



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

MIKAEL NUNES BRONZEADO

**UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA: UM OLHAR SOBRE OS
IMPACTOS DA AUSÊNCIA DE PLANO DE MANEJO**

**JOÃO PESSOA
2025**

MIKAEL NUNES BRONZEADO

**UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA: UM OLHAR SOBRE OS
IMPACTOS DA AUSÊNCIA DE PLANO DE MANEJO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Dr. Talden Queiroz Farias

Coorientadora: Ms. Débora de Souza Costa

**JOÃO PESSOA
2025**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

B869u Bronzeado, Mikael Nunes.

Unidades de conservação da natureza: um olhar sobre os impactos da ausência de plano de manejo / Mikael Nunes Bronzeado. - João Pessoa, 2025.

59 f.

Orientação: Talden Queiroz.

Débora de Souza Costa.

TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Unidades de conservação. 2. Plano de manejo. 3. Omissão. 4. Danos ambientais. 5. Poder judiciário. I. Queiroz, Talden. II. Costa, Débora de Souza. III. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

MIKAEL NUNES BRONZEADO

**UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA: UM OLHAR SOBRE OS
IMPACTOS DA AUSÊNCIA DE PLANO DE MANEJO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Dr. Talden Queiroz Farias

Coorientadora: Ms. Débora de Souza Costa

DATA DA APROVAÇÃO: 02 DE MAIO DE 2025

BANCA EXAMINADORA:



Documento assinado digitalmente

TALDEN QUEIROZ FARIAS

Data: 05/05/2025 15:05:39-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**Prof. Dr. Talden Queiroz Farias
(ORIENTADOR)**

DEBORA DE SOUZA Assinado de forma digital por
COSTA:1078613540 DEBORA DE SOUZA
COSTA:1078613540
Dados: 2025.05.05 15:10:39
-03'00'

9

**Ms. Débora de Souza Costa
(COORIENTADORA)**

Documento assinado digitalmente



ANDERSON MILLER SILVA VARELO

Data: 08/05/2025 17:57:40-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

**Ms. Anderson Miller Silva Varelo
(AVALIADOR)**

Dedico este trabalho a Deus, por ter me dado ânimo, coragem e proteção ao longo deste curso.

AGRADECIMENTOS

É um pouco difícil recuperar todas as pessoas que estiveram comigo ou momentos que aconteceram ao longo desses quase 6 anos de graduação. Para facilitar o raciocínio, decido fazer esses agradecimentos em ordem cronológica.

2019. Não é fácil sair do Ensino Médio direto para uma universidade. O ambiente e as exigências são diferentes, além da experiência de morar em um município grande como João Pessoa. Ainda lembro do meu primeiro dia lá em outubro de 2019, aula de Sociologia. Ainda nesse mesmo dia tive a sorte de participar de um grupo, inicialmente formado para organizar atividades/trabalhos da disciplina de Economia, que perdura até hoje, já não mais com a mesma vitalidade. Nesse sentido, agradeço pela amizade da Ariane Falcão, do Dr. Glauber, da Reginete Soares, do Nilton Santos e do Mival Furtado. A união desse grupo foi fundamental para amenizar a pressão dos primeiros meses na universidade.

2020. Também há espaços para agradecer em um ano tão difícil para compreender o que estava acontecendo e com incertezas sobre como seria o futuro. Após perder o celular e ficar meses sem um, agradeço a prestatividade de Mival Furtado por me manter a par de informações do grupo de alunos da disciplina de Filosofia. A comunicação era pelo Facebook, o qual eu acessava por meio de um tablet antigo. Aproveito para agradecer ao professor Eduardo Rabenhorst pelas excelentes manhãs filosóficas durante esse período conturbado. Por fim, agradeço especialmente à Ana Vitória Romualdo, pelas conversas no final daquele ano - tais conversas foram um escape para as exigências de tantos trabalhos acadêmicos em tão pouco tempo e em um momento tão delicado causado pela pandemia da Covid-19.

2021. Já se considerando um veterano universitário, não foi um ano de grandes momentos nesse sentido. Porém, ressalto o início de um íntimo interesse pelo Direito Penal. As aulas ministradas pelo professor Alcides Leite de Amorim me trouxeram grande gosto por essa área, a qual é a única que acompanhei lendo todos os livros, inclusive lendo toda a doutrina indicada, nesse caso, do doutrinador Damásio de Jesus. Pela primeira vez consegui enxergar o Direito na prática e isso foi muito bom, recarregando o espírito acadêmico para os próximos anos.

2022. Em um contexto de retorno das aulas presenciais e em que muitos amigos de antes já não estavam alinhados no mesmo período que eu, agradeço as

novas amizades que fiz nesse ano e que seguiram até o fim do curso: Gustavo Gibson, Hugo Gabriel e Felipe Santos. Vocês, juntamente com a Ariane no grupo “Desblocados”, foram a graça desse curso até o fim. Por fim, considerando que já não mais morava em João Pessoa, passando a morar novamente em Guarabira, além de que passei a utilizar o transporte universitário oferecido pela prefeitura municipal, indo (16h) e voltando (1h) todos os dias, agradeço especialmente pelo meu irmão Matheus Bronzeado, o qual, enquanto esteve morando comigo, sempre foi me buscar de carro no centro da cidade à noite, após um longo dia fora de casa. Esse momento de não ter que voltar a pé me poupou muita energia.

2024. Praticamente último ano de curso, já considerando que o início do ano de 2025 se resumiria apenas ao TCC. O ano de 2024 foi especial por ter comigo minha namorada Ana Vitória Romualdo, a mesma citada em 2020. A sua presença, ainda que virtual, tornou minhas viagens para a universidade mais leves e me confortou nos momentos de tempo livre na UFPB. Também agradeço imensamente a Deus por toda coragem, ânimo e proteção que me deu no último ano. Desse modo, em um momento de muitas reconexões, poder compartilhar tudo e contar com vocês para tudo foram os últimos impulsos necessários para me manter bem nessa reta final.

2025. E o tempo passou, já tendo me despedido das aulas presenciais, restando a mim apenas a defesa deste trabalho, a graduação em Direito pela UFPB chegou ao fim. Neste ano de 2025, reforço os agradecimentos a Deus e a minha namorada por terem me dado a confiança de que eu seria capaz de produzir adequadamente este trabalho em um tempo hábil. Por fim, agradeço ao professor Talden Farias e a Débora por terem aceitado a jornada de orientador e coorientadora. Foi na própria disciplina de Direito Ambiental que, por fim, decidi o tema da minha monografia. Agradeço por estarem presentes nesse momento tão importante para o graduando: o trabalho de conclusão de curso.

Obrigado a todos!

RESUMO

O Brasil, com a publicação da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, deu um grande passo para a proteção de sua biodiversidade, figura tão representativa do país. Por meio dessa Lei, as Unidades de Conservação da Natureza (UCs) foram devidamente regulamentadas, apesar de muitas já existirem há décadas. Nesse sentido, várias categorias de conservação e instrumentos técnicos de gestão foram criados, sendo o plano de manejo o principal deles, os quais servem, por exemplo, para delimitar a zona de amortecimento, perímetro da UC, atividades permitidas e proibidas no interior, etc. Todos esses mecanismos visam possibilitar maior efetividade na persecução dos seus objetivos, quais sejam: contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais; proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional; contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais; etc. No entanto, constatou-se que o plano de manejo, mesmo passados 25 anos da Lei, ainda não foi implementado em mais de 70% das Unidades de Conservação, situação gravosa que, por si só, é suficiente para gerar danos ambientais, danos estes realizados por ações humanas ilícitas, as quais se aproveitam das brechas nas UCs causadas pela ausência do plano de manejo, isto é, da débil gestão, constituindo-se, dessa maneira, a sua inexistência em ato contrário à finalidade dada às UCs. Tal é essa realidade que o Poder Judiciário é esfera competente atuar, uma vez provocado, nesses impasses à medida que impõe ao Poder Público a imediata elaboração do plano de manejo, sendo a ação civil pública e a ação popular os meios judiciais democráticos aptos a tutelarem os bens jurídicos ambientais dessas omissões lesivas.

Palavras-chave: unidades de conservação; plano de manejo; omissão; danos ambientais; poder judiciário.

ABSTRACT

Brazil took a significant step toward protecting its biodiversity, none of the country's most emblematic assets, with the enactment of Law nº 9.985 on July 18, 2000. This legislation provided a formal regulatory framework for Conservation Units (UCs), even though many had already been in existence for decades. In this context, various conservation categories and technical management instruments were established, with the management plan being the most fundamental among them. These instruments serve to delineate, for example, buffer zones, the perimeter of the Conservation Units, and the activities permitted and prohibited within their boundaries. All these mechanisms are designed to enhance the effectiveness of conservation efforts by ensuring the fulfillment of key objectives, such as contributing to the maintenance of biological diversity and genetic resources within national territory and jurisdictional waters; protecting species threatened with extinction at both regional and national levels; and supporting the preservation and restoration of natural ecosystem diversity. Nonetheless, it has been observed that, even after 25 years since the law's enactment, management plans have yet to be implemented in more than 70% of Conservation Units. This critical deficiency, in and of itself, is sufficient to generate significant environmental harm, as illicit human activities exploit the regulatory gaps left by the absence of management plans, an indication of weak governance. Consequently, the failure to implement these plans constitutes a direct violation of the very purpose for which the Conservation Units were established. Given this pressing reality, the Judiciary has emerged as the competent authority to address these regulatory shortcomings, compelling public authorities to take immediate action in drafting and implementing management plans. This legal intervention is pursued primarily through public civil actions and popular actions, both of which serve as democratic judicial mechanisms designed to safeguard environmental legal interests against harmful omissions.

Keywords: Conservation Units; management plan; omission; environmental damage; Judiciary.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	14
2.1 Objetivos	14
2.2 Diretrizes	15
2.3 Plano de Manejo	16
2.4 Unidades de Proteção Integral	17
2.4.1 <i>ESTAÇÃO ECOLÓGICA</i>	17
2.4.2 <i>RESERVA BIOLÓGICA</i>	18
2.4.3 <i>PARQUE NACIONAL</i>	18
2.4.4 <i>MONUMENTO NATURAL</i>	19
2.4.5 <i>REFÚGIO DE VIDA SILVESTRE</i>	20
2.5 Unidades de Uso Sustentável	20
2.5.1 <i>ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL</i>	21
2.5.2 <i>ÁREA DE RELEVANTE INTERESSE ECOLÓGICO</i>	21
2.5.3 <i>FLORESTA NACIONAL</i>	21
2.5.4 <i>RESERVA EXTRATIVISTA</i>	22
2.5.5 <i>RESERVA DE FAUNA</i>	23
2.5.6 <i>RESERVA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL</i>	23
2.5.7 <i>RESERVA PARTICULAR DE PATRIMÔNIO NATURAL</i>	24
3 PLANO DE MANEJO	26
3.1 Ações Predatórias Humanas nas Unidades de Conservação	28
3.1.1 <i>CAÇA ILEGAL</i>	28
3.1.2 <i>GARIMPO ILEGAL</i>	30
3.1.3 <i>INCÊNDIOS</i>	31
3.1.4 <i>DESMATAMENTO ILEGAL</i>	33
4 A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO DIANTE DA OMISSÃO DA ELABORAÇÃO DO PLANO DE MANEJO	38
4.1 Ação Civil Pública	43
4.1.2 <i>AÇÃO CÍVIL PÚBLICA E A TUTELA AMBIENTAL</i>	47
4.2 Ação Popular Constitucional	48
4.2.1 <i>AÇÃO POPULAR AMBIENTAL</i>	49

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	52
REFERÊNCIAS	54

1 INTRODUÇÃO

A conservação da natureza não é fenômeno inaugurado no Brasil, mas sim fruto de um processo histórico que se desenvolveu ao longo dos séculos, acompanhando mudanças na percepção ambiental e nas necessidades socioeconômicas do mundo, até porque, conforme o jurista Edis Milaré: “[...] a proteção do ambiente, desde os mais remotos tempos, vem sendo objeto de preocupação, com maior ou menor escala, de todos os povos”¹.

Inicialmente, a exploração intensiva dos recursos naturais prevaleceu. No entanto, medidas de proteção começaram a ser implementadas com o tempo, evoluindo para políticas ambientais mais estruturadas e eficazes. Esse avanço foi impulsionado tanto por pressões internacionais quanto pela crescente conscientização interna sobre a importância da biodiversidade para o equilíbrio ecológico e o bem-estar das futuras gerações, configurando-se, nas palavras de Edis Milaré, em uma batalha de “bens finitos versus necessidades infinitas”².

Nesse sentido, surgiram as Unidades de Conservação da Natureza (UCs), reguladas pela Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, nas suas mais variadas categorias, constituindo-se em um dos instrumentos legais mais relevantes para a proteção ambiental no Brasil, por desempenhar um papel fundamental para assegurar a integridade dos ecossistemas, oferecendo condições para a reprodução e sobrevivência de inúmeras espécies - muitas das quais estão ameaçadas de extinção -, além de possibilitar a pesquisa científica nessas áreas.

As UCs são regidas pelo plano de manejo, documento técnico, o qual estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais³. Para viabilizar a persecução dos objetivos de proteção visados pelas UCs, a Lei, em seu art. 27, tornou o plano de manejo imprescindível à sua efetiva gestão.

No entanto, apesar do plano de manejo ser obrigatório e primordial para inibir potenciais ações lesivas à área, o que se percebe é que de 3119 unidades de

¹ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, p. 235, 2015.

² MILARÉ, ref. 1, p. 230.

³ BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, §1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: 09 mar. 2025

conservação no Brasil, apenas 666 (21,35%) dessas UCs possuem plano de manejo⁴. Essa ausência de plano de manejo se configura como uma omissão do Poder Público com potencial lesivo, pois sem o devido documento técnico para resguardar e nortear as atividades ali executadas, espaços são abertos para ações humanas ilícitas em seu interior ou até mesmo no entorno, tais como: caça, garimpo e desmatamento ilegais, além de incêndios. Portanto, a ausência do plano de manejo é, indubitavelmente, um caminho contrário ao que se propõe com as unidades de conservação da natureza.

Desse modo, o objetivo geral da pesquisa é analisar como a ausência do plano de manejo afeta a efetividade das unidades de conservação, possibilitando, por meio de ato omissivo estatal, que condutas ilegais adentrem em tais áreas e ameacem a finalidade de conservação ambiental visada.

De maneira específica, apresenta-se a Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000, a qual institucionalizou as unidades de conservação no Brasil. A partir dela serão apresentados os grupos e categorias de UCs existentes, além de estatísticas pontuais a respeito da existência ou não do plano de manejo, buscando, dessa maneira, uma breve exposição de conceitos e informações que permanecerão ao longo deste trabalho.

Ademais, o segundo objetivo específico consiste em apresentar o plano de manejo e como a sua ausência é sentida nas UCs. Para isso, serão apresentadas as principais atividades ilícitas cometidas em seu interior, buscando obter convergências de tais acontecimentos danosos com UCs sem plano de manejo.

Como terceiro objetivo específico, buscar-se-á compreender como ocorre a atuação do Poder Judiciário em casos de omissão estatal por não prover plano de manejo à unidade de conservação. Além disso, também será visto como a ação civil pública e a ação popular são instrumentos processuais capazes de resguardar o mandamento contido no art. 225 da Constituição Federal: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”⁵.

⁴ Painel de Unidades de Conservação Brasileiras. Disponível em: <https://cnuc.mma.gov.br/powerbi>. Acesso em: 09 mar. 2025.

⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.

Sendo assim, o trabalho se baseia no método de abordagem dedutivo. Isso porque busca identificar a realidade das unidades de conservação sem plano de manejo e como tal instituto se configura, desse modo, inábil a conservação da natureza, haja vista não impedir concretamente ações predatórias humanas, compreendendo também de que forma é possível agir para assegurar o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Quanto aos métodos de procedimento, não há uma preponderância. Neste trabalho se utiliza o método comparativo, apresentando e compreendendo a realidade atual do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Também se procedeu pelo método histórico, apontando as causas e consequências das ações lesivas que ocorrem nessas áreas protegidas em um espaço temporal apto a demonstrar a recorrência de tais ações, como também da manutenção da omissão do Poder Público de criar plano de manejo. Ademais, método estatístico também foi utilizado largamente devido à ampla e detalhada base de dados referentes ao SNUC e às transgressões em suas áreas.

Por fim, utiliza-se a técnica de pesquisa documental indireta, a qual permitiu atender os objetivos estabelecidos como norteadores a partir do estudo e fichamento dos mais variados textos devidamente referenciados pelo presente trabalho.

2 SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000 “institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação”⁶, sendo tal sistema, conforme previsão do art. 3º, constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais. Nas palavras de Milaré esta lei:

[...] apresenta grande importância por ser o primeiro instrumento legal que busca elencar e definir as diferentes categorias de unidades de conservação existentes no território nacional, sistematizando classificações que anteriormente se sobrepunham ou se confundiam. Trata-se, por conseguinte, de um texto linear e sistematizador⁷.

Apesar de à época já existirem algumas unidades protegidas, o SNUC foi um marco para a política ambiental, pois, até então, era muito falha a tutela ambiental necessitada, devido à ausência de uma definição legal acerca de tais áreas⁸. Nesse sentido, o art. 2º supriu essa necessidade ao estabelecer que uma Unidade de Conservação (UC) é:

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.

Desse modo, nota-se que não é qualquer espaço territorial que pode vir a ser uma UC, mas sim apenas aqueles que cumulativamente preencherem os requisitos de: relevância natural; caráter oficial; delimitação territorial; objetivo conservacionista e o regime especial de proteção e administração⁹.

2.1 Objetivos

No que se refere aos seus objetivos, todos são previstos em seu art. 4º:

I - Contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;

⁶ BRASIL, ref. 3.

⁷ MILARÉ, ref. 1, p. 1264.

⁸ MILARÉ, ref. 1, p. 1264.

⁹ MILARÉ, ref. 1, p. 1264.

- II – Proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;
- III - Contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;
- IV - Promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;
- V - Promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
- VI - Proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;
- VII - Proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;
- VIII - Proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;
- IX - Recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;
- X - Proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;
- XI - Valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
- XII - Favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;
- XIII - Proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente.

Com a exposição desses objetivos é possível ampliar o conceito de unidade de conservação, por exemplo: ideias de desenvolvimento sustentável; da subsistência das populações tradicionais existentes nessas áreas; e o próprio exercício sistemático da educação ambiental. Nesse sentido, o SNUC não busca apenas um equilíbrio ecológico, mas também um equilíbrio socioambiental¹⁰.

2.2 Diretrizes

Além disso, somando-se aos objetivos, também foram criadas diretrizes que regerão o SNUC, conforme previsão do art. 5º:

- I - Assegurem que no conjunto das unidades de conservação estejam representadas amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, salvaguardando o patrimônio biológico existente;
- II - Assegurem os mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e na revisão da política nacional de unidades de conservação;
- III - assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação;
- IV - Busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação;
- V - Incentivem as populações locais e as organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação dentro do sistema nacional;
- VI - Assegurem, nos casos possíveis, a sustentabilidade econômica das unidades de conservação;

¹⁰ MILARÉ, ref. 1, p. 1265.

- VII - Permitam o uso das unidades de conservação para a conservação in situ de populações das variantes genéticas selvagens dos animais e plantas domesticados e recursos genéticos silvestres;
- VIII - Assegurem que o processo de criação e a gestão das unidades de conservação sejam feitos de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais;
- IX - Considerem as condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais;
- X - Garantam às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos;
- XI - Garantam uma alocação adequada dos recursos financeiros necessários para que, uma vez criadas, as unidades de conservação possam ser geridas de forma eficaz e atender aos seus objetivos;
- XII - Busquem conferir às unidades de conservação, nos casos possíveis e respeitadas as conveniências da administração, autonomia administrativa e financeira;
- XIII - Busquem proteger grandes áreas por meio de um conjunto integrado de unidades de conservação de diferentes categorias, próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e corredores ecológicos, integrando as diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação dos ecossistemas.

As diretrizes apontadas não são estáticas e limitadas a determinado momento ou etapa (criação, implantação ou gerência) da UC. Por outro lado, elas devem ser dinâmicas e atuais. Além disso, na prática, muitas dessas diretrizes são difíceis de se fazerem presentes no planejamento da UC. Nesse sentido, destacam-se os incisos II, III, IX e XI como os mais problemáticos e até negligenciados¹¹.

2.3 Plano de Manejo

O Plano de Manejo é um dos principais instrumentos do SNUC. Conforme o art. 2º, XVII:

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.

Nesse sentido, Milaré diz que esse instrumento se reveste de um caráter normativo, constituindo-se “em verdadeiro regulamento destinado a disciplinar as

¹¹ MARTINS, Andreza. **CONFLITOS AMBIENTAIS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: DILEMAS DA GESTÃO TERRITORIAL NO BRASIL**. Disponível em: <https://www.ub.edu/geocrit/b3w-989.htm>. Acesso em: 9 mar. 2025.

atividades a serem incentivadas, controladas, limitadas e proibidas em cada uma das áreas delimitadas pelo zoneamento”¹².

O Plano de Manejo é obrigatório e deve ser elaborado em até 5 anos após a criação da unidade de conservação, considerando toda a área da UC, a sua zona de amortecimento, bem como corredores ecológicos, incluindo medidas destinadas a promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas¹³.

2.4 Unidades de Proteção Integral

As categorias de Unidades de Conservação são divididas em dois grupos: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável¹⁴. Esses grupos englobam as 11 categorias previstas na Lei.

As Unidades de Proteção Integral permitem apenas o uso indireto dos recursos naturais ali presentes, tendo como objeto básico a preservação da natureza¹⁵. Esse uso indireto refere-se àquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais¹⁶.

No Brasil existem 995 UCs pertencentes a esse grupo, valor equivalente a 31,90% do total de UCs existentes, representando 549.721,62 km² de área continental protegida e 121.179,84 km² de área marinha protegida¹⁷.

Conforme o art. 8º, fazem parte desse grupo as seguintes UC: a Estação Ecológica; a Reserva Biológica; o Parque Nacional; o Monumento Natural e o Refúgio de Vida Silvestre.

2.4.1 ESTAÇÃO ECOLÓGICA

No Brasil há 109 Estações Ecológicas (59,63% estaduais)¹⁸, as quais se destinam à preservação da natureza e à realização de pesquisas científicas¹⁹. Essas unidades abrangem 122.598,63 km² da área continental protegida e 191,18 km² de área marinha protegida²⁰, além da posse e do domínio de tais áreas serem públicos,

¹² MILARÉ, ref. 1, p. 1291.

¹³ BRASIL, ref. 3, art. 27, §1º, §3º.

¹⁴ BRASIL, ref. 3, art. 7º.

¹⁵ BRASIL, ref. 3, art. 7º, §1º.

¹⁶ BRASIL, ref. 3, art. 2º, IX.

¹⁷ Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

¹⁸ Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

¹⁹ BRASIL, ref. 3, art. 9º.

²⁰ Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

destinando o instrumento da desapropriação às áreas particulares²¹. Além disso, a visitação pública só é permitida se tiver objetivo educacional. Nesse caso ocorrerá conforme estabelecido no plano de manejo da unidade ou regulamento específico²². Fato interessante é que apenas 53 UCs possuem plano de manejo²³, indicador negativo que será repetitivo na maioria das categorias de Unidades de Conservação.

2.4.2 RESERVA BIOLÓGICA

No Brasil existem 73 Reservas Biológicas (36,99% estaduais)²⁴, as quais, conforme o art.10, tem como objetivo:

A preservação integral da biota e demais atributos naturais existentes em seus limites, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, excetuando-se as medidas de recuperação de seus ecossistemas alterados e as ações de manejo necessárias para recuperar e preservar o equilíbrio natural, a diversidade biológica e os processos ecológicos naturais.

A Reserva Biológica é semelhante à Estação Ecológica: a posse e o domínio da área também são públicos e a visitação pública é permitida apenas com intenção educacional²⁵. Porém, Milaré aponta que elas se diferem “no que se refere à porcentagem da área a ser preservada: enquanto a primeira deve ser 100%, a segunda pode ter até 3% de sua área modificada para fins de pesquisa científica”²⁶.

Essas unidades abrangem 55.717,32 km² da área continental protegida e 563,48 km² de área marinha protegida, possuindo 38 Unidades sem plano de manejo²⁷.

2.4.3 PARQUE NACIONAL

No Brasil existem 608 Parques (39,14% estaduais),²⁸ os quais, conforme o art. 11, são destinados:

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.

²¹ BRASIL, ref. 3, art. 9º, §1º.

²² BRASIL, ref. 3, art. 9º, §2º.

²³ Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

²⁴ Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

²⁵ BRASIL, ref. 3, art. 10, §1º, §2º.

²⁶ MILARÉ, ref. 1, p. 1271.

²⁷ Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

²⁸ Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

Essas Unidades de Conservação são as mais antigas e populares modalidades de unidade de conservação²⁹, atualmente constituem 362.870,47 km² de área continental protegida e 4.693,66 km² de área marinha protegida, porém, 366 dessas unidades não possuem plano de manejo, sendo 213 unidades só na esfera municipal³⁰. Por fim, as características desta unidade referentes à posse, ao domínio, como também à visitação pública são iguais as categorias anteriormente citadas.

2.4.4 MONUMENTO NATURAL

No Brasil existem 98 Monumentos Naturais (37,76% estaduais)³¹, que possuem o objetivo de “preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica”³². Os Monumentos Naturais abrangem uma área protegida continental de 2.101,07 km² e 114.870,74 km² de área marinha protegida³³, uma área relativamente grande no mar.

Ao contrário do que se viu nas outras categorias sobre a desapropriação, é possível em um Monumento Natural haver áreas particulares “desde que seja possível compatibilizar os objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários”³⁴.

Sobre essa situação, Milaré aponta a seguinte curiosidade:

Tendo admitido em sua área a existência de propriedades particulares e o desenvolvimento de atividades econômicas utilizadoras de recursos naturais, os Monumentos Naturais poderiam ter sido classificados entre as unidades de uso sustentável³⁵.

Porém, se não for possível a compatibilidade entre os objetivos da área e as atividades privadas, ou ainda se não houver acordo, o caminho será a desapropriação da respectiva área³⁶.

Por fim, 80 UCs não possuem plano de manejo, sendo 44 na esfera municipal³⁷.

²⁹ MILARÉ, ref. 1, p. 1272.

³⁰ Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

³¹ Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

³² BRASIL, ref. 3, art. 12.

³³ Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

³⁴ BRASIL, ref. 3, art. 12, §1º.

³⁵ MILARÉ, ref. 1, p. 1273.

³⁶ BRASIL, ref. 3, art. 12, §2º.

³⁷ Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

2.4.5 REFÚGIO DE VIDA SILVESTRE

No Brasil existem 107 Refúgios de Vida Silvestre (55,14% estaduais)³⁸ destinados a “proteger ambientes naturais onde se asseguram condições para a existência ou reprodução de espécies ou comunidades da flora local e da fauna residente ou migratória”³⁹, correspondendo a uma área continental protegida de 6.434,13 km² e 860,77 km² de área marinha protegida⁴⁰.

Também possui a previsão de uma possível compatibilização de seus objetivos com as áreas particulares existentes em seu território⁴¹, mesma característica do Monumento Natural. Acerca do plano de manejo, no critério ausência, ao possuir 89 UCs sem plano de manejo (83,18%)⁴², essa categoria se aproxima bastante do Monumento Natural (83,67%).

2.5 Unidades de Uso Sustentável

Por outro lado, as Unidades de Uso Sustentável buscam compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parte dos recursos naturais existentes na unidade⁴³. Nesse sentido Milaré diz que tais unidades:

Visam a conciliar a exploração do ambiente à garantia da perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável⁴⁴.

No Brasil existem 2124 categorias desse grupo, englobando 1.928.515,20 km² de área continental protegida e 847.110,97 km² de área marinha protegida⁴⁵. Conforme dispõe o art. 14, esse grupo é composto pelas seguintes categorias: Área de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Nacional; Reserva Extrativista; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

³⁸ Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

³⁹ BRASIL, ref. 3, art. 13.

⁴⁰ Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

⁴¹ BRASIL, ref. 3, art. 13, §1º.

⁴² Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

⁴³ BRASIL, ref. 3, art. 7º, §2º.

⁴⁴ MILARÉ, ref. 1, p. 1274.

⁴⁵ Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

2.5.1 ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

Existem 509 Áreas de Proteção Ambiental (43,03% estaduais), responsáveis por proteger 1.310.899,39 km² de área no Brasil, sendo 838.398,91 de área marinha⁴⁶.

O art. 15 as conceitua como:

[...] área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

Nessa categoria, ao contrário das outras até então vistas, é possível haver áreas constituídas exclusivamente de terras privadas⁴⁷. De todo modo, 369 dessas UCs não possuem plano de manejo⁴⁸.

2.5.2 ÁREA DE RELEVANTE INTERESSE ECOLÓGICO

Atualmente, existem 100 unidades de área de relevante interesse ecológico (34% estaduais), as quais englobam 1.302,35 km² de área continental protegida e 7,74 km² de área marinha protegida⁴⁹. Essas áreas, conforme o art. 16, são:

[...] em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza.

Há previsão, da mesma forma que as Áreas de Proteção Ambiental, dessas unidades serem formadas por terras públicas ou privadas⁵⁰. Apenas 34 unidades possuem plano de manejo (23 são unidades municipais)⁵¹.

2.5.3 FLORESTA NACIONAL

O Brasil possui 110 Florestas, englobando as nacionais e as estaduais. Não existem Florestas Municipais, apesar da possibilidade de existência. Ao todo, essas

⁴⁶ Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

⁴⁷ BRASIL, ref. 3, art. 15, §1º.

⁴⁸ Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

⁴⁹ Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

⁵⁰ BRASIL, ref. 3, art. 16, §1º.

⁵¹ Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

UCs protegem uma área continental de 315.405,37 km² (38,18% estaduais)⁵². Conforme o art. 17, essas unidades são constituídas por áreas:

[...] com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.

Ao contrário das outras categorias citadas, as áreas particulares deverão ser desapropriadas, pois a posse e domínio são inteiramente públicos. Impende ressaltar que essa categoria é a primeira que prevê a permanência das populações tradicionais que ali já habitavam quando de sua criação⁵³.

Por fim, das 110 Florestas, 60 possuem plano de manejo (43 são federais)⁵⁴. De todas, é a categoria que, em termos de porcentagem, possui mais unidades com plano de manejo do que sem.

2.5.4 RESERVA EXTRATIVISTA

Existem 98 Reservas Extrativistas no Brasil (29,59% estaduais), totalizando uma área continental de 149.060,67 km² e 8,649,88 km² de área marinha protegida⁵⁵. Essa categoria se faz muito presente no bioma Amazônia, o qual possui 79 dessas 98 UCs⁵⁶. Segundo dispõe o art. 18, a Reserva Extrativista é uma área:

[...] utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

Conforme Milaré aponta, essas unidades vieram atender e solucionar a questão dos seringueiros tão presentes no bioma da Amazônia⁵⁷. Apesar da Reserva Extrativista ser de domínio público (desapropriando as áreas particulares), o seu uso é concedido às populações extrativistas tradicionais por meio de termo de compromisso ou contrato de concessão de direito real de uso⁵⁸.

⁵² Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

⁵³ BRASIL, ref. 3, art. 17, §1º, §2º.

⁵⁴ Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

⁵⁵ Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

⁵⁶ Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

⁵⁷ MILARÉ, ref. 1, p. 1277.

⁵⁸ BRASIL, ref. 3, art. 18, §1º.

No entanto, são estabelecidas as seguintes proibições: I- exploração de recursos minerais; II- caça amadorística ou profissional; III- proibição do uso de espécies localmente ameaçadas de extinção ou de práticas que danifiquem os seus; e IV- proibição de práticas ou atividades que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas⁵⁹.

Além disso, a exploração comercial de recursos madeireiros é restrita, sendo apenas admitida em bases sustentáveis e em situações especiais e complementares às demais atividades desenvolvidas na Reserva Extrativista⁶⁰.

Essa categoria não se distancia das outras no quesito ausência de plano de manejo, tendo 63 unidades (45 são federais) sem este instrumento.

2.5.5 RESERVA DE FAUNA

Essa categoria possui apenas 1 unidade estadual localizada em Rondônia, contemplando uma área de 105,29 km²⁶¹. Reserva de Fauna é definida no art. 19 como:

[...] uma área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos.

Nessa categoria se mantém da posse e do domínio públicos, sendo proibido o exercício da caça amadorística ou profissional⁶². Porém, a comercialização dos produtos e subprodutos resultantes das pesquisas poderá ser feita e obedecerá ao disposto nas leis sobre fauna e regulamentos respectivos⁶³. A única reserva de fauna no Brasil foi criada em 2018 e ainda não possui plano de manejo.

2.5.6 RESERVA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O Brasil possui 46 unidades de reserva de desenvolvimento sustentável (84,78% estaduais), correspondendo a uma área continental de 136.575,10 km² e 52,50 km² de área marinha protegida⁶⁴. Segundo o art. 20, essas unidades são

⁵⁹ BRASIL, ref. 3, art. 18, §6º c/c art. 23, §2º, I, II.

⁶⁰ BRASIL, ref. 3, art. 18, §7º.

⁶¹ Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

⁶² BRASIL, ref. 3, art. 19, §1º, §3º.

⁶³ BRASIL, ref. 3, art. 19, §4º.

⁶⁴ Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

caracterizadas por também abrigarem populações tradicionais, além de sua existência se basear:

[...] em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.

Ademais, seu objetivo básico é:

preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações⁶⁵.

Em suas áreas, o domínio é público. Mas, as áreas particulares não necessariamente serão desapropriadas, apenas quando necessária⁶⁶. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável, às vezes, é confundida com a Reserva Extrativista, porém, esta é mais restrita. Desse modo, conforme o §5º, é prevista na área daquela categoria as seguintes ações:

I - é permitida e incentivada a visitação pública, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área;
 II - é permitida e incentivada a pesquisa científica voltada à conservação da natureza, à melhor relação das populações residentes com seu meio e à educação ambiental, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento;
 III - deve ser sempre considerado o equilíbrio dinâmico entre o tamanho da população e a conservação; e
 IV - é admitida a exploração de componentes dos ecossistemas naturais em regime de manejo sustentável e a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis, desde que sujeitas ao zoneamento, às limitações legais e ao Plano de Manejo da área.

Apenas 8 unidades possuem plano de manejo (6 estaduais, 1 federal e 1 municipal)⁶⁷.

2.5.7 RESERVA PARTICULAR DE PATRIMÔNIO NATURAL

Essa categoria é mais corriqueira no grupo das unidades de uso sustentável, contribuindo com 1260 UCs (40% estaduais), as quais cobrem uma área continental de 6.454,96 km² e 1,93 km² de área marinha protegida, tendo o bioma Mata Atlântica

⁶⁵ BRASIL, ref. 3, art. 20, §1º.

⁶⁶ BRASIL, ref. 3, art. 20, §2º.

⁶⁷ Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

por si só 798 unidades⁶⁸. O art. 21 define essa categoria como “uma área privada, gravada com perpetuidade, com o objetivo de conservar a diversidade biológica”. Ademais, nesse tipo de reserva apenas poderá ocorrer pesquisa científica e visitação, exigido neste último objetivos turísticos, recreativos e educacionais⁶⁹. Nesse sentido, Milaré defende que essa categoria deveria ser enquadrada como de Proteção Integral, pois são permitidas apenas atividades típicas de preservação, estando ausentes as extrativistas.⁷⁰

Essa categoria, segundo Milaré, “surgiu da ideia de engajar o cidadão no processo efetivo de proteção dos ecossistemas, dando-se incentivo a sua criação, mediante isenção de impostos”⁷¹. Apesar da previsão do art. 21, §3º, o qual expressa que os proprietários dessas reservas receberão orientação técnica e científica, sempre que necessário e oportuno, para criarem seus planos de manejo, nota-se um fato alarmante: 1240 unidades de reserva particular de patrimônio natural não possuem plano de manejo, mais agravado no âmbito federal o qual não possui esse instrumento de gestão em nenhuma das suas 751 unidades⁷².

⁶⁸ Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

⁶⁹ BRASIL, ref. 3, art. 21, §2º, I, II.

⁷⁰ MILARÉ, ref. 1, p. 1283.

⁷¹ MILARÉ, ref. 1, p. 1281.

⁷² Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

3 PLANO DE MANEJO

O Plano de Manejo é um instrumento previsto no art. 27 da Lei 9.985/2000. Ele tem como função reger o funcionamento da Unidade de Conservação. Sua elaboração não é fácil, necessitando de estudos prévios em vários campos: zona de amortecimento, corredores ecológicos, comunidade e visitação, fundiário, pesquisas científicas, fatores bióticos e abióticos. Dessa forma, constitui-se em um documento regulador e norteador de ações, tornando-se imperativo dentro da UC ao se aplicar aos colaboradores internos e externos, seja funcionário ou seja público visitante. Nesse sentido, o Ministério do Meio Ambiente afirma que:

O Plano de Manejo é o documento técnico no qual se estabelece o zoneamento e as normas que orientarão o uso da área, o manejo dos recursos naturais e a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão eficiente de uma Unidade de Conservação (UC), fazendo com que ela alcance seus objetivos de criação⁷³.

Para facilitar o processo de elaboração dos planos de manejo, existem os Roteiros Metodológicos, instrumentos elaborados a partir da experiência e experimentação acumulada do Instituto Chico Mendes (ICMBio) nas primeiras unidades de conservação⁷⁴. Os Roteiros Metodológicos tem como pressuposto “a adoção de abordagem sistêmica, processual e participativa, resultando em metodologia objetiva, porém flexível, a ser aplicada à realidade de cada Unidade de Conservação”⁷⁵.

Nesse sentido, utilizar-se-á o Roteiro metodológico para elaboração e revisão de plano de manejo das unidades de conservação federais. Esse instrumento criado pelo ICMBio prevê que o plano de manejo possui 3 elementos: fundamentais, dinâmicos e normativos. Os elementos fundamentais se referem ao propósito da unidade de conservação, à significância da unidade de conservação, aos recursos e valores fundamentais⁷⁶. Os elementos dinâmicos são compostos pela avaliação das

⁷³ Plano de Manejo. **Ministério do Meio Ambiente**. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/areas-protegidas/gestaodeucs/plano-de-manejo#:~:text=O%20Plano%20de%20Manejo%20%C3%A9%20o%20documento%20t%C3%A9cnico,fazendo%20com%20que%20ela%20alcance%20seus%20objetivos%20.> Acesso em: 19 de mar. 2025.

⁷⁴ Roteiros Metodológicos. **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade**. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/roteiros-metodologicos>. Acesso em: 19 de mar. 2025.

⁷⁵ Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, ref. 74.

⁷⁶ Roteiro Metodológico para Elaboração e Revisão de Plano de Manejo das Unidades de Conservação Federais. **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade**. Disponível:

necessidades de dados e planejamento, pela análise dos recursos e valores fundamentais, pela análise de questões-chave, pela priorização das necessidades de dados e de planejamento, pelos subsídios para interpretação ambiental, pelo mapeamento e banco de dados de informações geoespaciais das unidades de conservação. Por sua vez, os elementos normativos são o zoneamento e os atos legais, administrativos e normas.

Retomando os fatores integrantes do plano de manejo, dentre os critérios citados inicialmente, impende ressaltar as zonas de amortecimento. Essas zonas se configuram como áreas externas à unidade de conservação. Essas zonas por si não constituem as áreas propriamente protegidas da UC e, por isso, não estão submetidas as mesmas regras referentes às áreas internas. Sendo assim, conforme o art. 2º, XVIII, a zona de amortecimento é 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”.

Entende-se como necessário delimitar uma área ao redor da UC devido à necessidade de evitar os impactos negativos que determinadas ações poderiam lhe causar, caso fossem realizadas próximas a ela. Nesse sentido, busca-se evitar que resíduos sólidos, ruídos e ocupações humanas tenham repercussão na vida interior das UCs. Desse modo, foi editada Resolução do CONAMA nº 13, de 06 de dezembro de 1990, uniformizando o entendimento de que a zona de amortecimento, também chamada de área de entorno ou zona “tampão”, deve ter, no mínimo, um raio de 10 km, independente da categoria de UC⁷⁷.

Mesmo diante da determinação legal de se criar o plano de manejo no prazo de 5 anos⁷⁸, o que se percebe é o plano de manejo se constituindo no “maior problema” de gestão das unidades de conservação. No Brasil, existem 3.119 unidades de conservação, porém, 2.453 não possuem o plano de manejo⁷⁹, instrumento obrigatório, como já visto. É possível citar fatores que comprometem a elaboração e aprovação do plano de manejo em tempo hábil: falta de recursos financeiros e

https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/roteiros-metodologicos/roteiro_metodologico_elaboracao_revisao_plano_manejo_uc.pdf. Acesso em: 19 de mar. 2025.

⁷⁷ BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. **Resolução nº 13/90, de 06 de dezembro de 1990.** Disponível em: https://licenciamento.cetesb.sp.gov.br/legislacao/federal/resolucoes/1990_Res_CONAMA_13.pdf. Acesso em: 19 mar. 2025.

⁷⁸ BRASIL, ref. 3.

⁷⁹ Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

humanos; e falta de representatividade das comunidades envolvidas. Nítido é que sem plano de manejo ou mesmo que existam tais planos, mas sendo deficientes, implica-se, de todo modo, numa frágil proteção ambiental, empenhos sem propósito e perda da chance de preservar a biodiversidade local. A mera declaração que possa atestar à existência de um parque, em determinado local, não possui, nem teria como possuir, a mesma efetividade que o manejo adequado da unidade, em face do alcance e da força que o plano possui⁸⁰.

Nesse sentido, reafirmando que o plano de manejo é a “lei” da UC, ao estabelecer as regras e limites pertinentes a sua área, a ausência desse importante instrumento ou de sua regular revisão comprometem o propósito maior de conservação da natureza, possibilitando que ações humanas predatórias ganhem espaço no entorno ou até dentro das Unidades de Conservação, por exemplo: caça ilegal, desmatamento, garimpo ilegal, queimadas antrópicas. A falta do plano também permite que a UC esteja suscetível a desastres naturais como incêndios, haja vista não terem uma resposta imediata ou até mesmo prévia para esses incidentes.

3.1 Ações Predatórias Humanas nas Unidades de Conservação

Ninguém dúvida que o ser humano sempre atuou com grande potencial destrutivo da natureza. A ideia de criar uma unidade de conservação no Brasil e no Mundo não é de agora e remonta, no contexto brasileiro, à criação do Parque Nacional do Itatiaia, em 1937. De lá para cá, quase 3.000 novas unidades de conservação foram criadas e este movimento foi impulsionado por acontecimentos pontuais e firmes descobertos e combatidos a partir da fiscalização ambiental, tais acontecimentos se referem, principalmente, aos males do desmatamento, do garimpo ilegal e da caça ilegal.

3.1.1 CAÇA ILEGAL

Ao contrário da grande quantidade de estatísticas acerca de desmatamento e incêndios, o exercício da caça dentro das UCs não possui muitos dados atualizados,

⁸⁰ SALEME, E. R.; COSTA, W. A. Planos de manejo como mecanismo defensivo permanente de planejamento em defesa do patrimônio natural. **Revista Direito ambiental e Sociedade**, v.10, n.1, jan./abr. 2020, p.43. Disponível: https://www.researchgate.net/publication/341838608_Planos_de_manejo_como_mecanismo_defensivo_permanente_de_planejamento_em_defesa_do_patrimonio_natural. Acesso em: 19 de mar. 2025.

e os que existem são referentes à realidade de determinada UC, isto é, estudos concentrados. Nesse sentido, tem-se poucas informações sobre a conservação das espécies em um panorama nacional, porém, é possível fazer alguns apontamentos.

A caça desde a década de 60 é proibida no Brasil, mas nunca foi bem controlada⁸¹. No contexto das Unidades de Conservação, ela é, em regra, também proibida, sendo exceções alguns tipos de caça, por exemplo: a caça de subsistência realizada pelas populações tradicionais ali já existentes. O art. 52 da Lei nº 9.605/98 (Lei das Infrações Ambientais) apresenta um ilícito específico que é a caça dentro das unidades de conservação, o qual prevê a pena de detenção, de seis meses a um ano, e multa, ao indivíduo que “penetrar em Unidades de Conservação conduzindo substâncias ou instrumentos próprios para caça ou para exploração de produtos ou subprodutos florestais, sem licença da autoridade competente”. Para sua caracterização independe da efetiva caça, bastando adentrar área de conservação com tais materiais para caçar.

De 2008 a 2017 foram lavrados, pelo ICMBio, 1.917 autos de infração por crimes contra a fauna, especificamente a caça ilegal, em 176 unidades de conservação (90 UCs de Proteção Integral e 86 UCs de Uso Sustentável)⁸². No total 35.753 animais foram registrados nesses autos, dos quais 21.595 foram ovos (aves e répteis)⁸³. Interessante mencionar que, ao contrário do que se imaginaria, devido ao seu objetivo de compatibilizar a conservação da natureza com seu uso sustentável, esses eventos ilegais não ocorreram, predominantemente, nas Unidades de Uso Sustentável, pelo contrário, 1.183 autos apontam para caças ilegais em Unidades de Proteção Integral (mais rígidas), sendo os Parques e as Reservas Biológicas os grandes puxadores desse índice, respectivamente, com 697 e 467⁸⁴. Este fato pode ser justificado com um possível maior direcionamento das ações do ICMBio nas UCs de Proteção Integral, isto é, mais autos lavrados onde se é mais fiscalizado.

⁸¹ TOMAS, Walfrido Moraes et al. Artigo de Opinião – **Meio Século da Proibição da Caça no Brasil: Consequências de uma Política Inadequada de Gestão de Vida Selvagem**. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/1119543/1/MeioSeculoProibicao2018.pdf>. Acesso em: 20 de mar. 2025.

⁸² CONSTANTINO, Pedro de Araujo Lima. **O Perfil da Caça nos Biomas Brasileiros: um Panorama das Unidades de Conservação Federais a partir dos Autos de Infração Lavrados pelo ICMBio**. Disponível em: <https://revistaelectronica.icmbio.gov.br/index.php/BioBR/article/view/786/611>. Acesso em: 20 de mar. 2025.

⁸³ CONSTANTINO, ref. 82.

⁸⁴ CONSTANTINO, ref. 82.

3.1.2 GARIMPO ILEGAL

O garimpo ilegal no Brasil sempre se destacou como um problema de grande impacto socioambiental e econômico, principalmente na região da Amazônia a qual detêm quase a totalidade (93,7%) do garimpo do Brasil⁸⁵. Essa atividade é mais comum na região norte por conta da disponibilidade de jazidas de ouro presentes em leitos de rios⁸⁶. O garimpo envolve a extração de minérios de forma não regulamentada, sem as devidas licenças e sem o controle ambiental necessário, o que tem consequências graves para o meio ambiente e para as comunidades locais. Ao contrário das empresas de mineração, o garimpo é uma forma de mineração mais artesanal, individual e sem maquinário sofisticado. Nesse sentido, grandes planejamentos e estudos de impacto ambientais não fazem parte do labor, o qual foca no lucro imediato e não na exploração da mina em longo prazo, diferentemente da mineração industrial⁸⁷.

Nesse sentido, conforme dados do MapBiomias, no período de 2010 a 2020, a área ocupada pelo garimpo no Brasil aumentou mais de 300% em Unidades de Conservação⁸⁸. Nesse sentido, comenta César Diniz, geólogo do MapBiomias: “Terras Indígenas e Unidades de Conservação têm florestas intocadas, igual o seu solo. Quanto mais virgem for o solo, maior a probabilidade de se encontrar ouro. É por isso que os garimpeiros procuram regiões protegidas e intactas”⁸⁹. Em 2020, 40,7% do garimpo se encontrava em Unidades de conservação⁹⁰ e, ao contrário do que se viu com a caça ilegal, os garimpeiros atuam predominantemente nas UCs de Uso Sustentável, sendo líder o estado do Pará com sua Área de Proteção Ambiental do Tapajós (20.403 km² de área total) e sua Floresta Nacional do Amaná (6.827 km² de área total), ambas sem plano de manejo⁹¹, com áreas desoladas pelo garimpo,

⁸⁵ Área ocupada pela mineração no Brasil cresce mais de 6 vezes entre 1985 e 2020. **MapBiomias**. Disponível em: <https://brasil.mapbiomas.org/2021/08/30/area-ocupada-pela-mineracao-no-brasil-cresce-mais-de-6-vezes-entre-1985-e-2020/>. Acesso em: 20 de mar. 2025.

⁸⁶ MENDES, Danielle. Consequências do garimpo na região Norte. **Labdicasjornalismo**. Disponível em: <https://labdicasjornalismo.com/noticia/6247/consequencias-do-garimpo-na-regiao-norte>. Acesso em: 20 de mar. 2025.

⁸⁷ HALLAL, Mariana. Garimpo cresce em áreas protegidas, aponta estudo. **UOL**. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/ag-estado/2021/08/30/garimpo-cresce-em-areas-protegidas-aponta-estudo.htm>. Acesso em: 20 de mar. 2025.

⁸⁸ MapBiomias, ref. 85.

⁸⁹ MODELLI, Laís. Garimpo cresce quase 500% em Terras Indígenas em dez anos. **MONGABAY**. Disponível: <https://brasil.mongabay.com/2022/04/garimpo-cresce-quase-500-em-terras-indigenas-e-triplica-em-unidades-de-conservacao-em-dez-anos/>. Acesso em: 21 de mar. 2025.

⁹⁰ MapBiomias, ref. 85.

⁹¹ Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

respectivamente, em 347,4 km² e 41,5 km². Outro dado mais recente apontou que do começo de 2023 a julho de 2024 o garimpo devastou 134,84 km² em 15 Unidades de Conservação no Amazonas, Pará e Amapá⁹². Do total, 15,12 km² (11%) estão em áreas de Proteção Integral e 119,72 km² (89%) em reservas de Uso Sustentável, principalmente as categorias Florestas e Reservas Extrativistas⁹³.

Nas últimas duas décadas, o governo brasileiro não inova no combate a esse extrativismo violento, mantendo posturas reativas, com pouca fiscalização e ações de desmonte de garimpos. No entanto, a vastidão e a dificuldade de monitoramento em áreas remotas, como a Amazônia, tornam o controle desse problema um desafio constante. Além disso, a falta de políticas integradas que promovam o desenvolvimento sustentável nas regiões afetadas agrava a situação, pois muitos locais acabam recorrendo a essas atividades como fonte de renda em meio à escassez de oportunidades, além do agravante do aumento do preço do ouro no mercado externo⁹⁴.

3.1.3 INCÊNDIOS

Os incêndios que ocorrem anualmente no Brasil são fenômenos complexos, resultantes da interação entre atividades humanas e condições climáticas adversas. Iniciando, muitas vezes, a partir de queimadas para desmatamento e preparo de áreas agrícolas, mas também intensificados por períodos prolongados de seca e altas temperaturas que aceleram a combustão da vegetação natural⁹⁵.

Em 2022, uma área equivalente à superfície do estado do Acre foi consumida pelas chamas no Brasil⁹⁶, o que corresponde a 163 mil km². Esses focos de fogo afetam de maneira significativa biomas extensos e biodiversos, como o Cerrado e a Amazônia, além de impactarem, em menor escala, regiões da Mata Atlântica, causando a perda de habitats.

⁹² BOURSCHHEIT, Aldem. Garimpo destruiu mais de 13 mil hectares em Unidades de Conservação na Amazônia. **oeco**. Disponível: <https://oeco.org.br/salada-verde/garimpo-destruiu-mais-de-13-mil-hectares-em-unidades-de-conservacao-na-amazonia/>. Acesso em: 20 de mar. 2025.

⁹³ BOURSCHHEIT, ref. 92.

⁹⁴ Pará tem 9 das 15 unidades de conservação mais destruídas pelo garimpo na Amazônia. **G1**. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2024/09/06/para-tem-9-das-15-unidades-de-conservacao-mais-destruidas-pelo-garimpo-na-amazonia.ghtml>. Acesso em: 20 de mar. 2025.

⁹⁵ GUITARRARA, Paloma. Incêndios Florestais. **Brasil Escola**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/incendios-florestais.htm>. Acesso em: 21 de mar. 2025.

⁹⁶ GUITARRARA, ref. 95.

Nas Unidades de Conservação, a realidade não é diferente. Foram 17.737 eventos de fogo ativos internos e no entorno no ano de 2024 nas UCs, tendo o estado do Pará sofrido 3.472 desses eventos em suas unidades⁹⁷. Neste ano de 2025, até o presente momento (22 de março), já totalizam 544 eventos de fogo em unidades de conservação, um total de 59,25 km² de área atingida⁹⁸ (infelizmente, esses números ainda devem crescer bastante devido à temporada da seca se concentrar nos meses de agosto e setembro), o estado da Bahia é líder com 128 eventos⁹⁹. Conforme explica o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA):

As causas dos incêndios em UCs e em suas zonas de amortecimento nem sempre podem ser identificadas sem perícia técnica. De todos os registros entre 2002 e 2006, mais de 71% se constituem de incêndios de causas não determinadas. Entre estas, incluem-se registros caracterizados como “incêndios criminosos”, categoria adotada por muitas Unidades, mas inconclusiva ao descrever as causas reais – como possíveis litígios, invasões e vandalismos. Ainda em relação aos últimos cinco anos, as atividades antrópicas diversas figuram como as responsáveis majoritárias por incêndios em UCs Federais, com aproximadamente 97% das ocorrências (89%, se considerarmos apenas as ocorrências de causas conhecidas)¹⁰⁰.

É possível citar motivações para essas ações, por exemplo: vandalismo, negligência e represália às atividades de fiscalização do ICMBio, do próprio IBAMA e secretarias e polícias especializadas. Muitas vezes são queimadas sem supervisão no entorno da unidade, outras vezes são incêndios propositais para pastagem ilegal do gado, iniciados no interior da UC¹⁰¹. Nesse sentido, entre os incêndios por ação antrópica, a queima para renovação de pastagens é a maior entre as causas, com 8% do total de ocorrências¹⁰². Os Parques são a categoria de conservação mais afetada por este tipo de incêndio. Sendo assim, pode-se dizer que o “perfil dos incêndios nas Unidades é reflexo das atividades de seu entorno”¹⁰³.

⁹⁷ PAINEL DO FOGO. **Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam)**. Disponível em: https://panorama.sipam.gov.br/painel-do-fogo/painel_indicadores.html. Acesso em: 21 de mar. 2025.

⁹⁸ Áreas Atingidas por fogo (AAF) em Unidades de Conservação Federais. **ICMBio**. Disponível em: <https://dgeo.maps.arcgis.com/apps/dashboards/e1869c40483e4fa79be884b20ccd6673>. Acesso em: 21 de mar. 2025.

⁹⁹ PAINEL DO FOGO, ref. 97.

¹⁰⁰ Relatório de Ocorrências de Incêndios em Unidades de Conservação Federais 2006. **Centro Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (PrevFogo)**. Disponível em: https://dataserver-coids.inpe.br/queimadas/queimadas/Publicacoes-Impacto/material3os/2007_IBAMA_RelatorioIncendios_PrevFogo_DE3os.pdf. Acesso em: 22 de mar. 2025.

¹⁰¹ Relatório de Ocorrências de Incêndios em Unidades de Conservação Federais 2006, ref. 100.

¹⁰² Relatório de Ocorrências de Incêndios em Unidades de Conservação Federais 2006, ref. 100.

¹⁰³ Relatório de Ocorrências de Incêndios em Unidades de Conservação Federais 2006, ref. 100.

Por fim, impende ressaltar a prática da queimada prescrita e controlada. Esse tipo de atividade foi responsável por queimar 152,33 km² de área de UCs federais no lapso janeiro-março de 2025¹⁰⁴. Porém, ao contrário do que se vinha falando, esse tipo de queimada é específico para controlar a incidência de incêndios, isto é, uma ação organizada e benéfica. Seu objetivo é diminuir o material (combustível) orgânico acumulado no solo, por exemplo, vegetação seca, e, assim, reduzir a severidade de um possível incêndio na temporada de seca¹⁰⁵. Ou seja, evita-se a disponibilidade de tais materiais que podem contribuir para incêndios de grandes proporções durante o período de estiagem.

3.1.4 DESMATAMENTO ILEGAL

O desmatamento ilegal no Brasil representa um grave desafio ambiental, social e econômico que afeta a biodiversidade e compromete o equilíbrio dos ecossistemas, sobretudo na região amazônica, onde a perda de cobertura florestal contribui, significativamente, para as mudanças climáticas e a redução do sequestro de carbono¹⁰⁶.

Além disso, essa prática irregular é impulsionada por uma série de fatores, como a expansão agrícola e pecuária, a exploração madeireira ilegal, a grilagem de terras e a ineficiência na fiscalização dos órgãos ambientais¹⁰⁷, o que resulta não apenas na degradação do meio ambiente, mas também na violação dos direitos de comunidades indígenas e tradicionais que dependem desses ecossistemas para sua subsistência, fomentando conflitos sociais e prejudicando a justiça ambiental.

Seria fácil dizer que a Amazônia é o bioma que mais sofre com as ações humanas de desmatamento. Porém, é o bioma Cerrado que possui os números mais graves nesse contexto. Nesse sentido, em 2024, o Cerrado foi desmatado em 8.174,41 km², tendo o estado do Maranhão se isolado em primeiro lugar com 2.486,75 km², seguido do estado do Tocantins com 2.019,33 km²¹⁰⁸. O bioma Amazônia

¹⁰⁴ PAINEL DO FOGO, ref. 97.

¹⁰⁵ ICMBio inicia prevenção de incêndios nas Unidades de Conservação. **ICMBio em foco**, edição 595 – ano 13 – 16 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/icmbio-em-foco/pdf/icmbioemfoco595.pdf>. Acesso em: 21 de mar. 2025.

¹⁰⁶ COSME, Ana Luiza. Desmatamento no Brasil – causas, números alarmantes e impactos. **123Ecos**. Disponível em: <https://123ecos.com.br/docs/desmatamento-brasil/>. Acesso em: 24 de mar. 2025.

¹⁰⁷ COSME, ref. 106.

¹⁰⁸ Plataforma TerraBrasilis. **Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE)**. Disponível em: <https://terrabrazilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/amazon/increments>. Acesso em: 24 de mar. 2025.

aparece em seguida com 5.704,23 km², sendo o estado do Pará líder desse ranking trágico com 2.211,25 km² de desmatamento, seguido do estado do Mato Grosso com 1.255,45 km²¹⁰⁹.

Nas unidades de conservação, apesar dos valores anuais de desmatamento não serem tão grandes quando comparados aos totais, ainda assim se constitui em um fator grave contrário aos objetivos motivadores de sua criação. Sendo assim, considerando dados consolidados de 2023 referentes ao desmatamento em unidades de conservação, a Amazônia supera por pouco o Cerrado, alcançando 643,9 km² de desmatamento. O Cerrado, por sua vez, atingiu 558,7 km²¹¹⁰.

Neste momento deve ser ressaltado que das 10 unidades de conservação mais desmatadas na Amazônia (6 estão no Pará), responsáveis por 467,28 km², não existem planos de manejo em 6 delas: 1ª Área de Proteção Ambiental Triunfo do Xingu (Pará); 2ª Área de Proteção Ambiental do Tapajós (Pará); 3ª Reserva Extrativista Jaci-Paraná (Rondônia); 6ª Floresta Nacional de Jamanxim (Pará); 7ª Área de Proteção Ambiental do Lago de Tucuruí (Pará); 9ª Floresta Estadual de Iriri (Pará)¹¹¹.

Além disso, impende ressaltar a realidade da Área de Proteção Ambiental Triunfo do Xingu, criada em 2006 no Pará, que teve 230,54 km² desmatados em 2023¹¹². Essa unidade de conservação de uso sustentável, considerando a série 2008-2023, já totaliza 4.300,45 km², uma área territorial quase do tamanho do Distrito Federal (5.760,783 km²)¹¹³. Conforme pesquisadores do Instituto do Homem e Meio ambiente da Amazônia (Imazon), a ocupação irregular de terra pública é uma das principais causas de desmatamento nesta UC:

Ocupações irregulares já se espalham por toda a extensão da UC, pois não existe um plano de manejo que indique as áreas que devem ser destinadas à preservação de recursos e serviços ambientais e que, portanto, não podem ser ocupadas; e nem um levantamento fundiário para orientar a regularização fundiária da UC e de suas ocupações. O órgão estadual de terras no Pará (Iterpa) se recusa a regularizar as ocupações da UC porque alega não poder intervir sem um plano de manejo ou outro instrumento de gestão que regule seu uso e ocupação. Ademais, em 2015, numa reunião do conselho gestor da UC, ficou claro que os ocupantes de grandes extensões de terra não estavam interessados na regularização, pois não estavam dispostos a pagar pela terra pública que ocupavam. Este é o caso do representante do Sindicato

¹⁰⁹ Plataforma TerraBrasilis, ref. 108.

¹¹⁰ Plataforma TerraBrasilis, ref. 108.

¹¹¹ Plataforma TerraBrasilis, ref. 108.

¹¹² Plataforma TerraBrasilis, ref. 108.

¹¹³ Portal Cidades. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/panorama>. Acesso em: 25 de mar. 2025.

dos Produtores Rurais de São Félix do Xingu, que afirmou que não pretendia pagar pelos 125 mil hectares que ocupava na área¹¹⁴.

Como se percebe, a ausência dos efeitos de ter um plano de manejo é fator genuíno não só para a ocorrência de tal prática, como também para sua amplificação. No entanto, essa realidade não é específica da Área de Proteção Ambiental Triunfo do Xingu. A Área de Proteção Ambiental do Lago de Tucuruí, criada em 2002 no Pará, teve 23,93 km² desmatados em 2023¹¹⁵. Essa UC de uso sustentável já acumula 313,07 km² desmatados no período 2008-2023 e, conforme a gestora da UC, não é difícil encontrar as causas. Ela estima que:

[...] aproximadamente 30 mil famílias residam na UC [...]. Durante reunião extraordinária do conselho gestor da APA, em abril de 2015, a gestora da UC atribuiu o alto desmatamento a limitações da gestão: i) ausência de plano de manejo; ii) quadro de pessoal insuficiente, considerando quantitativo e capacidade técnica; e iii) deficiência de equipamentos para realizar ações de fiscalização, monitoramento e educação ambiental¹¹⁶.

A gestora aponta limitações da gestão existente em sua UC, mas essas limitações não se restringem a essa área, isto é, estratégias erradas e limitadas, recursos humanos e financeiros escassos são perceptíveis em outras UCs e se constituem em vulnerabilidades sistêmicas¹¹⁷.

No geral, como nos outros casos citados, as unidades de conservação de uso sustentável são as que mais sofrem com o desmatamento devido às suas características que promovem um sistema menos rígido quando comparado às unidades de conservação pertencentes ao grupo de proteção integral, isto é, permitem o uso sustentável dos recursos naturais e algumas até permitem ocupações humanas em seu interior. Isso, por exemplo, pode ser visto com as duas unidades comentadas anteriormente, ambas estão entre as 10 mais desmatadas na Amazônia e são áreas de proteção ambiental (APA), uma categoria do grupo uso sustentável. Aliás, essa categoria é a mais visada como será abordado mais adiante.

¹¹⁴ ARAÚJO, Elis et al. Unidades de conservação mais desmatadas da Amazônia Legal 2012-2015, Belém, PA: **Imazon**, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Elis-Araujo/publication/316168202_Unidades_de_Conservacao_mais_de_desmatadas_da_Amazonia_Legal_2012-2015/links/58f4cd13a6fdcc11e569f9a6/Unidades-de-Conservacao-mais-de-desmatadas-da-Amazonia-Legal-2012-2015.pdf?__cf_chl_tk=wO0_dwhfwbAdFhOLGqe1B4ZwieLIJibqkGnBgCdj3yA-1739799613-1.0.1.1-xnES2yrYwGt6YBocmiX8PmPJLq4Vmm_GOaHydvzSdk. Acesso em: 25 de mar. 2025.

¹¹⁵ Plataforma TerraBrasilis, ref. 108.

¹¹⁶ ARAÚJO, Elis et al. ref. 114.

¹¹⁷ ARAÚJO, Elis et al. ref. 114.

Conforme dados do relatório anual de desmatamento em 2023, elaborado pelo MapBiomas, considerando as 3 esferas de atuação (federal, estadual e municipal), enquanto o grupo de UCs de Proteção Integral reportou 107,35 km² de perda, o grupo de Uso Sustentável perdeu 860,26 km² e a APA por si só corresponde à 724,87 km², sendo as APAs estaduais menos efetivas (77,78%)¹¹⁸. Nesse sentido, das 219 APAs estaduais, 157 não possuem plano de manejo (71,69%)¹¹⁹.

Esses fatos são reforçados ao se verificar que as 10 unidades de conservação mais desmatadas, respectivamente, nos biomas Cerrado e Mata Atlântica, e 9 unidades de conservação dentre as 10 mais desmatadas na Caatinga, correspondem à categoria de áreas de proteção ambiental¹²⁰. Quando se averigua a existência do plano de manejo nessas UCs, percebe-se que: no Cerrado, das 10 UCs, 8 não possuem¹²¹; na Mata Atlântica, das 10 UCs, 7 não possuem¹²²; e na Caatinga, das 9 UCs, 7 não possuem¹²³. No geral, das 122 APAs do Cerrado, em 92 não há plano de manejo (75,41%); das 55 APAs da Caatinga, em 45 não há plano de manejo (81,82%); e das 324 APAs da Mata Atlântica, em 216 não há plano de manejo (66,67%)¹²⁴. Todas essas estatísticas não refletem uma situação específica de um ano, pelo contrário, são dados consolidados de anos. No entanto, apesar do cenário caótico exposto, excetuando-se o bioma Amazônia e Cerrado, há tendência de queda no desmatamento em UCs¹²⁵.

Por fim, segundo o estudo Efetividade de Gestão das Unidades de Conservação Federais do Brasil, elaborado pelo IBAMA e WWF-Brasil em 2007, os dados anteriormente citados podem ser compreendidos pelos seguintes aspectos (restritos as APAs): construção de infraestruturas; conversão do uso do solo;

¹¹⁸ RAD 2023: Relatório Anual do Desmatamento no Brasil 2023 - São Paulo, Brasil - MapBiomas, 2024. Disponível em: https://alerta.mapbiomas.org/wp-content/uploads/sites/17/2024/10/RAD2023_COMPLETO_15-10-24_PORTUGUES.pdf. Acesso em: 25 de mar. 2025.

¹¹⁹ Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

¹²⁰ Plataforma TerraBrasilis, ref. 108.

¹²¹ 1º APA Ilha do Bananal/Cantão (TO); 2º APA Rio do Preto (BA); 3º APA de Upaon-Açu / Miritibas / Alto Preguiças (MA); 6º APA da Serra Ibiapaba (CE, PI); 7º APA dos Morros Garapenses (MA); 8º APA das Nascentes do Rio Vermelho (BA, GO); 9º APA Pouso Alto (GO); 10º Jalapão (TO).

¹²² 1º APA do Alto do Mucuri (MG); 2º APA de Murici (AL); 4º APA Estadual da Serra da Esperança (PR); 5º APA Estadual da Escarpa Devoniana (PR); 6º APA Litoral Norte (BA); 7º APA Caminhos Ecológicos da Boa Esperança (BA); 10º APA Rota do Sol (RS).

¹²³ 1º APA Chapada do Araripe (CE, PE, PI); 2º APA Serra da Ibiapaba (CE, PI); 3º APA Lago de Sobradinho (BA); 4º APA Dunas e Veredas do Baixo e Médio São Francisco (BA); 5º APA Rio do Preto (BA); 7º APA Delta do Parnaíba (CE, MA, PI); 8º APA Serras e Brejos do Capibaribe (PE).

¹²⁴ Painel de Unidades de Conservação Brasileiras, ref. 4.

¹²⁵ Plataforma TerraBrasilis, ref.108.

disposição de resíduos; expansão urbana e os impactos negativos da presença de populações humanas. Esses fatores são os mais críticos e recorrentes, com maiores chances de acontecimento nos próximos anos nas APAs¹²⁶.

¹²⁶ Efetividade de gestão das unidades de conservação federais do Brasil. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis- **IBAMA, WWF-Brasil**. – Brasília: Ibama, 2007. Disponível em: https://ecologia.ib.usp.br/bie314/efetividade_de_gestao_das_unidades_de_conservacao_federais_do_brasil.pdf. Acesso em: 25 de mar. 2025.

4 A ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO DIANTE DA OMISSÃO DA ELABORAÇÃO DO PLANO DE MANEJO

A atuação do Poder Judiciário no Direito Ambiental é essencial para a efetivação dos direitos fundamentais e para a promoção do desenvolvimento sustentável. Com a Constituição de 1988, especialmente o art. 225, o Estado e a coletividade passaram a ter o dever de preservar e restaurar o equilíbrio ecológico, garantindo o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido, Édis Milaré comenta:

Importante papel reservado ao Poder Judiciário na tutela do ambiente, uma vez que através dele que, basicamente, os direitos da cidadania poderão ser exercidos, na medida em que nenhuma ameaça ou lesão a direito pode ser subtraída de sua apreciação¹²⁷.

Dessa forma, o Judiciário exerce um papel indispensável na proteção dos recursos naturais, intervindo sempre que se verifica omissão ou falhas na implementação de políticas públicas ambientais.

Ao interpretar e aplicar o art. 225, os tribunais adotam medidas que vão desde tutelas de urgência e liminares até decisões que reafirmam a obrigação do poder público ou de particulares a reparar danos causados aos ecossistemas. Veja-se o aprendizado da apelação cível nº 7023796-16.2017.822.0001, do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia:

AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA REPARAÇÃO DE DANO AMBIENTAL E DANO MORAL COLETIVO. RECURSO DEFENSIVO INTEMPESTIVO. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTO DE ADMISSIBILIDADE COMPROVADA. NÃO CONHECIMENTO. DESMATAMENTO. PROVA DA MATERIALIDADE DO DANO, NEXO CAUSAL E AUTORIA DO ATO ILÍCITO. DANO MORAL COLETIVO. RE IN IPSA. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES STJ. 1 - Não deve ser conhecido o recurso de apelação interposto fora do prazo legal, ante a ausência de um dos pressupostos de admissibilidade recursal, qual seja, a tempestividade. 2 - **Comprovado que a coletividade teve uma área de preservação invadida** pelo apelado com o objetivo de desmatar e destruir o meio ambiente local para uso diverso do previsto na Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, **cabe reparação por danos morais coletivos**. 3 - O dano moral coletivo ambiental é devido pelo simples fato do agente ter praticado violação (damnum in re ipsa). Precedentes STJ. 4 - À luz dos elementos de prova consignados nos autos e nos critérios de razoabilidade e proporcionalidade, levando-se em consideração, em especial a extensão da área desmatada, é devido o dano moral¹²⁸. (grifo nosso).

¹²⁷ MILARÉ, ref. 1, p. 1401.

¹²⁸ RONDÔNIA. Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (1ª Câmara Especial). **Apelação Cível nº 7023796-16.2017.822.0001**. Relator: Eurico Montenegro Junior, 22 de outubro de 2020. Disponível em:

Essa postura se fundamenta não só na letra da lei, mas também na necessidade de prevenir danos irreversíveis, resguardando os interesses coletivos e difusos da sociedade.

Sendo assim, não só de leis se incorporam os juízes, mas também de princípios. Nesse sentido, visando as ações com pedido de liminar, o princípio da precaução é um dos fundamentos que orientam a atuação judicial na área ambiental. Desse modo, os tribunais têm adotado medidas protetivas para evitar a degradação ambiental ou uma eventual, evidenciando a importância de antecipar ações preventivas mesmo diante de certa “informação científica insuficiente, inconclusiva ou incerta”¹²⁹. Dessa mesma forma se expressou o Superior Tribunal de Justiça (STJ), no AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL nº 1656657 - MG (2020/0022643-3), ao afirmar que:

PROCESSUAL CIVIL E DIREITO AMBIENTAL. PARQUE ESTADUAL DE SERRA NOVA E TALHADO. RESERVA DA BIOSFERA DA SERRA DO ESPINHAÇO. PROTEÇÃO JURÍDICA ESPECIAL DOS ECÓTONOS E DO BIOMA DOS CAMPOS RUPESTRES. SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO - SNUC. ARTS. 2º, XVII, 3º, 27, 28, PARÁGRAFO ÚNICO, E 41, §3º, DA LEI 9.985/2000. PLANO DE MANEJO. PREVENÇÃO, PRECAUÇÃO E IN DUBIO PRO NATURA. DEVER ESTATAL DE CRIAÇÃO E GESTÃO ADEQUADA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. OMISSÃO DO ESTADO. [...].

[...]

5. **O Plano de Manejo traduz documento essencial à gestão das Unidades de Conservação**, sua Carta Magna dinâmica. Por isso, a Lei 9.985/2000 estipula sua elaboração, guiada pelo princípio do manejo adaptativo, nos cinco anos seguintes ao estabelecimento da área protegida. O imperativo legal pressupõe atuação do Estado com quatro eixos medulares distintos, mas inter-relacionados: elaboração inicial, avaliação permanente, atualização periódica e implementação ativa.

6. Com o evidente propósito de se anteciparem à dilapidação do acervo ambiental e cultural do Parque Estadual, de modo correto procederam as duas instâncias da Justiça mineira, porquanto **identificaram, no Plano de Manejo, mecanismo de planejamento e zoneamento, vale dizer, de inibição de ataques aos bens jurídicos salvaguardados pela lei**. Pelo prisma do meio ambiente, **a atuação mais eficaz, efetiva e eficiente do Estado vem a ser chegar antes da perda ecológica**, celeridade inspirada nos princípios da prevenção, precaução e in dubio pro natura¹³⁰. (grifo nosso)

<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-ro/1125051308/relatorio-e-voto-1125051328>. Acesso em: 29 mar. 2025.

¹²⁹ MILARÉ, ref. 1, p. 264.

¹³⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **Aggravado Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1656657/MG**. Relator: Min. Herman Benjamin, 12 de abril de 2021. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202000226433&dt_publicacao=03/08/2021. Acesso em: 31 mar. 2025.

Nesse mesmo sentido ainda se tem o agravo de instrumento nº 2228777-74.2023.8.26.0000, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o qual expressa:

AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL – TUTELA ANTECIPADA CONCEDIDA – INÍCIO DOS ESTUDOS E TRABALHOS NECESSÁRIOS PARA ELABORAÇÃO DO PLANO DE MANEJO DA APA CAJAMAR – [...]. Considerando que a Unidade de Conservação da Área de Proteção Ambiental do Município de Cajamar foi criada pela Lei Estadual nº 4.055/1984, sendo que, desde a sua criação, não foi elaborado Plano de Manejo, o qual, segundo informações da agravante, teria seus estudos iniciados apenas no segundo semestre de 2024, **pertinente a concessão da tutela antecipatória requerida, para determinar que os réus deem início aos estudos e trabalhos necessários para a elaboração do referido Plano de Manejo**, que deverá ser entregue no prazo de 12 meses, sob pena de multa diária, posto presentes os requisitos legais exigidos pelo art. 300, do CPC, **a fim de evitar quaisquer práticas que possam acarretar mais danos ambientais em áreas protegidas, em respeito ao princípio da precaução** (art. 225, §1º, IV, da CF), ao menos neste momento de cognição sumária¹³¹. (grifo nosso)

Por outro lado, muito se alega da invasão do Judiciário nas competências dos Poderes Executivo e Legislativo. Porém, em situações em que estes demonstrem ineficácia ou omissão na implementação de políticas ambientais, a intervenção judicial se mostra legítima e necessária, pois não se trata de violação da separação de poderes, mas do cumprimento de um mandato constitucional. Ao atuar quando provocado, o Poder Judiciário atua como contrapeso evitando, desse modo, não só o comprometimento da qualidade de vida e da integridade dos ecossistemas, como também da sociedade.

Nesse sentido, tem-se a apelação cível nº 0440176-83.2014.8.09.0051, do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás:

Não há se falar em ofensa ao princípio da separação dos poderes, posto que o meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui direito constitucionalmente reconhecido como essencial, e ao Poder Judiciário compete interferir diante da omissão do poder público a causar prejuízo à coletividade¹³².

Essa atuação do Poder Judiciário, tão indesejada, principalmente, pelo Poder Executivo, pensando em casos de unidades de conservação da natureza, é mais

¹³¹ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo (2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente). **Agravo de Instrumento nº 2228777-74.2023.8.26.0000**. Relator: Paulo Ayrosa, 27 de setembro de 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sp/2498028642>. Acesso em: 29 mar. 2025.

¹³² GOIÁS. Tribunal de Justiça de Goiás (2º Câmara Cível). **Apelação Cível nº 0440176-83.2014.8.09.0051**. Relator: José Carlos de Oliveira, 17 de maio de 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-go/2070571027>. Acesso em: 29 mar. 2025.

recorrente em situações de ausência de plano de manejo, o qual desempenha papel central dessas ações judiciais. Assim, veja-se a ementa da apelação cível nº 5004541-79.2019.8.13.0521, do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - UNIDADE DE CONSERVAÇÃO (APA BARRA LONGA) - ELABORAÇÃO DO PLANO DE MANEJO - OMISSÃO - VIOLAÇÃO AO DEVER FUNDAMENTAL DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE - SENTENÇA CONFIRMADA. Conforme jurisprudência do c. STJ, **a omissão do poder público na elaboração no plano de manejo coloca em risco a própria integridade da unidade de conservação e constitui-se em violação do dever fundamental de proteção do meio ambiente** (REsp 1163524) - Comprovada a omissão do Município na elaboração Plano de Manejo, documento indispensável à gestão e proteção ambiental na unidade de conservação Área de Proteção Ambiental - APA Municipal Barra Longa, **impõe-se a manutenção da sentença que determinou ao réu não só à elaboração do referido plano como também a identificação dos riscos de dano grave aos recursos naturais**, não permitindo, em qualquer caso, atividades que importem em exploração corte raso da vegetação nativa da unidade de conservação¹³³. (grifo nosso)

Em mesmo sentido se tem ainda o seguinte julgado do STJ:

DIREITO AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DA BALEIA FRANCA. ELABORAÇÃO DO PLANO DE MANEJO E GESTÃO. ASPECTO POSITIVO DO DEVER FUNDAMENTAL DE PROTEÇÃO. DETERMINAÇÃO PARA QUE A UNIÃO TOME PROVIDÊNCIAS NO ÂMBITO DE SUA COMPETÊNCIA. LEGITIMIDADE PASSIVA. [...].

[...]

2. Nos termos do art. 225 da CF, o Poder Público tem o dever de preservar o meio ambiente. Trata-se de um dever fundamental, que não se resume apenas em um mandamento de ordem negativa, consistente na não degradação, mas possui também uma disposição de cunho positivo que impõe a todos - Poder Público e coletividade - a prática de atos tendentes a recuperar, restaurar e defender o ambiente ecologicamente equilibrado.

3. **Nesse sentido, a elaboração do plano de manejo é essencial para a preservação da Unidade de Conservação, pois é nele que se estabelecem 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** (art. 2º, XVII, da Lei n. 9.985/2000).

4. Portanto, **a omissão do Poder Público na elaboração do plano de manejo e gestão da APA da Baleia Franca coloca em risco a própria integridade da unidade de conservação**, e constitui-se em violação do dever fundamental de proteção do meio ambiente¹³⁴. (grifo nosso)

¹³³ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais (6ª Câmara Cível). **Apelação Cível nº 10000211057963001**. Relatora: Yeda Athias, 15 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/relatorioAcordao?numeroVerificador=100002110579630012022182098>. Acesso em: 31 mar. 2025.

¹³⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **Recurso Especial nº 1163524-SC**. Relator: Min. Humberto Martins, 05 de maio de 2011. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28ERESP.clas.+e+%40num%3D%22439539%22%29+ou+%28ERESP+adj+%22439539%22%29.suce>. Acesso em: 31 mar. 2025.

Desse modo, essas ações judiciais levantadas por meio de ações civis públicas buscam o reconhecimento da omissão estatal e a determinação de elaborar o plano de manejo.

Também se nota nos tribunais a busca da responsabilização pela falta de fiscalização ou até mesmo a não realização de todas as medidas coercitivas para cessar as ações ilegais. O STJ, no REsp 1.071.741-SP, já se manifestou a respeito:

AMBIENTAL. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL (LEI 9.985/00). OCUPAÇÃO E CONSTRUÇÃO ILEGAL POR PARTICULAR NO PARQUE ESTADUAL DE JACUPIRANGA. TURBAÇÃO E ESBULHO DE BEM PÚBLICO. DEVER-PODER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO. OMISSÃO. ART. 70, § 1º, DA LEI 9.605/1998. DESFORÇO IMEDIATO. ART. 1.210, § 1º, DO CÓDIGO CIVIL. ARTIGOS 2º, I E V, 3º, IV, 6º E 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981 (LEI DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE). [...].

[...]

3. 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.

[...]

6. O dever-poder de controle e fiscalização ambiental (= dever-poder de implementação), além de inerente ao exercício do poder de polícia do Estado, provém diretamente do marco constitucional de garantia dos processos ecológicos essenciais (em especial os arts. 225, 23, VI e VII, e 170, VI) e da legislação, sobretudo da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981, arts. 2º, I e V, e 6º) e da Lei 9.605/1998 (Lei dos Crimes e Ilícitos Administrativos contra o Meio Ambiente).

7. Nos termos do art. 70, § 1º, da Lei 9.605/1998, são titulares do dever-poder de implementação "os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização", além de outros a que se confira tal atribuição.

[...]

9. Diante de ocupação ou utilização ilegal de espaços ou bens públicos, **não se desincumbe do dever-poder de fiscalização ambiental (e também urbanística) o administrador que se limita a embargar obra ou atividade irregular e a denunciá-la ao Ministério Público ou à Polícia, ignorando ou desprezando outras medidas**, inclusive possessórias, que a lei põe à sua disposição para eficazmente fazer valer a ordem administrativa e, assim, impedir, no local, a turbação ou o esbulho do patrimônio estatal e dos bens de uso comum do povo, resultante de desmatamento, construção, exploração ou presença humana ilícitos¹³⁵. (grifo nosso)

¹³⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **Recurso Especial nº 1071741-SP**. Relator: Min. Herman Benjamin, 24 de março de 2009. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28RESP.clas.+e+%40num%3D%221071741%22%29+ou+%28RESP+adj+%221071741%22%29.suce>. Acesso em: 31 mar. 2025.

A ocorrência de todos os fatores citados anteriormente é forte indício que a unidade de conservação pode vir a não cumprir a finalidade para a qual fora criada. Dessa forma, a atuação do Poder Judiciário reafirma o compromisso do Estado Democrático de Direito com a preservação do meio ambiente, contribuindo para um desenvolvimento econômico que respeite os limites ecológicos. Visão interessante é a do jurista José Renato Nalini:

A sentença é também uma lição. Queira ou não, o juiz educa (...). Disposto a educar a comunidade, enquanto encaminha soluções para lides ambientais, poderá o juiz conscientizá-la da tarefa de tutelar o patrimônio natural (...). Dispõe cada juiz brasileiro de uma eficiente cátedra para disseminar conhecimentos sobre a biodiversidade, sobre a estratégia da proteção ambiental, sobre suas dimensões emergenciais de caráter geoeconômico e geopolítico. Depende exclusivamente da atenção e interesse conferido a cada lide ambiental conscientizar a cidadania da importância da sustentabilidade¹³⁶.

O controle exercido pelo Judiciário sobre questões ambientais não só é vital para garantir a justiça ambiental e assegurar que o desenvolvimento ocorra de maneira sustentável, protegendo os recursos naturais tão limitados, como também desempenha grande papel social enquanto referência de atuação.

4.1 Ação Civil Pública

A Ação Civil Pública (ACP) é um dos principais instrumentos processuais do ordenamento jurídico brasileiro voltado à defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Criada pela Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985, essa modalidade de ação judicial visa proteger direitos fundamentais da coletividade, abrangendo temas como meio ambiente, patrimônio histórico e cultural, direitos do consumidor, entre outros, conforme expresso em seu art. 1º¹³⁷.

Trata-se de um instrumento essencial para garantir a efetividade da ordem jurídica e a proteção de bens jurídicos fundamentais. A ACP pode ser utilizada para responsabilizar pessoas físicas ou jurídicas que tenham causado danos ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio público ou a outros direitos coletivos. Além disso, sua finalidade também inclui a prevenção de danos, permitindo a adoção de

¹³⁶ Nalini. *Ética e Justiça*, 1998, p. 86 *apud* Milaré, *Direito Ambiental*, 2015, p. 1405.

¹³⁷ BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.

medidas que impeçam a sua ocorrência. Portanto, abrange situações tais como: desmatamentos ilegais, poluição e degradação de ecossistemas; os direitos do consumidor, responsabilização de empresas por práticas abusivas e publicidade enganosa; o patrimônio público e social, buscando ressarcimento de danos causados por gestão fraudulenta de recursos públicos; além de resguardar direitos da pessoa com deficiência e de minorias.

Sendo assim, como se pode imaginar, essa ação não se restringe aos dispositivos constantes na Lei nº 7.347/1985, também encontra respaldo na Constituição Federal de 1988, que fortaleceu a proteção de direitos difusos e coletivos. Outras normas relevantes incluem o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) e a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965), que complementam o sistema de tutela coletiva.

Nesse sentido, por exemplo, a Constituição Federal, em seu artigo 129, inciso III, confere ao Ministério Público a competência para promover a Ação Civil Pública, evidenciando sua relevância para a proteção dos direitos da coletividade. Acerca do Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 81, I, II e III, encontra-se os conceitos referentes aos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos:

- I - Interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;
- II - Interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;
- III - Interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum¹³⁸.

O jurista Édis Milaré, após criticar, referindo-se ao período anterior a Lei nº 7.347/1985, a pouca efetividade dos direitos que se revelavam à época, por exemplo, das crianças e dos idosos, das mulheres, dos trabalhadores, dos deficientes, dos Índios, dos consumidores, do meio ambiente etc., diz que “a introdução da ação civil pública em nosso sistema processual foi o mais espetacular instrumento de convocação do Judiciário para tornar efetivos esses direitos”¹³⁹ e prossegue, agora citando a jurista Ada Pellegrini Grinover, a qual comentou que:

¹³⁸ BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078compilado.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.

¹³⁹ MILARÉ, ref. 1, p. 1401.

A finalidade social da função jurisdicional, que é pacificar com justiça, perdia-se diante da fragmentação e pulverização dos conflitos, sempre tratados a título individual. A substituição de decisões atomizadas (na expressão de Kazuo Watanabe) pelo tratamento molecular das controvérsias, levando à solução do Judiciário, de uma só vez, conflitos que envolvem milhares ou milhões de pessoas, significou tornar o juiz a peça principal na condução de processos de massa que, por envolverem conflitos de massa, têm sempre relevância política e social. Graças aos processos coletivos, o Judiciário, saindo de uma posição frequentemente distante e remota, tornou-se protagonista das grandes controvérsias nacionais¹⁴⁰.

Quanto a legitimidade ativa, conforme o art. 5º, podem propor a Ação Civil Pública o Ministério Público, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, além de autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista. Também são legitimadas as associações que tenham como finalidade institucional a defesa de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, desde que estejam regularmente constituídas há pelo menos um ano. Ademais, para as entidades da administração direta e indireta, conforme Milaré, a legitimação ainda “reclama pertinência com a atividade que desenvolvem e não prescinde do exame, em cada caso concreto, do interesse ou vínculo que possam ter com o bem ameaçado ou lesado”¹⁴¹. De todo modo, a presença de diversos legitimados permite uma atuação ampla e efetiva na defesa dos interesses sociais. Também a esse respeito Édis Milaré comenta que:

Essa legitimação é concorrente e disjuntiva, no sentido de que todos estão autorizados para a promoção da demanda e cada um pode agir isoladamente, sozinho, sem que seja necessária a anuência ou autorização dos demais¹⁴².

Por conseguinte, acerca da legitimidade passiva, a Lei 6.938/1981 (Política Nacional de Meio Ambiente), em seu art. 3º, IV, estabelece o conceito de poluidor, o qual se refere à “pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”¹⁴³. Milaré comenta que o Poder Público poderá sempre ser responsabilizado em ações voltadas à reparação de danos ambientais, baseando-se no preceito constitucional que lhe atribui o dever de preservar e proteger o meio ambiente. Nesse sentido, mesmo que não tenha causado diretamente o dano por meio de um de seus agentes, deve vir a

¹⁴⁰ Grinover, Anais do 3º Congresso Internacional de Direito Ambiental, 1999, p. 46 *apud* Milaré, Direito Ambiental, 2015, p. 1401-1402.

¹⁴¹ MILARÉ, ref. 1, p. 1509.

¹⁴² MILARÉ, ref. 1, p. 1504.

¹⁴³ BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.

responder, ao menos, de forma solidária, em razão de sua omissão no dever de fiscalizar e de impedir a ocorrência do prejuízo ambiental. No entanto, nessa situação, poderá exercer o direito de regresso contra o indivíduo cuja conduta tenha resultado no dano ambiental¹⁴⁴.

O procedimento da Ação Civil Pública pode seguir o rito ordinário ou sumário do Código de Processo Civil. Fato relevante é a possibilidade de requerer medidas liminares para evitar danos irreparáveis, conforme o art. 4º. Além disso, o art. 3º informa que a sentença pode determinar obrigações de fazer ou não fazer, além da imposição de indenizações.

Ademais, característica diferencial, conforme dispõe o art.16, diz respeito à decisão proferida em ACP possuir efeitos erga omnes. Acerca desse efeito, o Superior Tribunal de Justiça, ao abordar os embargos de divergência em recurso especial nº 439539/DF, estabeleceu que “o efeito *erga omnes* da coisa julgada material na ação civil pública será de âmbito nacional, local ou regional conforme a extensão e a indivisibilidade do dano ou ameaça de dano”¹⁴⁵. Portanto, não necessariamente a decisão afetará a todos inconsequentemente.

Por fim, interessante trazer dois casos, um antes da Lei nº 7.347/1985 e outro após, conforme lembrado por Édis Milaré:

Em 1984, segundo relata Walter Ceneviva, foi detectado que a safra gaúcha de morangos estava contaminada com produtos cancerígenos. Ciente do fato, declarou Governador do Estado que nada faria para impedir o consumo do produto, atribuindo-o à cautela dos consumidores. Ocorre que o dano causado a cada indivíduo era tão fragmentado, e normalmente seria tão pequeno que dificilmente poderia ser apreciado ou determinado isoladamente. Demais, não havia instrumento processual adequado a composição global desse dano, obrigando cada prejudicado, se quisesse, a procurar seu direito pela parcela do dano global (difuso) que sofreu. Verdadeira quimera¹⁴⁶.

E continua, agora em um Brasil com ação civil pública:

Em 1986, nova e terrível ocorrência; em face da carência de leite para consumo da população do país, grande quantidade desse produto foi importada do continente europeu, onde, no dia 26 de abril, havia ocorrido o acidente nuclear na usina termoelétrica de Tchernobyl, da então União Soviética. Milhares, centenas de milhares e mesmo milhões de pessoas estavam sujeitas a ser atingidas pela ingestão do produto, que trazia em si

¹⁴⁴ MILARÉ, ref. 1, p. 1512.

¹⁴⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Seção). **Embargos de Divergência no Recurso Especial nº 439.539-DF**. Relatora: Min. Eliana Calmon, 06 de outubro de 2003. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=431986&num_registro=200201282290&data=20031028&formato=PDF. Acesso em: 31 mar. 2025.

¹⁴⁶ MILARÉ, ref. 1, p. 1402.

uma elevada dose de perigo para a saúde. Aqui, entretanto, o fato encontrou as portas do judiciário já entreabertas ao clamor da comunidade para a tutela dos conflitos de massa, o que possibilitou, através de um único procedimento judicial, estribado naquela lei, o embargo da comercialização do produto condenado¹⁴⁷.

Como é possível notar, há uma correlação de direito consumerista com certo embasamento ambiental também.

4.1.2 AÇÃO CÍVIL PÚBLICA E A TUTELA AMBIENTAL

A ACP pode ser utilizada para diversas finalidades no campo ambiental, incluindo a paralisação de empreendimentos poluentes, a recuperação de áreas degradadas, a reparação de danos ecológicos, a fiscalização de atividades econômicas potencialmente lesivas e até a implementação de políticas públicas de preservação ambiental. Além disso, pode ser solicitada a concessão de liminares para impedir imediatamente a continuidade de atos degradantes, evitando danos irreparáveis ao meio ambiente, tais concessões liminares das ações civis públicas de natureza ambiental se referem à tutela antecipada. Esse instrumento, quando da análise de um processo coletivo, tem fulcro art. 84, §3º, do Código de Defesa do Consumidor, o qual dispõe que: “Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou após justificação prévia, citado o réu”. Aliás, conforme Milaré, é esse dispositivo que deve nortear a demanda da tutela antecipada nas ações coletivas¹⁴⁸.

O fundamento da ACP na tutela ambiental se baseia em alguns princípios jurídicos importantes, como o princípio da precaução, que orienta a adoção de medidas preventivas diante de riscos ambientais mesmo quando não há certeza científica absoluta sobre seus efeitos; o princípio do poluidor-pagador, que impõe àqueles que degradam o meio ambiente a obrigação de reparar o dano causado e arcar com os custos dessa reparação¹⁴⁹; e o princípio da função socioambiental da

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ MILARÉ, ref. 1, p. 1539.

¹⁴⁹ FACHINI, Tiago. Princípio do poluidor-pagador: entenda o que é e sua aplicação. **projuris**. Disponível em: <https://www.projuris.com.br/blog/principio-do-poluidor-pagador/>. Acesso em: 31 mar. 2025.

propriedade, que determina que o uso da terra e dos recursos naturais deve atender ao interesse coletivo e não apenas ao interesse privado¹⁵⁰.

Em um contexto de intensificação da degradação ambiental, o uso da Ação Civil Pública torna-se cada vez mais necessário e recorrente como já notado nas ementas dos julgados citados anteriormente. Casos emblemáticos no Brasil demonstram sua importância, como ações ajuizadas contra desmatamentos ilegais na Amazônia, contaminação de rios por resíduos industriais e a poluição atmosférica causada por grandes empreendimentos. A ACP também tem sido usada para responsabilizar empresas por desastres ambientais, como rompimentos de barragens, exigindo reparação e compensação pelos danos causados à biodiversidade e às comunidades afetadas.

4.2 Ação Popular Constitucional

A ação popular, prevista no artigo 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal de 1988 é um instrumento jurídico que permite a qualquer cidadão contestar atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural¹⁵¹. Trata-se de uma garantia fundamental de participação popular na fiscalização e controle da administração pública, visando à preservação do interesse coletivo e à integridade da gestão pública.

Para ingressar com a ação popular, é necessário que o proponente seja cidadão, nato ou naturalizado, além de ser preciso estar em gozo dos direitos políticos, isto é, ser eleito e eleitor. A legitimidade ativa é, portanto, exclusiva do cidadão, não se estendendo a pessoas jurídicas¹⁵² ou estrangeiros. Por sua vez, a legitimidade passiva pode ser qualquer autoridade, agente público, entidade privada ou até mesmo outro particular que tenha cometido ato lesivo aos bens tutelados pela Constituição, ou seja, todos que participaram de algum modo da ação danosa devem ser chamados.

A ação popular exige, em regra, lesividade, tanto que Milaré até comenta que “a ação popular ambiental não tem o tom da reparabilidade de que é dotada a ação

¹⁵⁰ GALDINO, Carlos Alberto da Silva. **A função socioambiental da propriedade**. Disponível em: https://documentos.mpsc.mp.br/portal/conteudo/cao/cme/artigos/A_funcao_socio-ambiental_da_propriedade.pdf. Acesso em: 31 mar. 2025

¹⁵¹ BRASIL, ref. 5.

¹⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 365**. Pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2667>. Acesso em: 31 mar. 2025.

civil pública, certo que o provimento jurisdicional principal visado e expresso no texto constitucional é a anulação de ato lesivo ao meio ambiente¹⁵³. Sendo assim, certo inferir que a ação popular possui natureza repressiva. Porém, jurisprudências atuais abrem espaço à ação popular preventiva, a qual busca evitar que o dano venha a ocorrer¹⁵⁴. Essa noção ocorre pela visão ampla e efetiva da proteção do meio ambiente.

Ademais, a ação popular também possui o instituto da coisa julgada, conforme o art. 18 da Lei nº 4.717 de 29 de junho de 1985, o qual expressa que:

A sentença terá eficácia de coisa julgada oponível "erga omnes", exceto no caso de haver sido a ação julgada improcedente por deficiência de prova; neste caso, qualquer cidadão poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova¹⁵⁵.

Sendo assim, caso haja sentença acolhendo a demanda e expurgando o ato danoso, deverá prevalecer perante toda a sociedade.

É de fácil cognição a imprescindibilidade da ação popular como um importante mecanismo social, permitindo que a coletividade atue diretamente na defesa do patrimônio de todos. Seu exercício fortalece o Estado Democrático de Direito e reforça o papel de cidadão, além de promover maior transparência e responsabilidade na administração pública.

4.2.1 AÇÃO POPULAR AMBIENTAL

Como visto anteriormente, a ação popular é um importante instrumento jurídico para a proteção do meio ambiente, permitindo que qualquer cidadão questione judicialmente atos administrativos ou privados que causem danos ambientais, conforme previsto no artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal. Essa ação pode ser utilizada para impedir a continuidade e reparar danos ao meio ambiente, garantindo sua preservação.

¹⁵³ MILARÉ, ref. 1, p.1566.

¹⁵⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região (3ª Turma). **Apelação / Remessa Necessária nº 5010416-18.2021.4.03.6100**. Relator: Desembargador Federal Antonio Carlos Cedenho, 18 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://pje1g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?ca=3b952a95666afbf15ac87a80b4e500c217f693d655e661cff3ad843040354773e69be20402111d89882b4076b2a794c219ab01a919af7f0c&idProcessoDoc=326008902&codigo=>. Acesso em: 30 mar. 2025.

¹⁵⁵ BRASIL. **Lei nº 4.717 de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.

Pode ser usada, por exemplo, para contestar a concessão irregular de licenças ambientais, a destruição de áreas de preservação permanente, o despejo de poluentes em rios ou a exploração ilegal de recursos naturais. Desse modo, caso fique comprovado o dano ambiental, a ação pode resultar na anulação de atos administrativos ilegais, na responsabilização dos infratores e na obrigação de recuperação da área degradada.

Nesse sentido, ela também é usada para pleitear que o Poder Público proceda a elaboração do plano de manejo de unidades de conservação da natureza, constatado que diante de sua ausência, ato omissivo, há o potencial dano ao meio ambiente.

Para exemplificar, tem-se a apelação cível nº 1036947-05.2023.4.01.3900, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO POPULAR. OMISSÃO NA ELABORAÇÃO DO PLANO DE MANEJO DA RESERVA EXTRATIVISTA IPIAÚ-ANILZINHO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. REFORMA DA SENTENÇA PARA DETERMINAR A ELABORAÇÃO DO PLANO. INTERESSE DE AGIR E ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. APELAÇÃO PROVIDA.

1. Apelação contra sentença que julgou extinto o processo sem resolução do mérito por entender inadequada a via eleita para compelir a elaboração do plano de manejo para a Reserva Extrativista Ipiaú-Anilzinho.

2. **Utilização da ação popular para compelir a atuação administrativa, considerando a proteção ao meio ambiente como objeto digno de tutela por este meio processual.**

3. **Prova da omissão administrativa na elaboração do plano de manejo, configurando ato omissivo lesivo ao meio ambiente e ao patrimônio público.**

4. Provimento da apelação para reformar a sentença e determinar a elaboração do plano de manejo pela autarquia apelada¹⁵⁶. (grifo nosso)

Desse modo, ainda neste julgado, destaca-se trecho do voto do Exmo. Sr. Desembargador Federal Rafael Paulo Soares Pinto:

Importante ressaltar que a efetiva proteção ao meio ambiente e ao patrimônio público não se limita à anulação de atos lesivos já consumados, mas abrange também a prevenção de lesões futuras através da correção de omissões prejudiciais. **A elaboração do plano de manejo para unidades de conservação é medida essencial para garantir a proteção efetiva do meio ambiente, conforme estabelecido pela Lei nº 9.985/2000**, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.¹⁵⁷. (grifo nosso)

¹⁵⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (11ª Turma). **Apelação Cível nº 1036947-05.2023.4.01.3900**. Relator: Desembargador Federal Rafael Paulo Soares Pinto, 11 de setembro de 2024. Disponível em: <https://pje2g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.sea?ca=a5c87bd613f4ec0ed6102527d8c48d3890cb6c0728456e86>. Acesso em: 31 mar. 2025. (grifo nosso).

¹⁵⁷ *Ibid.*

Logo, vê-se uma nova realidade nos tribunais: a adaptação à realidade inegável de que o meio ambiente é indispensável para o ser humano e, conseqüentemente, não se pode fazer interpretações rústicas que inviabilizem a sua devida proteção.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo geral compreender como a falta de um plano de manejo gera consequências negativas para a Unidade de Conservação, constituindo-se em um atraso gerencial e com potencial lesivo, como ficou evidenciado no texto, especialmente no que toca aos explorados temas das ações humanas ilegais e da atuação judiciária.

Em conformidade com o primeiro objetivo específico, com intuito de familiarizar as ideias a serem discutidas, foi apresentado o sistema nacional de unidades de conservação, apontando os grupos e categorias e suas devidas descrições, como também o brevemente falado plano de manejo.

Para isso, cada categoria foi comentada separadamente, destacando sua área total de proteção e a porcentagem de implementação do plano de manejo nas unidades de conservação naquela respectiva categoria. Desse modo, já foi possível evidenciar o problema, o preparando para análise subsequente, além de expor todo o arcabouço relacionado às UCs.

Em seguida, destacou-se o plano de manejo, documento técnico fundamental estabelecido como obrigatório, que dita o passo das atividades a serem geridas na unidade conservação. Desse modo, uma analogia possível seria com as leis orgânicas dos municípios, sendo responsáveis por abordar vários aspectos de sua competência. Sendo assim, o plano de manejo é responsável por delimitar a zona de amortecimento, a área do entorno, como ocorrerá o manejo dos recursos naturais ali existentes, quais serão as normas a regerem a área etc.

Porém, como já preparado na explanação acerca das categorias de unidades de conservação, a realidade é que esse instrumento não é implementado pela maioria das unidades. Essa ausência é grave, pois as unidades ficam sem um documento necessário para a efetiva gestão e tal precariedade é um fator que não deve existir em um contexto de proteção ambiental, haja vista a irreparabilidade do dano.

Crimes típicos ambientais, tais como caça, desmatamento e o garimpo são corriqueiros por si sós, ocorrendo até em áreas até protegidas e com plano de manejo implementado. Porém, a compreensão está na amplitude dessas ações predatórias em áreas sem plano de manejo. Nesse sentido, destacou-se os mais variados dados estatísticos referentes a essas irregularidades que acometem as unidades de conservação, buscando estabelecer conexões desses acontecimentos com unidades

sem esse documento técnico tão fundamental e se nelas tais ações são realmente mais expressivas.

Para cumprir o terceiro objetivo específico, utilizou-se de jurisprudências de vários Tribunais de Justiça, TRFs e até do STJ para obter qual o entendimento que o Poder Judiciário dá aos julgados acerca da ausência de plano de manejo nas unidades de conservação. Essa jurisprudência alinhada à análise teórica da ação civil pública e da ação popular foram suficientes para compreender a atuação dos tribunais brasileiros, os quais, quando provocados, mostram-se atentos à inegável importância dos seus papéis de serem os responsáveis por dar a última palavra.

Sendo assim, por meio da conjunção exposta, foi possível perceber que realmente as unidades de conservação que não possuíam plano de manejo respondiam de maneira mais negativa às ações humanas, sendo evidenciado pormenorizado, principalmente, no aspecto do desmatamento ilegal, que as UCs sem plano de manejo correspondiam as mais afetadas nos biomas Cerrado, Caatinga e Mata Atlântica.

Ainda nessa análise, constatou-se que as categorias do grupo de uso sustentável são as mais suscetíveis a serem acometidas por atividades humanas predatórias, devido à coexistência com particulares em seu perímetro, além de buscar promover o uso sustentável dos recursos naturais ali existentes, abrindo brechas para crimes ambientais que se tornam empecilhos para a gestão da unidade.

Por outro lado, diante da omissão da elaboração do plano de manejo, o poder judiciário atua fortemente para obstruir a continuação da lesividade ao meio ambiente por essa realidade. Nesse sentido, é pacífico o entendimento jurisprudencial de que o plano de manejo é um documento fundamental à gestão das Unidades de Conservação, sendo um instrumento capaz de impedir ataques aos bens jurídicos protegidos pela lei, além de também reconhecer que a sua ausência por si só é suficiente para pôr em risco integridade da unidade de conservação, constituindo-se, portanto, em violação do dever fundamental de proteção do meio ambiente.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Elis et al. Unidades de conservação mais desmatadas da Amazônia Legal 2012-2015 – Belém, PA: **Imazon**, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Elis-Araujo/publication/316168202_Unidades_de_Conservacao_mais_de_desmatadas_da_Amazonia_Legal_2012-2015/links/58f4cd13a6fdcc11e569f9a6/Unidades-de-Conservacao-mais-de-desmatadas-da-Amazonia-Legal-2012-2015.pdf?__cf_chl_tk=wO0_dwhfwbAdFhOLGqe1B4ZwieLIJibqkGnBgCdj3yA-1739799613-1.0.1.1-xnES2yrYwGt6YBocmiX8PmPJLq4Vmm_GOaHydvzSdk. Acesso em: 25 mar. 2025.
- Área ocupada pela mineração no Brasil cresce mais de 6 vezes entre 1985 e 2020. **MapBiomias**. Disponível em: <https://brasil.mapbiomas.org/2021/08/30/area-ocupada-pela-mineracao-no-brasil-cresce-mais-de-6-vezes-entre-1985-e-2020/>. Acesso em: 20 mar. 2025.
- Áreas Atingidas por fogo (AAF) em Unidades de Conservação Federais. **ICMBio**. Disponível em: <https://dgeo.maps.arcgis.com/apps/dashboards/e1869c40483e4fa79be884b20ccd6673>. Acesso em: 21 mar. 2025.
- BOURSCHEIT, Aldem. Garimpo destruiu mais de 13 mil hectares em Unidades de Conservação na Amazônia. **oeco**. Disponível: <https://oeco.org.br/salada-verde/garimpo-destruiu-mais-de-13-mil-hectares-em-unidades-de-conservacao-na-amazonia/>. Acesso em: 20 mar. 2025.
- BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA. **Resolução nº 13/90, de 06 de dezembro de 1990**. Disponível em: https://licenciamento.cetesb.sp.gov.br/legislacao/federal/resolucoes/1990_Res_CONAMA_13.pdf. Acesso em: 19 mar. 2025.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 4.717 de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.
- BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078compilado.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: 09 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Seção). **Embargos de Divergência no Recurso Especial nº 439.539-DF**. Relatora: Min. Eliana Calmon, 06 de outubro de 2003. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=431986&num_registro=200201282290&data=20031028&formato=PDF. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1656657/MG**. Relator: Min. Herman Benjamin, 12 de abril de 2021. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202000226433&dt_publicacao=03/08/2021. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **Recurso Especial nº 1071741-SP**. Relator: Min. Herman Benjamin, 24 de março de 2009. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28RESP.clas.+e+%40num%3D%221071741%22%29+ou+%28RESP+adj+%221071741%22%29.suce>. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). **Recurso Especial nº 1163524-SC**. Relator: Min. Humberto Martins, 05 de maio de 2011. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28ERESP.clas.+e+%40num%3D%22439539%22%29+ou+%28ERESP+adj+%22439539%22%29.suce>. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 365**. Pessoa jurídica não tem legitimidade para propor ação popular. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2667>. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (11ª Turma). **Apelação Cível nº 1036947-05.2023.4.01.3900**. Relator: Desembargador Federal Rafael Paulo Soares Pinto, 11 de setembro de 2024. Disponível em: <https://pje2g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=a5c87bd613f4ec0ed6102527d8c48d3890cb6c0728456e86>. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região (3ª Turma). **Apelação / Remessa Necessária nº 5010416-18.2021.4.03.6100**. Relator: Desembargador Federal Antonio Carlos Cedenho, 18 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://pje1g.trf3.jus.br/pje/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/docum>

entoSemLoginHTML.seam?ca=3b952a95666afbf15ac87a80b4e500c217f693d655e661cff3ad843040354773e69be20402111d89882b4076b2a794c219ab01a919af7f0c&iDProcessoDoc=326008902&codigo=. Acesso em: 30 mar. 2025.

CONSTANTINO, Pedro de Araujo Lima. **O Perfil da Caça nos Biomas Brasileiros: um Panorama das Unidades de Conservação Federais a partir dos Autos de Infração Lavrados pelo ICMBio**. Disponível em: <https://revistaeletronica.icmbio.gov.br/index.php/BioBR/article/view/786/611>. Acesso em: 20 mar. 2025.

COSME, Ana Luiza. Desmatamento no Brasil – causas, números alarmantes e impactos. **123Ecos**. Disponível em: <https://123ecos.com.br/docs/desmatamento-brasil/>. Acesso em: 24 mar. 2025.

Efetividade de gestão das unidades de conservação federais do Brasil. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis- **IBAMA, WWF-Brasil**. – Brasília: Ibama, 2007. Disponível em: https://ecologia.ib.usp.br/bie314/efetividade_de_gestao_das_unidades_de_conservacao_federais_do_brasil.pdf. Acesso em: 25 mar. 2025.

FACHINI, Tiago. Princípio do poluidor-pagador: entenda o que é e sua aplicação. **projuris**. Disponível em: <https://www.projuris.com.br/blog/principio-do-poluidor-pagador/>. Acesso em: 31 mar. 2025.

GALDINO, Carlos Alberto da Silva. **A função socioambiental da propriedade**. Disponível em: https://documentos.mpsc.mp.br/portal/conteudo/cao/cme/artigos/A_funcao_socioambiental_da_propriedade.pdf. Acesso em: 31 mar. 2025.

GOIÁS. Tribunal de Justiça de Goiás (2º Câmara Cível). **Apelação Cível nº 0440176-83.2014.8.09.0051**. Relator: José Carlos de Oliveira, 17 de maio de 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-go/2070571027>. Acesso em: 29 mar. 2025.

GUITARRARA, Paloma. Incêndios Florestais. **Brasil Escola**. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/incendios-florestais.htm>. Acesso em: 21 mar. 2025.

HALLAL, Mariana. Garimpo cresce em áreas protegidas, aponta estudo. **UOL**. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/ag-estado/2021/08/30/garimpo-cresce-em-areas-protegidas-aponta-estudo.htm>. Acesso em: 20 mar. 2025.

ICMBio inicia prevenção de incêndios nas Unidades de Conservação. **ICMBio em foco**, edição 595 – ano 13 – 16 de abril de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/icmbio-em-foco/pdf/icmbioemfoco595.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2025.

MARTINS, Andreza. **CONFLITOS AMBIENTAIS EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: DILEMAS DA GESTÃO TERRITORIAL NO BRASIL**. Disponível em: <https://www.ub.edu/geocrit/b3w-989.htm>. Acesso em: 9 mar. 2025.

MENDES, Danielle. Consequências do garimpo na região Norte.

Labdicasjornalismo. Disponível em:

<https://labdicasjornalismo.com/noticia/6247/consequencias-do-garimpo-na-regiao-norte>. Acesso em: 20 mar. 2025.

MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. 10. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais (6ª Câmara Cível). **Apelação Cível nº 10000211057963001**. Relatora: Yeda Athias, 15 de fevereiro de 2022.

Disponível em:

<https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/relatorioAcordao?numeroVerificador=100002110579630012022182098>. Acesso em: 31 mar. 2025.

MODELLI, Lais. Garimpo cresce quase 500% em Terras Indígenas em dez anos.

MONGABAY. Disponível: <https://brasil.mongabay.com/2022/04/garimpo-cresce-quase-500-em-terras-indigenas-e-triplica-em-unidades-de-conservacao-em-dez-anos/>. Acesso em: 21 mar. 2025.

Painel de Unidades de Conservação Brasileiras. Disponível em:

<https://cnuc.mma.gov.br/powerbi>. Acesso em: 09 mar. 2025.

PAINEL DO FOGO. Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam). Disponível em: https://panorama.sipam.gov.br/painel-do-fogo/painel_indicadores.html. Acesso em: 21 mar. 2025.

Pará tem 9 das 15 unidades de conservação mais destruídas pelo garimpo na Amazônia. **G1**. Disponível em: <https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2024/09/06/para-tem-9-das-15-unidades-de-conservacao-mais-destruidas-pelo-garimpo-na-amazonia.gh.html>. Acesso em: 20 mar. 2025.

Plano de Manejo. **Ministério do Meio Ambiente**. Disponível em:

<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas/areas-protetidas/gestaodeucs/plano-de-manejo#:~:text=O%20Plano%20de%20Manejo%20%C3%A9%20o%20documento%20t%C3%A9cnico,fazendo%20com%20que%20ela%20alcance%20seus%20objetivos%20.> Acesso em: 19 mar. 2025.

Plataforma TerraBrasilis. **Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE)**.

Disponível em:

<https://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/amazon/increments>. Acesso em: 24 mar. 2025.

Portal Cidades. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/panorama>. Acesso em: 25 mar. 2025.

RAD 2023: Relatório Anual do Desmatamento no Brasil 2023 - São Paulo, Brasil -

MapBiomias, 2024. Disponível em: https://alerta.mapbiomas.org/wp-content/uploads/sites/17/2024/10/RAD2023_COMPLETO_15-10-24_PORTUGUES.pdf. Acesso em: 25 mar. 2025.

Relatório de Ocorrências de Incêndios em Unidades de Conservação Federais 2006. **Centro Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais (PrevFogo)**. Disponível em: https://dataserver-coids.inpe.br/queimadas/queimadas/Publicacoes-Impacto/material3os/2007_IBAMA_RelatorioIncendios_PrevFogo_DE3os.pdf. Acesso em: 22 mar. 2025.

RONDÔNIA. Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (1ª Câmara Especial). **Apelação Cível nº 7023796-16.2017.822.0001**. Relator: Eurico Montenegro Junior, 22 de outubro de 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-ro/1125051308/relatorio-e-voto-1125051328>. Acesso em: 29 mar. 2025.

Roteiro Metodológico para Elaboração e Revisão de Plano de Manejo das Unidades de Conservação Federais. **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade**. Disponível: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/roteiros-metodologicos/roteiro_metodologico_elaboracao_revisao_plano_manejo_ucs.pdf. Acesso em: 19 mar. 2025.

Roteiros Metodológicos. **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade**. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/roteiros-metodologicos>. Acesso em: 19 mar. 2025.

SALEME, E. R.; COSTA, W. A. Planos de manejo como mecanismo defensivo permanente de planejamento em defesa do patrimônio natural. **Revista Direito ambiental e Sociedade**, v.10, n.1, jan./abr. 2020, p.43. Disponível: https://www.researchgate.net/publication/341838608_Planos_de_manejo_como_mecanismo_defensivo_permanente_de_planejamento_em_defesa_do_patrimonio_natural. Acesso em: 19 mar. 2025.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo (2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente). **Agravo de Instrumento nº 2228777-74.2023 .8.26.0000**. Relator: Paulo Ayrosa, 27 de setembro de 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sp/2498028642>. Acesso em: 29 mar. 2025.

TOMAS, Walfrido Moraes et al. Artigo de Opinião – **Meio Século da Proibição da Caça no Brasil: Consequências de uma Política Inadequada de Gestão de Vida Selvagem**. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/1119543/1/MeioSeculoProibicao2018.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2025.