

CONCESSÕES E PPPs

Coordenação: Maurício Portugal Ribeiro e Eduardo Jordão

CONCESSÕES DE PARQUES NACIONAIS

Análise dos casos
e o subsídio
cruzado no setor

Danyara Barros Tajra Borda

2026

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

OS PARQUES NACIONAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

1.1 O QUE SÃO PARQUES NACIONAIS E SUA DISTINÇÃO DE OUTRAS ÁREAS AMBIENTALMENTE PROTEGIDAS

Os parques nacionais foram criados com o intuito primordial de dar especial proteção a áreas representativas de importantes ecossistemas. São áreas dotadas de belezas naturais excepcionais, com atributos paisagísticos e que possuem grande relevância para fins científicos, turísticos e educacionais. Os parques nacionais são unidades de conservação federal, do Grupo de Proteção Integral, regidos pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Diferenciam-se, portanto, das áreas ambientalmente protegidas¹ pelo Código Florestal, como as Áreas de Preservação Permanente² e a Reserva Legal³.

1. Conforme a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), cujo texto foi ratificado pelo Brasil por meio do Decreto Federal nº 2.519/1998, área protegida “significa uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação”. Os parques nacionais são uma espécie de área protegida.
2. Conforme art. 3º, inciso II, da Lei 12.651/2012, a Área de Preservação Permanente (APP) é uma “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas” (Brasil, 2012).
3. Conforme art. 3º, inciso III, da Lei 12.651/2012, Reserva Legal é uma “área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a

A designação *parque nacional*, no ordenamento jurídico brasileiro, é específica para parques que estão sob a competência federal, sendo que: “As unidades dessa categoria, quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal”⁴.

Também se diferenciam das *áreas verdes* que, conforme a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 369/2006, são descritas como “o espaço de domínio público que desempenha função ecológica, paisagística e recreativa, propiciando a melhoria da qualidade estética, funcional e ambiental da cidade, sendo dotado de vegetação e espaços livres de impermeabilização”⁵.

Os parques nacionais não se confundem com os parques urbanos que são áreas verdes “com função ecológica, estética e de lazer, no entanto, com uma extensão maior que as praças e jardins públicos”⁶. Estão localizados necessariamente em áreas urbanas e são regidos pelo direito urbanístico⁷.

função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa” (Ibid.).

4. 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. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 09 out. 2023.
5. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução Nº 369, de 28 de março de 2006. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente - APP. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2006. Disponível em: <<http://www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=5486>>. Acesso em: 09 out. 2023.
6. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Parques e Áreas Verdes**. Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/areas-verdes-urbanas/parques-e-%C3%A1reas-verdes.html>>. Acesso em: 09 out. 2023.
7. SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha; MAGALHÃES, Laura. Questões jurídicas relevantes na gestão de parques urbanos no Brasil: panorama geral e estudo de caso do parque do Flamengo. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 272, n. 2, p. 339-379, mai./ago. 2016, p. 342. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27011>>. Acesso em: 09 out. 2023.

No âmbito municipal, portanto, pode haver o parque urbano, regido pelo direito urbanístico e o parque natural municipal, regido pela Lei do SNUC⁸. É dizer, a definição do regime jurídico dos parques não tem a ver necessariamente com o critério espacial, mas com a legislação que os definem. Os parques são criados de acordo com as leis que os regem.

Haverá parques nacionais que estarão dentro de áreas urbanas, como o Parque Nacional da Tijuca, no Estado do Rio de Janeiro. Contudo, nem por isso, eles serão considerados parques urbanos. Portanto, por serem regidos pela Lei do SNUC, os parques nacionais se submetem ao regime jurídico do SNUC, independentemente de onde estão localizados.

Nos próximos tópicos, será demonstrado como os parques nacionais são regidos a partir do que determina Lei 9.985/2000, mais conhecida como Lei do SNUC, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Antes, porém, é preciso compreender o histórico do desenvolvimento normativo dos parques nacionais no Brasil com o objetivo de facilitar a interpretação do regime jurídico atual sobre o tema.

1.2 A EVOLUÇÃO NORMATIVA RELATIVA AOS PARQUES NACIONAIS: BREVE HISTÓRICO

O Decreto nº 4.421 de 28 de dezembro de 1921, é tido como a primeira normativa federal a prever a criação de parques nacionais⁹. A normativa regulava a criação dos parques em apenas dois artigos:

Art. 37. Oportunamente serão creados parques nacionaes em locais caracterizados por accidentes topographicos notaveis, grandiosos e bellos e enerrando florestas virgens typicas, que serão perpetuamente conservadas.

8. BRASIL, ref. 7, Art. 11, §4º.

9. ANTUNES, Paulo de Bessa. Código Florestal e a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação: normatividades autônomas. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 265, p. 95, 2014. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/18913>>. Acesso em: 6 nov. 2023.

Art. 38. O estabelecimento dos parques será feito em pontos de fácil acesso, relativo, e mediante disposições previamente estabelecidas pelo Congresso Nacional¹⁰.

A criação dos parques não consubstanciava um dever estatal, mas uma opção ao Poder Público. Além disso, não havia uma definição sobre o que seriam os parques nacionais e qual sua função. A legislação ainda previa que os parques nacionais seriam feitos “em pontos de fácil acesso”¹¹ — situação que geralmente vai de encontro a ambientes naturais pouco explorados pelo homem — revelando o pouco conhecimento do legislador sobre o setor ambiental.

A normativa previa que a criação dos parques nacionais seria feita por “disposições previamente estabelecidas pelo Congresso Nacional”¹². Ou seja, o processo de criação dos parques nacionais demandava um processo legislativo mais complexo. Na vigência desta normativa, não houve a criação de parques nacionais no Brasil.

Em 1934, o governo federal deu início a um processo de controle dos recursos naturais, com a publicação do Código de Minas¹³, Código das Águas¹⁴, Código de Caça e Pesca¹⁵ e Código

10. BRASIL. Decreto nº 4.421, de 28 de dezembro de 1921. Crêa o Serviço Florestal do Brasil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, 1922, p. 737. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4421-28-dezembro-1921-567912-publicacaooriginal-91264-pl.html#:~:text=Fica%20o%20Governo%20autorizado%20a,Art>>. Acesso em: 12 out. 2023.

11. *Ibid.*

12. *Ibid.*

13. BRASIL. Decreto nº 24.642 de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Minas. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, 1934c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643compilado.htm. Acesso em 12 out. 2023.

14. BRASIL. Decreto nº 24.643 de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Águas. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, 1934d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643compilado.htm. Acesso em 12 out. 2023.

15. BRASIL. Decreto nº 23.672 de 2 de janeiro de 1934. Approva o Código de Caça e Pesca que com este baixa. **Diário Oficial da União**: seção 1, Rio de Janeiro, 1934a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23672.htm. Acesso em 29 out. 2023.

Florestal¹⁶. Foi por meio deste Código Florestal que a figura dos parques nacionais apareceu em meio à regulação da exploração florestal — cujo objetivo central da normativa era regular a exploração das florestas. Tanto que os parques nacionais foram tratados pelo legislador como florestas remanescentes, sendo também reconhecidos como “monumentos publicos naturaes, que perpetuam em sua composição florística primitiva, trechos do paiz, que, por circunstancias peculiares, o merecem”¹⁷.

Embora tenha havido um avanço legislativo mais significativo em relação às florestas, isso não se deu no setor de parques. Os parques nacionais continuaram sem regulamentação sobre a sua forma de uso, cobrança de ingressos, gestão e implantação. Não obstante, foi neste cenário, que os parques nacionais começaram a ser criados no Brasil pelo governo federal¹⁸.

O primeiro parque nacional criado foi o do Itatiaia, situado no Estado do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, por meio do Decreto 1713, de 14 de junho de 1937¹⁹. Em seguida, em 1939, foi

16. BRASIL. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Approva o codigo florestal que com este baixa. **Diário Oficial da União:** seção 1, Rio de Janeiro, 1934b, p. 2882. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-23793-23-janeiro-1934-498279-publicacaooriginal-78167-pe.html>. Acesso em 12 out. 2023.

17. BRASIL, 1934b.

18. Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934, Art. 10: “Compete ao Ministerio da Agricultura classificar, para os effeitos deste codigo, as varias regiões e as florestas protectoras e remanescentes, localizar os parques nacionaes, e organizar florestas modelo, procedendo para taes fins, ao reconhecimento de toda a area florestal do paiz. *Paragrapho unico.* A competencia federal não exclue a acção supletiva, ou subsidiaria, das autoridades locaes, nas zonas que lhes competirem para os mesmos fins, acima declarados, observada sempre a orientação dos serviços federaes, e ficando a classificação de zona e de florestas sujeita à revisão pelas autoridades federaes. Quanto à formação de parques e de florestas modelo, ou de rendimento, de accôrdo com este codigo, a acção das autoridades locaes é inteiramente livre”.

19. BRASIL. Decreto nº 1.713, de 14 de junho de 1937. Cria o Parque Nacional de Itatiaia. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 1937. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-1713-14-junho-1937-459921-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Cria%20o%20Parque%20Nacional%20de%20Itatiaia.&text=Considerando%20que%20as%20terras%20da%20regi%C3%A3o%20de%20Itatiaia>. Acesso em: 16 out. 2023.

criado o Parque Nacional do Iguaçu, situado no estado do Paraná, por meio do Decreto 1035, de 10 de janeiro de 1939²⁰.

Em 1961, foram criados o Parque Nacional de Brasília, situado no Distrito Federal e no Estado do Goiás, por meio do Decreto 241, de 29 de novembro de 1961²¹; o Parque Nacional de Caparaó, situado nos estados do Espírito Santo e em Minas Gerais, por meio do Decreto 50.646 de 24 de maio de 1961²² e o Parque Nacional de Sete Cidades, situado no estado do Piauí, por meio do Decreto 50744 de 5 de junho de 1961²³.

Em 1965, houve a promulgação de um novo Código Florestal. Os parques permaneceram na normativa, mas foram definidos objetivos mais consistentes como o de preservação dos atributos excepcionais da natureza, ordenação da proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais, bem como o dever de ser utilizado para objetivos educacionais, recreativos e científicos, conforme artigo 5º.²⁴

-
20. BRASIL. Decreto nº 1.035, de 10 de janeiro de 1939. Cria o Parque Nacional do Iguaçu e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1939. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1930-1939/decreto-lei-1035-10-janeiro-1939-372797-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Cria%20o%20Parque%20Nacional%20do%20Iguaçu%3%BA%20e%20d%3%A1%20outras%20provid%3%AAncias>. Acesso em: 16 out. 2023.
 21. BRASIL. Decreto nº 241, de 29 de novembro de 1961. Cria o Parque Nacional de Brasília, no Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1961a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dcm/dcm241.htm. Acesso em: 29 out. 2023.
 22. BRASIL. Decreto nº 50.646, de 24 de maio de 1961. Cria o Parque Nacional de Caparaó e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1961b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d50646.htm. Acesso em: 29 out. 2023.
 23. BRASIL. Decreto nº 50.744, de 8 de junho de 1961. Cria o Parque Nacional de Sete Cidades, integrante da Seção de Parques e Florestas Nacionais do Serviço Florestal, do Ministério da Agricultura. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1961c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-50744-8-junho-1961-390270-norma-pe.html>. Acesso em: 29 out. 2023.
 24. BRASIL. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1961b. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Lei/1965/lei_4771_1965_rvgd_antigocodigoflorestal_rvgd_lei_12.pdf. Acesso em: 12 out. 2023.

É também neste código que ocorre a primeira menção à cobrança de ingressos²⁵ a visitantes em parques nacionais. Há, portanto, uma evolução dos objetivos dos parques nacionais, que não mais se restringem a serem reconhecidos como meros espaços públicos naturais de beleza notável, mas passaram a exercer uma função social relevante que é o uso público de áreas ambientalmente protegidas.

Em 1979, foi promulgado o Decreto Presidencial nº 84.017 de 21 de setembro de 1979, aprovando o Regulamento dos Parques Nacionais, estabelecendo normas que definiam e caracterizavam os parques nacionais. Essa normativa instituiu a obrigatoriedade de se constituir Planos de Manejos nos parques nacionais, “visando um manejo ecológico adequado”²⁶, inclusive com a exigência de definição de zoneamento de acordo com as características de cada zona.

Embora tenha havido uma evolução importante no conceito dos parques e sua função, culminando na criação de mais de 30 (trinta) parques até o ano 2000, essas legislações não instituíram regulação e sistematização suficientes para o desenvolvimento ordenado dos parques nacionais no Brasil.

A evolução esperada ocorreu apenas com o advento da Constituição de 1988. Antes de tratar dela, vale destacar que o dever de criação de parques foi acompanhado, simultaneamente, pelas Constituições brasileiras. A partir da Constituição de 1934 é que o Poder Público passou a ter o dever constitucional de proteção das áreas de beleza natural e dos monumentos de valor histórico ou artístico. Conforme art. 10, inciso III, “Compete

25. Art. 5º, parágrafo único da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965: “Ressalvada a cobrança de ingresso a visitantes, cuja receita será destinada em pelo menos 50% (cinquenta por cento) ao custeio da manutenção e fiscalização, bem como de obras de melhoramento em cada unidade, é proibida qualquer forma de exploração dos recursos naturais nos parques e reservas biológicas criados pelo poder público na forma deste artigo”.

26. BRASIL. Decreto nº 84.017, de 21 de setembro de 1979. Aprova o Regulamento dos Parques Nacionais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 1979. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-84017-21-setembro-1979-433347-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Aprova%20o%20Regulamento%20dos%20Parques%20Nacionais%20Brasileiros>. Acesso em: 12 out. 2023.

concorrentemente à União e aos Estados: III - proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte”²⁷. Tal dever foi replicado nas Constituições subsequentes:

Art. 134: Os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza, gozam da proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos Estados e dos Municípios. Os atentados contra eles cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional²⁸.

Art. 175: As obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza ficam sob a proteção do poder público²⁹.

Art. 172. Parágrafo único – Ficam sob a proteção especial do Poder Público os documentos, as obras e os locais de valor histórico ou artístico, os monumentos e as paisagens naturais notáveis, bem como as jazidas arqueológicas³⁰.

Mas foi apenas na Constituição 1988 que a estruturação do direito ambiental ficou mais organizada, estabelecendo-se dois regimes jurídicos principais de proteção ao meio ambiente: o regime de proteção às florestas e o regime dos espaços especialmente protegidos (conservação da natureza). Extrai-se do art. 24 da

-
27. BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República dos Estados Unidos do Brasil, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 15 out. 2023.
 28. BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República dos Estados Unidos do Brasil, 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 15 out. 2022.
 29. BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 15 out. 2022.
 30. BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm#art189. Acesso em: 15 out. 2022.

Constituição Federal, as competências da União, Estados e Distrito Federal de legislar concorrentemente sobre: “VI — **florestas**, caça, pesca, fauna, **conservação da natureza**, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da população”³¹ (grifo nosso).

O art. 225 da Constituição Federal instituiu o dever do Poder Público e da coletividade, de defender e preservar o meio-ambiente para as presentes e futuras gerações. Mas não só. Entre outros deveres, a Constituição determinou ao Poder Público (§1º, III) “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem **especialmente protegidos**, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei [...]”³² (grifo nosso).

A partir deste mandamento constitucional é que foi criada a Lei 9.985 de 18 de julho de 2000 (SNUC) com o objetivo de regular o art. 225, §1º, incisos I, II, III, VII da Constituição. A normativa instituiu o Sistema de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), que sistematiza a criação, gestão e implantação de áreas especialmente protegidas³³. É dizer, foi apenas com o advento da Lei do SNUC que os parques nacionais e outras unidades de conservação ganharam sistematização sobre sua criação, implantação, gestão, proteção, entre outros aspectos.

“Parece razoável se entender que o Constituinte buscou instituir dois regimes jurídicos diferentes, de modo que o regime jurídico florestal não se confunde com o regime jurídico das áreas merecedoras de proteção especial”³⁴. Tanto que o novo Código

31. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15out. 2023.

32. *Ibid.*

33. Em 2006, por meio do Decreto 5.758 de abril de 2006 foi instituído o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP. Além das áreas protegidas do SNUC, há também as áreas protegidas relativas às terras indígenas e às terras ocupadas por remanescentes das comunidades quilombolas.

34. ANTUNES, Paulo de Bessa. Código Florestal e a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação: normatividades autônomas. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 265, p. 97, 2014. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/18913>>. Acesso em: 6 nov. 2023.

Florestal, promulgado por meio da Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012, e que revogou o Código Florestal de 1965, deixou de tratar sobre os parques nacionais, já que com o advento da Lei 9.985/2000 – SNUC, os parques nacionais passaram a ser regulados exclusivamente por esta normativa.

Sendo assim, entende-se que no ordenamento jurídico brasileiro, quanto à matéria ambiental, há o regime jurídico instituído pelo Código Florestal (Lei 12.651/2012) e o regime jurídico instituído pela Lei do SNUC que regula os parques nacionais atualmente.

1.3 OS PARQUES NACIONAIS E O SISTEMA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA (SNUC)

1.3.1 O SNUC e a regulamentação atinente aos parques nacionais

A participação do Brasil, em 1972, na Conferência das Nações Unidas para o Ambiente Humano, realizada em Estocolmo (Suécia), é reconhecida como um marco histórico, que impulsionou movimentos ambientais para que o país fizesse uma gestão ambiental de forma integrada³⁵.

Nesta Conferência, foram definidos 26 (vinte e seis) princípios com o objetivo de proporcionar aos povos uma espécie de guia para preservar e melhorar o meio ambiente humano. Entre eles destaca-se o Princípio nº 2: “os recursos naturais da terra, incluindo o ar, a água, flora e fauna, e, especialmente as amostras representativas de ecossistemas naturais, devem ser preservadas para o benefício de presentes e futuras gerações através de um planejamento e gestão cuidadosos”³⁶.

35. INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Sobre o Ibama**. 2018. Disponível em: <<https://www.ibama.gov.br/cif/186-acesso-a-informacao/institucional/1306-sobreoibama>>. Acesso em: 29 out. 2023.

36. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano**. In: Anais Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano. Estocolmo, 6p., 1972. Disponível em: <<https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/registo/referencia/0000001728>>. Acesso em 29/10/2023.

Segundo Labarrère³⁷, a instituição de Unidades de Conservação representa o meio adequado para fazer valer esse princípio. Portanto, tem-se que o Sistema de Unidades de Conservação da Natureza reflete o Princípio nº 2 instituído por ocasião da Conferência de Estocolmo, de 1972.

Assim, “entre as décadas de 1970 e 1980, elaboraram-se os primeiros planejamentos do que viria a ser o Sistema de Unidades de Conservação brasileiro”³⁸. “Em 1989, gerou-se, pela parceria entre IBDF, SEMA e FUNATURA (esta última guiada por Maria Tereza Jorge Pádua), o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) – Aspectos Conceituais e Legais”³⁹.

As discussões entre ambientalistas e outros atores políticos interessados perduraram por mais de uma década, tendo sido promulgada, apenas em 2000, a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

O Sistema de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) “estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação (UCs)”⁴⁰. As unidades de conservação são legalmente instituídas pelo Poder Público, nos três níveis da federação, sob regime especial de administração, para fins de garantir adequada proteção a seus recursos ambientais⁴¹.

Tal sistema “foi concebido de forma a potencializar o papel das UCs, de modo que sejam planejadas e administradas de maneira integrada”⁴². Os objetivos deste sistema estão definidos no art. 4º da Lei e estão especialmente ligados à preservação,

37. LABARRÈRE, Maria de Fátima Freitas. Unidades de Conservação e o Direito. **Revista de Direito Ambiental**, vol. 25/2002, p. 129-151, jan-mar/2002. DTR\2002\544.

38. BRITO, Rafael Martins; GARCÍA, Patricia Helena Mirandola; CHÁVEZ, Eduardo Salinas. Vinte anos da Lei do SNUC: Histórico e momento atual das unidades de conservação em Mato Grosso do Sul. **Caderno de Geografia**, v. 30, n. 62, 2020. 841-864. p. 845.

39. *Ibid.*, p. 846.

40. BRASIL, ref. 7, Art. 1º.

41. *Ibid.*, Art. 2º.

42. . MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)**. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/areasprotegidasecoturismo/sistema-nacional-de-unidades-de-conservacao-da-natureza-snuc>>. Acesso em: 15 out. 2023.

conservação, proteção da natureza, proteção de espécies ameaçadas de extinção, recuperação e restauração de ecossistemas degradados.

Além disso, o sistema objetiva “proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente”⁴³. E ainda, “favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico”⁴⁴. A partir dos objetivos, vê-se que as diretrizes do sistema, definidas no artigo 5º da Lei, visam a concretizá-los.

O sistema divide as unidades de conservação em dois grupos: Grupo de Proteção Integral e Grupo de Uso Sustentável. As unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral têm como objetivo “preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais”⁴⁵. Já as unidades de conservação do Grupo de Uso Sustentável têm como objetivo “compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais”⁴⁶.

Em cada um destes grupos foram alocadas categorias de unidades de conservação, em conformidade com os objetivos de cada grupo. No quadro abaixo, é possível visualizar a divisão das categorias conforme os artigos 8º e 14º da Lei do SNUC:

43. BRASIL, *op. cit.*, Art. 4º, inciso XIII.

44. *Ibid.*, Art. 4º, inciso XII.

45. *Ibid.*, Art. 7º, §1º.

46. *Ibid.*, Art. 7º, §2º.

Tabela 1 – Grupos de unidades de conservação

| UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO GRUPO DE PROTEÇÃO INTEGRAL | UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DO GRUPO DE USO SUSTENTÁVEL |
|---|---|
| Estação Ecológica | Área de Proteção Ambiental |
| Reserva Biológica | Área de Relevante Interesse Ecológico |
| Parque Nacional | Floresta Nacional |
| Monumento Natural | Reserva Extrativista |
| Refúgio de Vida Silvestre | Reserva de Fauna |
| 2 | Reserva de Desenvolvimento Sustentável |
| 3 | Reserva Particular do Patrimônio Natural |

Fonte: Elaborado pela autora.

Como se vê na tabela acima, os parques nacionais fazem parte do Grupo de Proteção Integral. Isso significa que os parques nacionais são áreas com uso limitado dos recursos naturais, sendo permitido apenas o uso indireto dos recursos naturais. Não é possível explorar os recursos naturais diretamente, pois a área do parque precisa ser inteiramente preservada.

A lei também define o objetivo de cada categoria. Em relação aos parques nacionais, a lei determina o seu objetivo, no artigo 11, que assim dispõe:

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico⁴⁷.

Além da preservação ambiental, verifica-se que os parques nacionais exercem grande função no uso público de áreas ambientais protegidas, além de possibilitarem pesquisas científicas e contribuírem com a educação e interpretação ambiental — atividades que visam a promover, na sociedade, consciência sobre a importância do meio-ambiente.

47. BRASIL, ref. 7.

Os parques nacionais são “de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei”⁴⁸. É dizer, não é admitida a propriedade privada nas áreas de parques nacionais, sendo devida a desapropriação e o pagamento da respectiva indenização pelo Poder Público. Isso porque “existindo previsão de visitação pública e de proteção integral da natureza, há total incompatibilidade com o regime privado, sendo, portando, indispensável, para sua instituição, prévia desapropriação”⁴⁹.

A Instrução Normativa nº 2, de 3 de setembro de 2009, do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), estabelece “procedimentos técnicos e administrativos para a indenização de benfeitorias e a desapropriação de imóveis rurais localizados no interior de unidades de conservação federais de posse e domínio público”⁵⁰. “Nela são estabelecidas a possibilidade de desapropriação administrativa, quando o órgão gestor e o interessado, ocupante de uma área no interior de um parque nacional, acordam administrativamente sobre valores e condições de desapropriação do imóvel”⁵¹.

Caso não haja o acordo administrativo sobre a desapropriação, é cabível a desapropriação indireta (judicial), a exemplo do que ocorreu no Parque Nacional de Jericoacoara – CE⁵² e no Par-

48. *Ibid.*, Art. 11, §1º.

49. LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Campus Jurídico, 2013. p. 75.

50. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Instrução Normativa nº 2 de 03/09/2009. Regula os procedimentos técnicos e administrativos para a indenização de benfeitorias e desapropriação de imóveis rurais localizados em unidades de conservação federais de domínio público. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/ICMBIO/IN0002-040909.PDF>>. Acesso em: 30 out. 2023.

51. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Regularização fundiária**. [s.d.]. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/parnaguimaraes/quem-somos/o-que-fazemos/regularizacao-fundiaria.html>>. Acesso em: 30 out. 2023.

52. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Primeira Turma reconhece desapropriação indireta na criação do Parque Nacional de Jericoacoara**. 2023. Disponível em: <<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2023/25042023-Primeira-Turma-reconhece-desapropriacao-indireta-na-criacao-do-Parque-Nacional-de-Jericoacoara.aspx>>. Acesso em 30 out. 2023.

que Nacional das Araucárias – SC⁵³. Em ambos os casos foi reconhecido o direito à indenização aos particulares que possuíam propriedades privadas dentro dos parques nacionais — e tiveram suas propriedades transferidas ao Poder Público por força dos decretos de criação destes parques nacionais.

O STJ, por meio do acórdão REsp 1.340.335/CE⁵⁴, entendeu que a desapropriação nestes casos é automática e não prescinde de qualquer avaliação sobre se no imóvel desapropriado recaem limitações administrativas. Ou seja, mesmo não recaindo qualquer limitação administrativa, o decreto de criação do parque é suficiente para desapropriar todas as áreas particulares incluídas nos limites determinados da área do parque nacional.

Quanto à visitação pública, a lei determina que “está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento”⁵⁵.

Quando se trata de visitação em áreas ambientalmente protegidas, se faz necessário que o Poder Público institua regras para a visitação, respeitando as áreas de visitação definidas no Plano de Manejo, especialmente para viabilizar a atividade turística nessas áreas, sem descuidar da proteção da natureza. Para tanto, o poder público precisa fazer o planejamento da visitação e a gestão do uso público por meio de instrumentos que possibilitem o uso dos parques pelos visitantes para fins de proporcionar lazer e turismo adequados, estabelecendo uma conexão do visitante com a natureza e sensibilizando os usuários em relação aos problemas

53. EMPRESA que foi desapropriada para a criação do Parque Nacional das Araucárias (SC) será indenizada. **Portal de Notícias 4R**. [s.l.], 2022. Disponível em: <https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=26182>. Acesso em: 30 out. 2023.

54. BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Recurso Especial 1.340.335/CE**. Não pagamento de indenização correspondente à imóvel inserido na área do parque. Verificada a ocorrência de desapropriação indireta. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 25 de abril de 2023. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=ACOR&livre=%28RESP.clas.+e+%40num%3D%221340335%22%29+ou+%28RESP+adj+%221340335%22%29.suce.&O=JT>>. Acesso em: 12 out. 2023.

55. BRASIL, ref. 7, Art. 11, §2º.

ambientais, valorização dos recursos naturais, conscientização sobre a necessidade de preservação do meio ambiente.

A visitação também pode resultar em fonte de renda para os moradores do entorno dos parques, incrementando a economia local. Por outro lado, a visitação pode servir para gerar receitas promovendo a sustentabilidade econômica da unidade de conservação e servindo de instrumento para angariar recursos financeiros para manutenção adequada dos parques.

Por fim, a lei determina que “a pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento”⁵⁶. No caso dos parques nacionais, o pesquisador deve seguir as normas constantes na Instrução Normativa do IBAMA, nº 154 de 1º de março de 2007.

“O desenvolvimento de pesquisas de natureza ambiental, econômica e social nas Unidades de Conservação é importante para o conhecimento e manejo a curto, médio e longo prazo dessas unidades”⁵⁷. Os pesquisadores, além de precisar da autorização do ICMBio para realização das pesquisas, precisam estar atentos às regras sobre pesquisa constantes no Plano de Manejo do parque — pois neste documento serão definidos os locais onde será permitida a realização de pesquisas científica, entre outros aspectos da pesquisa.

1.3.2 Criação e Gestão dos parques nacionais

56. BRASIL, ref. 7, Art. 11, §3º.

57. LUZ, Adriana Philippi; ELIAS, Haroldo Tavares. Pesquisa Científica em Unidades de Conservação. **Revista Agropecuária Catarinense**, Florianópolis, v. 27, n. 1, p. 21-24, mar./jun. de 2014, p.23. Disponível em: <<https://publicacoes.epagri.sc.gov.br/rac/article/view/591/494>>. Acesso em: 30 out. 2023.