Unidade de Conservação, com a devida indenização dos posseiros e proprietários e reassentamento ou assinatura de contrato de concessão de direito real de uso com as populações tradicionais;
- Realização de atividades periódicas de fiscalização da área da Unidade de Conservação, da zona de amortecimento e de eventuais corredores ecológicos e verificação da capacidade de atendimento a emergências ambientais;
- Promoção de visitação pública nas Unidades de Conservação de acordo com as suas finalidades e restrições, com a garantia de instrumentos que viabilizem que essas atividades sejam realizadas de forma adequada, incluindo controle de acesso, contagem do número de visitantes, garantia de segurança aos visitantes, sinalização turística e monitoramento da visitação e dos seus impactos;
- Realização de atividades de pesquisa previamente autorizadas pelo órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação, desde que não coloquem em risco os objetivos da área protegida e as espécies integrantes dos ecossistemas locais;
- Realização de monitoramento periódico da biodiversidade, levando em consideração a presença e a manutenção de espécies ameaçadas de extinção;
- Realização de atividades de exploração florestal em conformidade com as disposições legais e regulamentares no caso das Florestas Nacionais, Estaduais ou Municipais;
- Alocação de quantidade suficiente de servidores capacitados para a execução de todas as atividades de gestão e implementação necessárias;
- Sustentabilidade financeira, verificada por meio da disponibilidade de recursos financeiros mínimos suficientes para que sejam mantidas a estrutura de gestão e operação da Unidade de Conservação e as suas atividades, assim como da adequada implementação de mecanismos financeiros e da transparência das informações relacionadas à destinação e execução dos recursos;
- Existência e manutenção de infraestrutura mínima, com a garantia de espaços físicos, equipamentos, mobiliários e serviços básicos necessários à execução das ações e atividades previstas para a Unidade de Conservação;
- Cadastro de informações completas e atualizadas no CNUC.

Ressalta-se que diversos dos elementos listados não podem ser analisados apenas pontualmente, dado que não são permanentes. Informações podem ficar desatualizadas, servidores podem se aposentar, o volume de recursos financeiros destinado pode ser reduzido, a infraestrutura pode se tornar obsoleta, ações de pesquisa e monitoramento podem ser paralisadas, entre diversas outras questões. Por isso, é essencial que a análise sobre a regularidade das Unidades de Conservação seja realizada de forma periódica, sendo necessário o contínuo monitoramento da sua situação, a fim de confirmar a manutenção de todos os requisitos necessários ao reconhecimento da sua regularidade.

6. Medidas relevantes e direcionamentos técnicos

Reconhecendo-se a relevância das Unidades de Conservação para a proteção da biodiversidade e o combate às mudanças climáticas, assim como para a manutenção de modos de vida tradicionais, buscou-se sistematizar os requisitos para que esses espaços sejam considerados devidamente regularizados e, portanto, aptos a atingir os seus objetivos.

Tais requisitos são extraídos da leitura sistemática da legislação nacional em vigor, em especial do SNUC (Lei Federal nº 9.985/2000) e seu regulamento (Decreto Federal nº 4.340/2002) e do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) (Decreto Federal nº 5.758/2006). Essa análise é complementada por Instruções Normativas editadas pelo ICMBio, assim como normas estaduais e municipais, nos casos de Unidades de Conservação sob responsabilidade dos estados e municípios.

Busca-se, assim, subsidiar a atuação efetiva, direcionada e estratégica daqueles que estão interessados na defesa desses espaços, com ênfase para os órgãos ambientais, os Ministérios Públicos e a sociedade civil. Nesse cenário, a CMA-CNMP e a ABRAMPA propõem que todos os requisitos anteriormente listados sejam avaliados para fins de constatação da regularidade das Unidades de Conservação.

Ademais, buscando contribuir mais detalhadamente para a atuação do Ministério Público, são sugeridos a seguir alguns direcionamentos técnicos, com o devido acatamento à independência e à autonomia funcional dos seus membros, e sem prejuízo da possível atuação dos demais órgãos de controle e de outros legitimados ativos previstos na Lei Federal nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), nem do manejo da ação popular prevista na Lei Federal nº 4.717/1965. As ações aqui sugeridas podem ser promovidas de forma consensual ou litigiosa, inclusive com a consideração da possibilidade de ajuizamento de Ação Civil Pública:

- Levantar as Unidades de Conservação localizadas na sua área de atuação, verificar a quais requisitos listados no item 5.6 elas atendem e exigir o cumprimento de todos os requisitos faltantes, atuando prioritariamente em relação àquelas localizadas em áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade (Decreto Federal nº 5.092/2004).

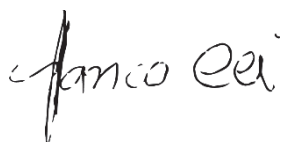
- **Especialmente nos estados da Amazônia Legal**, acompanhar eventuais projetos de lei e leis cujo objetivo seja reduzir as Reservas Legais no estado nos termos do artigo 12, parágrafo 5º, da Lei Federal nº 12.651/2012, e verificar se o estado efetivamente atinge os parâmetros estabelecidos pela legislação federal no que se refere a Unidades de Conservação de domínio público devidamente regularizadas.

Atentando-se, ainda, à importância de padronizar nacionalmente o entendimento sobre os requisitos necessários para que as Unidades de Conservação vinculadas a todos os entes federativos sejam consideradas regularizadas, sugere-se, adicionalmente:

- **Ao ICMBio**, apresentar ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) uma proposta de resolução que disponha sobre os requisitos que devem ser considerados para que as Unidades de Conservação sejam consideradas regulares e devidamente implementadas, incluindo critérios quantitativos e qualitativos claros, contemplando os elementos listados no presente documento.

Ressalta-se, por fim, que o presente documento não ignora a necessidade de manutenção das iniciativas de criação de Unidades de Conservação em todo o território nacional, especialmente diante do avanço das ameaças antropogênicas sobre as áreas que ainda mantêm as suas características originais. Os elementos e critérios aqui expostos buscam orientar uma atuação mais efetiva em prol do meio ambiente ecologicamente equilibrado, especialmente para o fim de proteger as Unidades de Conservação e fornecer subsídios para que elas sejam capazes de atingir plenamente as suas finalidades após a sua criação.

Brasília/Belo Horizonte, 28 de fevereiro de 2025.



Ivana Lúcia Franco Cei

Presidente da Comissão de Meio Ambiente do
Conselho Nacional do Ministério Público



Alexandre Gaio

Presidente da Associação Brasileira dos
Membros do Ministério Público de Meio
Ambiente

7. Referências bibliográficas

ABI-EÇAB, Pedro; GAIO, Alexandre. **Tutela do Meio Ambiente**. In: Manual de Direitos Difusos. Edilson Vitorelli (Org.). 2ª edição. Salvador: Editora JusPodivm, 2019. p. 737-738.

ABRAMPA - Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente. **Nota Técnica da ABRAMPA: sobre a necessidade de aprimoramento da transparência do Cadastro Ambiental Rural (CAR)**. ABRAMPA, 2023. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4udb7zez>>. Acesso em: 11 nov. 2024.

ABRAMPA - Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente. **Nota de posicionamento institucional da ABRAMPA sobre a facilitação da redução de Reserva Legal em áreas de floresta da Amazônia Legal pelo Projeto de Lei nº 3.334/2023**. ABRAMPA, 2024. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yv36au4a>>. Acesso em: 31 out. 2024.

ABRAMPA - Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente. **Nota Técnica da ABRAMPA: sobre a necessidade de adequação dos procedimentos relacionados às autorizações de supressão de vegetação nativa nos biomas Cerrado, Caatinga, Amazônia, Pantanal e Pampa**. ABRAMPA, 2024. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4r9aata5>>. Acesso em: 11 nov. 2024.

ABRAMPA - Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente; CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público. **Diretrizes de devida diligência ambiental para compras de produtos brasileiros pela União Europeia pautadas pelo Regulamento UE nº 1115/2023**. ABRAMPA, CNMP, 2024. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4yh9jxzs>>. Acesso em: 13 dez. 2024.

ARARIPE, Fátima Aurilane de Aguiar Lima. **Efetividade de gestão de áreas protegidas na Depressão Sertaneja Setentrional e seus efeitos sobre a conservação da Caatinga**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Biociências, 2020. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yv3m5xcw>>. Acesso em: 17 out. 2024.

BRASIL. **Áreas Protegidas**. Ministério do Meio Ambiente, s.d. Disponível em: <<https://tinyurl.com/ytsccvt9>>. Acesso em: 27 ago. 2024.

BRASIL. **Roteiro para a criação de Unidades de Conservação municipais**. Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade, Departamento de Áreas Protegidas. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2019.

BRASIL. **6º Relatório Nacional para a Convenção sobre Diversidade Biológica**. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Secretaria de Biodiversidade, Florestas e Direitos Animais. Brasília: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, 2023. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4jd6rdew>>. Acesso em: 29 ago. 2024.

BRASIL. **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PP-CDAm): 5ª Fase (2023 a 2027)**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, 2023. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4azstwzy>>. Acesso em: 27 ago. 2024.

BRASIL. **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Bioma Cerrado (PPCerrado): 4ª Fase (2023 a 2027)**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, 2023. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2h5ccv2s>>. Acesso em: 27 ago. 2024.

BRASIL. **Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2008. Disponível em: <<https://tinyurl.com/383m89nb>>. Acesso em: 22 out. 2024.

CANNIZZO, Zachary J. et al. Climate Change - Protected Areas as a Tool to Address a Global Crisis. In: FINNERAN, Niall; HEWLETT, Denise; CLARKE, Richard (eds.). **Managing Protected Areas: People and Places**. Palgrave Macmillan, 2024.

D'AMICO, Ana Rafaela; COUTINHO, Erica de Oliveira; MORAES, Luiz Felipe Pimenta de (orgs.). **Roteiro metodológico para elaboração e revisão dos planos de manejo das unidades de conservação federais**. Brasília: ICMBio, 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yyjdy7xj>>. Acesso em: 04 nov. 2024.

ESCOLA SUPERIOR DO MPPR. **[MP Debate] Desafios à regularização fundiária das Unidades de Conservação da Natureza de Proteção Integral**. YouTube, 11 ago. 2021. Disponível em: <<https://tinyurl.com/3tvvzbd2>>. Acesso em: 19 jul. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 4ª ed., 2023.

FRAGA, André (coord.). **Roteiro para criação de Unidades de Conservação no município de Salvador**. Prefeitura de Salvador, s.d.

FUNDAÇÃO GRUPO BOTICÁRIO. **Natureza que resiste na Baía de Guanabara: Segurança hídrica e adaptação às mudanças climáticas em áreas protegidas**, s.d. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4942h6h5>>. Acesso em: 04 out. 2024.

GIOVANELLI, Rafael Gandur; ROSILHO, André; WANG, Daniel (coords.). **A atuação do Tribunal de Contas da União em matéria ambiental: Relatório de pesquisa**. WWF-Brasil e FGV Direito SP, 2020. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4pr6y78b>>. Acesso em: 07 out. 2024.

GRELLE, Carlos E. V.; CARNEIRO, Ivan, M.; MOURA, Rodrigo L. Vantagens econômicas do monitoramento ambiental. **Nexo**, 24 nov. 2024. Disponível em: <<https://tinyurl.com/v7f3su4r>>. Acesso em: 25 nov. 2024.

HASSLER, Márcio Luís. A importância das Unidades de Conservação no Brasil. **Sociedade & Natureza**, n. 17, v. 33, p. 79-89, dez; 2005.

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Orientação Jurídica Normativa nº 17/2010/PFE/IBAMA**: Fiscalização para a proteção de unidades de conservação. 23 mar. 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/arquivos/ojn/ojn_17_2010_poder_de_policia_ambiental_e_fiscalizacao_do_ibama_e_do_icmbio.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2025.

ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Consolidação Territorial**. Brasília: MMA, s.d. Disponível em: <<https://tinyurl.com/37utv6rw>>. Acesso em: 06 nov. 2024.

ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Monitoramento**. Brasília: MMA, s.d. Disponível em: <<https://tinyurl.com/msccm79f>>. Acesso em: 11 nov. 2024.

ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais**. Brasília: MMA, 2014. Disponível em: <<https://tinyurl.com/mt4259k8>>. Acesso em: 05 nov. 2024.

ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Monitoramento de biodiversidade: estrutura pedagógica do ciclo de capacitação**. Brasília: MMA, 2014. Disponível em: <<https://tinyurl.com/kwuk6sps>>. Acesso em: 11 nov. 2024.

ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Monitoramento de biodiversidade: roteiro metodológico de aplicação**. Brasília: MMA, 2014. Disponível em: <<https://tinyurl.com/mwtr9x6h>>. Acesso em: 11 nov. 2024.

ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Relatório de aplicação do sistema de análise e monitoramento de gestão - SAMGe - Ciclo 2020**. Brasília: MMA, 2021. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2fb73adp>>. Acesso em: 08 out. 2024.

ICMBIO - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Relatório de aplicação do sistema de análise e monitoramento de gestão - SAMGe - Ciclo 2022**. Brasília: MMA, 2021. Disponível em: <<https://tinyurl.com/ypmsy7ns>>. Acesso em: 08 out. 2024.

IPCC - Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima. **Mudança do Clima 2023: Relatório Síntese**. IPCC, 2023. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yc46466s>>. Acesso em: 29 ago. 2024.

IUCN - International Union for Conservation Nature and Natural Resources; WCPA - World Commission on Protected Areas. **IUCN World Commission on Protected Areas impact report 2023**. Gland, IUCN, 2024. Disponível em: <<https://tinyurl.com/3ptf5naz>>. Acesso em: 29 ago. 2024.

KINOUCHI, Marcelo Rodrigues (coord.). **Efetividade de Gestão das Unidades de Conservação federais: avaliação comparada das aplicações do método RAPPAM nas Unidades de Conservação federais, nos ciclos 2005-06 e 2010 - Resumo Executivo**. ICMBio, WWF, 2012. Disponível em: <<https://tinyurl.com/25pa57xr>>. Acesso em: 16 out. 2024.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Editora JusPodivm, 28ª edição, 2022.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Omissão do Estado em relação às unidades de conservação e controle judicial**. Conjur, 14 abr. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-abr-14/ambiente-juridico-omissao-estado-relacao-asunidades-conservacao/>>. Acesso em: 20 jan. 2025.

MPF - Ministério Público Federal. **Regularização fundiária em Unidades de Conservação**. Brasília: MPF, 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, 2014.

NOLTE, Cristoph; ARGRAWAL, Arun; BARRETO, Paulo. Setting priorities to avoid deforestation in Amazon protected areas: are we choosing the right indicators? **Environmental Research Letters**, 2013.

O QUE são as Metas de Aichi. **((O)) Eco**, 24 out. 2014. Disponível em: <<https://tinyurl.com/mvu2y6p4>>. Acesso em: 08 ago. 2024.

OLIVEIRA, Gabriela Barreto de; NOVÔA, Nicássia Feliciano; SALVIO, Geraldo Majela Moraes. Contribuição das áreas protegidas brasileiras para o cumprimento da Meta 11 do Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 13, n. 2, p. 260-297, 2023.

PRADO, Deborah Santos et al. Participação Social nos Conselhos Gestores de Unidades de Conservação: Avanços normativos e a visão de agentes do ICMBio. **Revista Ambiente & Sociedade**. São Paulo, v. 23, 2020. Disponível em: <<https://tinyurl.com/5cxtur4s>>. Acesso em: 05 nov. 2024.

PRATES, Ana Paula Leite; IRVING, Marta de Azevedo. Conservação da biodiversidade e políticas públicas para as áreas protegidas no Brasil: desafios e tendências da origem da CDB às metas de Aichi. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 27-57, 2015.

PRIZIBISCZKI, Cristiane. Regularização fundiária em Unidades de Conservação vai levar 490 anos, no passo que está. **((O)) Eco**, 13 dez. 2023. Disponível em: <<https://tinyurl.com/rptax9et>>. Acesso em: 21 ago. 2024.

PRIZIBISCZKI, Cristiane. Brasil já perdeu um terço de sua vegetação nativa, mostra MapBiomias. **((O)) Eco**, 21 ago. 2024. Disponível em: <<https://tinyurl.com/434a2mck>>. Acesso em: 22 ago. 2024.

ROSILHO, André et al. **Meio ambiente e órgãos de controle: uma análise das auditorias da CGU e TCU sobre SNUC e Código Florestal - Sumário Executivo**. WWF-Brasil, Imaflora, FGV Direito SP, 2020. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yhnk3u3v>>. Acesso em: 07 out. 2024.

ROSNER, Raquel Frazão. **Instituições participativas e legalismo autocrático: respostas da sociedade civil ao desmonte autoritário do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Direito de São Paulo. São Paulo, 2024. Disponível em: <<https://tinyurl.com/554ka8c7>>. Acesso em: 05 nov. 2024.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 4ª edição, 2023.

SEMEIA. **Diagnóstico do uso público em parques brasileiros: a perspectiva da gestão**. Instituto Semeia, 6ª edição, 2023. Disponível em: <<https://tinyurl.com/45m5e4xt>>. Acesso em: 16 set. 2024.

SEMEIA. **SemeiaLive | Regularização fundiária e seu papel na consolidação das unidades de conservação**. YouTube, 17 ago. 2023. Disponível em: <<https://tinyurl.com/w3npdc5w>>. Acesso em: 06 ago. 2024.

SMITH, R.; YOUNG, V. **Role of Protected Areas in Climate Change Mitigation and Biodiversity Conservation**. Technical Note Series nº 8. IUCN, WCPA, 2022. Disponível em: <<https://tinyurl.com/429ad8cd>>. Acesso em: 29 ago. 2024.

SOS MATA ATLÂNTICA. **Panorama das Unidades de Conservação Municipais da Mata Atlântica: uma visão geral sobre os 3.429 municípios do bioma**. SOS Mata Atlântica, jul. 2023. Disponível em: <<https://tinyurl.com/fz4c6cc3>>. Acesso em: 08 out. 2024.

STF - Supremo Tribunal Federal. **Petição 3388**. Plenário, Relator: Ministro Carlos Britto, 01 jul. 2010.

STF - Supremo Tribunal Federal. **ADPF 622**. Plenário, Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, 01 mar. 2021.

STF - Supremo Tribunal Federal. **ADPF 651**. Plenário, Relatora: Ministra Cármen Lúcia, 28 abr. 2022.

STF - Supremo Tribunal Federal. **ADPF 708**. Plenário, Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, 04 jul. 2022.

STF - Supremo Tribunal Federal. **ADPF 623**. Plenário, Relatora: Ministra Rosa Weber, 22 mai. 2023.

STJ - Superior Tribunal de Justiça. **REsp nº 1.071.741/SP**. Segunda Turma, Relator: Ministro Herman Benjamin, 24 mar. 2009.

STJ - Superior Tribunal de Justiça. **REsp nº 1.163.524/SC**. Segunda Turma, Relator: Ministro Humberto Martins, 05 mai. 2011.

STJ - Superior Tribunal de Justiça. **REsp nº 1.406.139/CE**. Segunda Turma, Relator: Ministro Herman Benjamin, 05 ago. 2014.

STJ - Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no AREsp nº 1.656.657/MG**. Segunda Turma, Relator: Ministro Herman Benjamin, 12 abr. 2021.

STJ - Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no REsp nº 1.968.012/RJ**. Segunda Turma, Relator: Ministro Afrânio Vilela, 12 ago. 2024.

STJ - Superior Tribunal de Justiça. **AgInt no AREsp nº 2.195.590/SP**. Segunda Turma, Relator: Ministro Herman Benjamin, 27 mai. 2024.

TCE-BA - Tribunal de Contas do Estado da Bahia. **Acórdão nº 087/2023**. Plenário, Processo nº 001656/2022, Relator: Inaldo da Paixão Santos Araújo, 27 jul. 2023.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 3101/2013**. Plenário, Processo nº 034.496/2012-2, Relator: Weder de Oliveira, 20 nov. 2013.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1206/2015**. Plenário, Processo nº 006.762/2014-0, Relator: Marcos Bemquerer Costa, 20 mai. 2015.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1383/2021**. Plenário, Processo nº 023.646/2018-7, Relator: Weder de Oliveira, 09 jun. 2021.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Caderno de Fiscalizações em Meio Ambiente 2007-2023**. Brasília, 2023. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/data/files/A6/C7/F2/8C/F6793910FDB48339E18818A8/Caderno%20de%20Fiscalizacoes%20em%20Meio%20Ambiente%202007-2023.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2025.

UNEP-WCMC - United Nations Environment Programme World Conservation Monitoring Centre; IUCN - International Union for Conservation Nature. **Protected Planet Report 2016**. UNEP-WCMC e IUCN: Cambridge, Gland, 2016.

WEIGRANG JR, Ronaldo; SILVA, Danielle Calandino da; SILVA, Daniela de Oliveira e. **Metas de Aichi: situação atual no Brasil**. Brasília: UICN, WWF-Brasil, IPÊ, 2011.

WOODLEY, Stephen et al. Meeting Aichi Target 11: what does success look like for protected area systems? **Parks**, v. 18, n. 1, mar. 2012.

WWF-BRASIL. **Ciclo de gestão de conselhos de unidades de conservação**. Brasília: WWF-Brasil, 2016. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2bwjvhdj>>. Acesso em: 05 nov. 2024.

YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann; MEDEIROS, Rodrigo (orgs.). **Quanto vale o verde: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras**. Rio de Janeiro: Conservação Internacional, 2018. Disponível em: <<https://tinyurl.com/523tfhu7>>. Acesso em: 03 out. 2024.



APOIO:

