

## DIREITO AMBIENTAL

# “PARQUES DE PAPEL”: AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO SEM A CONCRETIZAÇÃO DAS EXIGÊNCIAS LEGAIS PARA SUA CRIAÇÃO E EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO

A Constituição Federal previu, dentre as atribuições do Poder Público, a instituição de espaços territoriais especialmente protegidos, com o objetivo de proteção especial ao meio ambiente; gênero que abarca as Unidades de Conservação

### UNIDADES DE CONSERVAÇÃO - UCS: O QUE SÃO?

De acordo com a Lei Federal nº 9.985/2000<sup>1</sup>, Unidade de Conservação é o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

Conforme regulamentação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, as Unidades de Conservação são categorizadas, a partir da relevância ecológica que possuem, com um regime especial de fruição; sendo que, a depender da categoria, definir-se-á se a UC será constituída por áreas de posse e domínio público, particular ou ambos.

**PROTEÇÃO INTEGRAL:** Nestas unidades, é proibido qualquer tipo de uso direto dos recursos naturais (exceto para pesquisa científica com autorização prévia e para a visitação turística e recreativa com objetivos educacionais). Propriedades privadas localizadas dentro dessas áreas devem ser desapropriadas e indenizadas pelo poder público.

**USO SUSTENTÁVEL:** Estas áreas permitem o uso sustentável de parte dos seus recursos naturais, sob condições e restrições específicas. Propriedades privadas podem ser mantidas por seus proprietários, mas o uso da terra e dos recursos naturais está sujeito a normas e regulamentos específicos para garantir a sustentabilidade.

Fato é, portanto, que para algumas categorias de Unidades de Conservação será obrigatório - considerando os requisitos para sua implementação e fruição - a posse e domínio públicos, o que significa que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, na forma da Lei, e, por conseguinte, incorporadas ao patrimônio público.

1- Art. 2º Espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.

Importa, no entanto, a ressalva de que, apesar da Lei Federal nº 9.985/2000 ter estabelecido os critérios e as normas para a criação, a implantação e a gestão das Unidades de Conservação, não consta regulamento explicitando quando e como as desapropriações nas UCs de domínio público devem ocorrer ou, ainda, da obrigatoriedade de o Poder Público dispor de recursos para a criação de uma UC, como, por exemplo, para indenizar os proprietários que se encontram na área antes de sua criação.

## PARQUES DE PAPEL

Neste contexto decorre que muitas UCs são criadas sem previsão orçamentária para executar as desapropriações necessárias e sem que haja um processo de implantação efetivo desses espaços, o que envolveria responsabilidades política, legal e financeira na sua conservação e no seu manejo; terminando por gerar os ditos “Parques de Papel”, ou seja, Unidades de Conservação regularmente instituídas através de atos normativos – “papel”, contudo, sem a devida instituição na prática.

Por falta de implementação das UCs cita-se, à título de exemplo:

- » **Ausência de Planos de Manejo:** Muitas dessas unidades não têm um plano de manejo operacional, que é essencial para definir os objetivos de conservação e as estratégias para alcançá-los;
- » **Falta de Infraestrutura:** Falta de investimento em infraestrutura básica para o monitoramento e proteção da área, como postos de controle, sinalização, e recursos para combate a incêndios;
- » **Baixo Investimento Financeiro** para gestão, manutenção e fiscalização das UCs.

Tem-se, pois, que os “Parques de Papel” ou “Unidades de Conservação de Papel” são termos usados para descrever áreas que foram oficialmente designadas como Unidades de Conservação, mas que, na prática, não têm a implementação efetiva das medidas de proteção ambiental necessárias. Isso significa que, embora existam legalmente no papel, através de decretos ou leis, essas áreas não recebem os recursos, a gestão ou a infraestrutura necessária para a conservação da biodiversidade, a proteção dos ecossistemas e o cumprimento dos objetivos pelos quais foram criadas.

Em que pese a demonstração cabal de que os Parques de Papel constituem uma verdadeira lacuna entre a intenção de conservar a natureza e a efetivação de políticas públicas que assegurem a proteção eficaz do meio ambiente fato é, no entanto, que grande parte das Unidades de Conservação se enquadram nesta categoria, ou seja, nunca foram realmente implantadas e não há sequer diretrizes que auxiliem na gestão e manejo adequados.

## QUAL O REGIME APLICÁVEL ÀS ÁREAS PRIVADAS INSERIDAS EM “PARQUES DE PAPEL”?

Neste momento instiga-se o questionamento quanto à efetividade e vigência do ato normativo que criou a Unidade de Conservação e da sua suposta caducidade<sup>2</sup>, ou, em curtas palavras, da perda dos efeitos jurídicos do ato em decorrência do decurso de 05 anos sem que o Poder Público ajuíze ação expropriatória ou firme acordo.

A questão - problema – que já fora submetida ao Poder Judiciário – não é uníssona, com divergências e posições conflitantes entre órgãos de meio ambiente, doutrina e Ministério Público.

A corrente mais conservadora defende a tese que a caducidade dos Decretos criadores de Unidades de Conservação, à semelhança das desapropriações ordinárias por utilidade pública ou interesse social, peca por uma série de motivos, especialmente porque não se está em jogo apenas o direito de propriedade, mas também o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado que é pressuposto para a fruição, na sua plenitude, dos atributos de uma propriedade.

De outro ponto, reside o entendimento de que a criação de um espaço ecologicamente protegido, com seu sucessivo abandono, caracteriza irresponsabilidade do Poder Público e a não observância dos prazos normativos, ensejaria para Administração, ausência de parâmetros temporais para organizar as medidas de proteção ambiental e, por conseguinte, impossibilidade de imposição de restrições e/ou limitações ao proprietário da área inserida na Unidade de Conservação.

De forma irrefutável o que se tem hoje – consubstanciado, inclusive, no entendimento do Supremo Tribunal Federal<sup>3</sup> por meio de sucessivas decisões monocráticas – é de que embora inquestionável a finalidade e importância do Sistema Nacional de Unidades de Conservação para garantir a conservação dos recursos naturais, a instituição das Unidades de Conservação, não se consuma com a mero edição do ato normativo de criação.

Nesta linha, predomina o entendimento – já reconhecido em posicionamentos do órgão ambiental, em especial, de gestores de Unidades de Conservação<sup>4</sup> – de que enquanto os imóveis integrantes e/ou sobrepostos não forem objeto de desapropriação, com a respectiva indenização, as atividades, inclusive produtivas, anteriores à instituição da UC poderão ser continuadas.

2- Decreto-lei nº 3365/41. Art. 10. A desapropriação deverá efetivar-se mediante acordo ou intentar-se judicialmente, dentro de cinco anos, contados da data da expedição do respectivo decreto e findos os quais este caducará

3- MS 27622 MC / DF, Rel. Min. Cezar Peluso, j. em 28/10/2008 e MS 24394 / DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 01/07/2004.

4- Vide recente posicionamento do ICMBio, em caso do Parque Nacional do Descobrimento



Para tanto, diz-se que para a imposição de limites e restrições às atividades e áreas privadas inseridas nas Unidades de Conservação, faz-se necessário, conciliando a proteção ambiental com o direito de propriedade, a concretização das exigências legais para sua efetiva implementação, o que inclui a desapropriação de imóveis rurais particulares integrantes da poligonal da Unidade de Conservação, resguardando-se ao proprietário ou cerceado de usar e usufruir do bem, a justa e prévia indenização; questões que, se ausentes, permitem o questionamento, para todos os fins, quanto à não efetividade da criação da Unidade de Conservação.

Imperioso, assim, que os proprietários de imóveis designados como Unidades de Conservação busquem assessoria de forma a entender plenamente seus direitos e obrigações, com a análise individualizada e específica do caso, permitindo uma abordagem cuidadosa e informada, essencial para navegar pelas complexidades legais e ambientais envolvidas.



**MARIANA VIDAL**

Sócia e legal master da área de  
Direito Ambiental da MoselloLima Advocacia