



## A SOBREPOSIÇÃO DE ÁREAS PROTEGIDAS PARA CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE: ELEMENTOS PARA A SOLUÇÃO DE CONFLITOS

### *OVERLAPPING PROTECTED AREAS FOR BIODIVERSITY CONSERVATION: ELEMENTS FOR RESOLVING CONFLICTS*

Evandro Régis Eckel<sup>1</sup>  
Ricardo Stanziola Vieira<sup>2</sup>  
Álvaro Luiz Poglia<sup>3</sup>

**Resumo:** A criação e o manejo de um sistema de áreas protegidas constituem uma das estratégias globais mais eficientes para assegurar a proteção do meio ambiente mediante a conservação da biodiversidade *in situ*. Em sintonia com a compreensão internacional, a Constituição Federal de 1988 previu e a Lei n. 9.985/2000 regulou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), integrado pelo Decreto n. 5.758/2006 ao Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP). É possível, contudo, que venha a ocorrer superposição de áreas protegidas, situação contemplada pelo art. 26 da Lei do SNUC, havendo casos de interfaces que permitem uma dupla afetação, pela complementaridade, e casos de conflitos inconciliáveis de unidades com objetivos colidentes, que impedem a gestão integrada. O objetivo deste estudo consiste em investigar, valendo do método indutivo, as possíveis soluções existentes ou aventadas, na doutrina e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), a respeito dos conflitos jurídicos federativos e socioambientais decorrentes de sobreposição entre áreas protegidas.

**Palavras-chave:** Áreas Protegidas; Unidades de Conservação; Biodiversidade; Sobreposição; Dupla Afetação.

**Abstract:** The creation and management of a system of protected areas is one of the most efficient global strategies for ensuring environmental protection through the conservation of biodiversity *in situ*. In line with international understanding, the 1988 Federal Constitution provided for and Law No. 9.985/2000 regulated the National System of Conservation Units (SNUC), integrated by Decree No. 5.758/2006 into the National Plan for Protected Areas (PNAP). It is possible, however, for protected areas to overlap, a situation covered by Article 26 of the SNUC Law. There are cases of interfaces that allow for dual affectation, due to their complementarity, and cases of irreconcilable conflicts between units with conflicting

\* Doutorando em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Mestre em Direito, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente pela UNIVALI, em dupla titulação com o IUACA - Universidade de Alicante, Espanha. Procurador do Estado de Santa Catarina. E-mail: [evandroeckel@gmail.com](mailto:evandroeckel@gmail.com)

<sup>2</sup> Pós-doutor em Direito Ambiental pela Universidade de Limoges. Doutor em Ciências Humanas pela UFSC. Mestre em Filosofia do Direito pela UFSC. Professor dos cursos de graduação, mestrado e doutorado em Direito na Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI.

<sup>33</sup> Doutorando em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Mestre em Direito pela Universidade de Passo Fundo o UPF. Procurador de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.





objectives, which prevent integrated management. The aim of this study is to investigate, using the inductive method, the possible solutions that exist or have been put forward in the doctrine and jurisprudence of the Federal Supreme Court (STF), with regard to federal and socio-environmental legal conflicts arising from overlapping protected areas.

**Keywords:** Protected Areas; Conservation Units; Biodiversity; Overlapping; Dual Affect.

## INTRODUÇÃO

A aceleração do desmatamento nas florestas tropicais, a destruição de habitats, o drástico e acelerado declínio da biodiversidade<sup>4</sup>, a poluição e as mudanças climáticas<sup>5</sup> são fenômenos da contemporaneidade. Nesse cenário, há um consenso internacional de que a criação e o manejo de um sistema de áreas protegidas constitui uma das principais estratégias globais de proteção da biodiversidade *in situ* e mitigação das mudanças climáticas. Destacam-se, nesse sentido, a Convenção da Biodiversidade (CDB), da qual o Brasil é signatário, em que se assumiu o compromisso de criar e gerir um sistema representativo de áreas protegidas (art. 8º) e o Quadro Geral da Biodiversidade Kunming-Montreal (COP 15, de 2022), que atualizou as metas de conservação até 2030.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) assegurou o direito fundamental ao meio ambiente, qualificado como fundamental pela doutrina (Antunes, 2011, p. 7) e pela jurisprudência (STF, ADI 3.540), impondo ao Poder Público, entre outras obrigações, definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos (art. 225 § 1º, I a III). Para tanto, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) brasileiro, criado pela Lei n. 9.985/2000, estruturou um sistema coerente e unificado de categorias de unidades de conservação (UCs) de proteção integral e de uso sustentável, visando assegurar que, no conjunto, estejam representadas amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais.

No Brasil, o termo “áreas protegidas” foi usado para abranger UCs de proteção integral e de uso sustentável (relacionadas com as populações tradicionais), bem como terras indígenas e territórios quilombolas, conforme dispõem o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), estabelecido pelo Decreto n. 5.758/2006, e o Decreto n. 6.040/2007 que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT). O PNAP define uma estratégia territorial de integração e complementaridade entre áreas protegidas, sob a forma de UCs, Terras Indígenas, Territórios Quilombolas e Tradicionais, buscando harmonizar tais instrumentos da política ambiental (Madeira e outros, 2017).

Essa política é consentânea com a evolução, histórica e conceitual, da noção de áreas protegidas, desde a concepção de espaços territoriais isolados de grande beleza cênica e de natureza virgem, protegidas do desenvolvimento moderno e destinada à recreação da população urbana, até constituir atualmente uma instituição que protege diversos valores e bens ecológicos, abarcando um amplo conjunto de funções e finalidades, como a proteção de habitats, a conservação da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos, e também, dos valores culturais associados, com o reconhecimento da importância das comunidades tradicionais.

<sup>4</sup> Cf.: último Relatório de Avaliação Global da IPBES (International Platform on Biodiversity and Ecosystem Services).

<sup>5</sup> Cf.: último Relatório do IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change).





Sucedee, entretanto, que a aplicação dessas políticas pelos diferentes entes e órgãos públicos competentes resulta, em muitos casos, na coincidência de diversos tipos de áreas protegidas no mesmo território (Meda, 2014, p. 295). Amiúde, os mesmos atributos têm importância ambiental e cultural, podendo ser conciliáveis as áreas protegidas sobrepostas, sendo o caso de uma gestão integrada e participativa e, quando criadas por entes políticos diversos, de adoção de instrumentos de cooperação federativa. Como ressaltam Madeira *et al.* (2017), apesar de apresentarem objetivos complementares, uma leitura não abrangente da legislação pode ensejar uma conclusão no sentido da existência de um conflito aparente entre as normas que orientam a gestão dos distintos tipos de áreas protegidas, porém essa interpretação superficial suscita posicionamentos excludentes, gerando conflitos e distanciando potenciais alianças estratégicas frente aos reais vetores de depredação da natureza e da cultura, igualmente protegidas pela CF/88. Em outras situações, a sobreposição pode se mostrar inconciliável, em razão de as áreas protegidas possuírem objetivos de manejo colidentes, impondo-se a construção de diretrizes e critérios para resolução de controvérsias territoriais.

O objetivo deste estudo consiste em investigar, valendo-se do método indutivo, quais as soluções existentes ou propostas para a solução de alguns dos complexos conflitos jurídicos federativos e socioambientais decorrentes de sobreposição entre áreas protegidas.

## **1. SOBREPOSIÇÃO DE UCs E CONFLITOS FEDERATIVOS**

Até o advento da Lei n. 9.985/2000, as UCs eram criadas de forma esporádica, casuística e assistemática, segundo Santilli (2005, p. 110), salientando John e Oliveira (2017, p. 591) que a criação do SNUC representou um marco para o planejamento consistente da conservação, sob uma abordagem ecossistêmica, estruturando um sistema coerente e unificado de categorias de UCs de proteção integral e de uso sustentável, cuja diretriz primeira consiste em assegurar que, no conjunto, estejam representadas amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais (art. 5º, I, LSNUC).

O SNUC é formado pelo conjunto de UCs criadas e geridas pelas três esferas de governo, composto por 12 (doze) categorias de manejo, cada uma com diferentes objetivos, divididas em dois grupos: de Proteção Integral, cujo objetivo básico é a preservação, sendo admitido apenas o uso indireto dos recursos naturais, a exemplo dos parques e reservas biológicas; e de Uso Sustentável, como as Áreas de Proteção Ambiental (APA), as Reservas Extrativistas (RESEX), as Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e as Florestas Nacionais (FLONA), cujo objetivo básico é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (Lei n. 9.985/2000, art. 7º e §§). Santilli (2005, p. 110) trata como socioambientalismo a síntese entre proteção à diversidade biológica e cultural, afirmando que ela inspira todo o SNUC, tendo prevalecido sobre uma concepção preservacionista clássica. Um dos paradigmas socioambientais que permeia a Lei do SNUC é a articulação entre biodiversidade e sociodiversidade (Santilli, 2005, p. 123).

A Lei n. 9.985/2000 prevê que o SNUC será regido por diretrizes que assegurem que o processo de criação e a gestão das UCs sejam feitos de forma integrada com as políticas de administração das terras e águas circundantes, considerando as condições e necessidades sociais e econômicas locais (art. 5º, VIII).





Por sua vez, o art. 26 prevê que quando existir um conjunto de UCs de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou *sobrepostas*, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a “compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional” e que o “regulamento desta Lei disporá sobre a forma de gestão integrada do conjunto das unidades”. O Decreto regulamentador – n. 4.340/2022 – disciplinou o mosaico de UCs, que deverá dispor de um conselho de mosaico, com caráter consultivo e função de atuar como instância de gestão integrada das UCs que o compõem (art. 8º), competindo-lhe propor diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar as atividades desenvolvidas em cada UC e manifestar-se sobre propostas de solução para a sobreposição de unidades (art. 10, I e III).<sup>6</sup>

É possível, contudo, que venha a ocorrer superposição inconciliável de UCs em um mesmo território, notadamente ante a competência comum dos entes federados na proteção ambiental.<sup>7</sup> Conforme Krell (2004, p. 102), citando justificativa do PLP 145/2000, da autoria do Deputado Ricardo Ferraço, o conceito de competência comum implica superposição das competências, com o objetivo de assegurar que seu exercício jamais fique prejudicado, por tratar-se de matéria de grande interesse público. Se um ente federado exercer sua competência e um outro igualmente competente deixa de fazê-lo, o interesse público fica preservado. Os problemas aparecem quando dois ou mais entes igualmente competentes desejam exercer suas competências, o que requer disciplina.

Um primeiro critério aventado para a solução é o da maior proteção, de modo que, se houver a sobreposição de uma UC, como por exemplo a APA, por outra UC mais protetiva ou ampliativa, deve ser prestigiada a de caráter protetivo maior em detrimento da outra. Registra Meda (2014, p. 283) que o Ministério Público Federal propôs Ação Civil Pública na Seção Judiciária do Pará, com o objetivo de assegurar a criação da RESEX Renascer e impedir a sobreposição de UCs estaduais com finalidades conservacionistas incompatíveis com a garantia de direitos das populações tradicionais. A situação evidencia o confronto de pretensões, em dada área, veiculadas por entes políticos distintos. De um lado, a União, cujo interesse se verifica na criação de uma RESEX, e de outro, o interesse do Estado em implantar uma Floresta Pública ou uma APA. A implantação de uma RESEX se baseia no uso sustentável dos recursos naturais, e na regularização fundiária em benefício das populações tradicionais, ao passo que a criação de uma Floresta Pública Estadual ou de APA não consideram necessariamente tais aspectos, mas o uso sustentável dos recursos florestais sob o ponto de vista econômico. A União se pautou na conservação da sociodiversidade e o Estado trilhou uma posição conservacionista.

Há inúmeros outros conflitos de interesses envolvendo competências de entes federativos distintos face à implantação de categorias de UCs. Contrapõe-se o argumento da preponderância do interesse nacional e a primazia da competência material da União, e, na outra ponta, o caráter supletivo da lei estadual, sobretudo quanto às especificidades locais. Nesse caminho, disserta Meda (2014, p. 296) que a criação de UCs ou áreas protegidas num mesmo

<sup>6</sup> O art. 11 dispõe que os corredores ecológicos integram os mosaicos para fins de sua gestão. Na ausência de mosaico, o corredor ecológico que interliga UCs terá o mesmo tratamento da sua zona de amortecimento.

<sup>7</sup> CF/88, art. 23, VI: É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente. LC 140/2011, arts. 7º, X, 8º, X e 9º, X: São ações administrativas, comuns da União, dos Estados e dos Municípios, definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos.





território pode evidenciar pontos colidentes em razão da competência comum atribuída a todos os entes federativos pela proteção ao meio ambiente. E, para a solução de controvérsias, são estabelecidos critérios para se definir a competência material para a criação da unidade: i) o critério da prevalência da maior abrangência, que em geral se compreende a predominância do interesse nacional pela primazia da competência material da União, ressalvada a possibilidade de caráter supletivo de lei estadual em eventuais situações; ii) a escolha pelo Poder Público de qual unidade deverá ser implantada naquela área de forma a proteger a natureza e assegurar a sobrevivência das populações locais nestas áreas protegidas; iii) questionar se há evidentemente conflitos de direito entre a criação de UCs e a permanência de populações tradicionais.

Na AC 1.255 MC/RR, da qual foi relator o Ministro Celso de Mello, o STF apreciou a possibilidade de a União Federal instituir RESEX em áreas que compreendem terras pertencentes a um determinado Estado e nas quais tal unidade federada esteja prestes a implantar e a desenvolver projetos da mesma natureza, antevendo-se assim a dupla afetação de uma mesma área para criação de UC para fins idênticos. Eis a ementa referendada pelo Plenário:

Direito Ambiental. Criação de reserva extrativista. Procedimento de instituição dessa unidade de uso sustentável. Necessidade de realização de consulta pública (Lei nº 9.985/2000, art. 22, §§ 2º e 3º, c/c o Decreto nº 4.340/2002, art. 5º, caput). Precedente do STF. Instituição, pela União Federal, de reserva extrativista em área que compreende terras públicas pertencentes a um Estado membro da Federação. Existência de potencial conflito federativo. Instauração da competência originária do Supremo Tribunal Federal, como tribunal da Federação. Precedentes. A questão da desapropriação, pela União Federal, de bens integrantes do domínio público estadual. Possibilidade do ato expropriatório sujeito, no entanto, quanto à sua efetivação, à prévia autorização legislativa do Congresso Nacional (DL nº 3.365/41, art. 2º, § 2º). Controle político, pelo Poder Legislativo da União, do ato excepcional de expropriação federal de bens integrantes do patrimônio imobiliário estadual. Doutrina. Necessidade de observância do regular procedimento expropriatório, inclusive com o reconhecimento do dever da União Federal de indenizar o Estado-membro. Precedentes do STF. Conflito entre a União Federal e as demais unidades federadas, quando no exercício, em tema ambiental, de sua competência material comum. Critérios de superação desse conflito: critério da preponderância do interesse e critério da colaboração entre as pessoas políticas. Reconhecimento, na espécie, em juízo de deliberação, do caráter mais abrangente do interesse da União Federal. Inocorrência, ainda, de situação de irreversibilidade decorrente da consulta pública convocada pelo Ibama. Medida liminar indeferida.

No caso, não havia ocorrido ainda a sobreposição de UCs, entendendo a Corte Suprema que, restando inviável a colaboração entre tais pessoas políticas, o conflito de atribuições será suscetível de resolução pela aplicação do critério da preponderância do interesse. Diante da ocorrência de superposição de unidades sob o mesmo espaço territorial, Dino Neto (2013, p. 118) sustenta que a solução é se pautar pelo critério da prevalência do interesse de maior abrangência, de sorte que a implantação de uma RESEX, por exemplo, pode atender a dois critérios de relevante interesse público, a saber, a utilização sustentável dos recursos naturais e a regularização fundiária, garantindo às populações extrativistas tradicionais a posse de áreas necessárias à sua subsistência física e cultural. Para o autor, o critério da preponderância do interesse geral não significa hierarquizar a estrutura federativa do Estado brasileiro, mas constatar que, em determinadas matérias, é necessário assegurar proteção suficiente ao bem ambiental, e também tratamento uniforme e primazia ao interesse de âmbito





nacional ou geral, valendo-se, o ordenamento jurídico, de mecanismos de atuação subsidiária, e, ainda, da preponderância como parâmetro para a solução de controvérsias entre interesses de entes políticos distintos, ressalvada, ainda, a possibilidade de adoção de instrumentos mais elevados de proteção no plano local em face de particularidades que justifiquem assim proceder (Dino Neto, 2013, p. 125).

Nesse sentido, colhe-se outro precedente do STF, no Mandado de Segurança n. 35.232/DF, relatado pelo Min. Nunes Marques e julgado 2021:

Diz ser ilegal a sobreposição de unidade de conservação estadual preexistente por unidade de conservação federal, concluindo que “não tendo a expansão do Parque decorrido de formal cooperação federativa, nem sido amparada por prévia autorização legislativa à União para desapropriar terras do Estado de Goiás, mostra-se irremediavelmente nulo o decreto impugnado, que a implementou”. [...] A segurança deve ser denegada. [...]

### 2.3 - Sobreposição de uma unidade de conservação por outra mais ampliada/protetiva.

Alegam os impetrantes a ilegalidade da sobreposição, por unidade de conservação federal ampliada por ato unilateral da União, de unidade de conservação estadual preexistente, qual seja, Área de Proteção Ambiental Estadual de Pouso Alto em relação ao Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros.

O art. 26 da Lei n. 9.985/2000 prevê que “Quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional” e que o “regulamento desta Lei disporá sobre a forma de gestão integrada do conjunto das unidades”.

O Decreto n. 4.340/2002, por sua vez, prevê expressamente a possibilidade de sobreposição de unidades federais e estaduais ao dispor que caberá ao conselho de cada mosaico se manifestar sobre propostas de solução para a sobreposição de unidades (art. 10, inc. III), o que foi feito no caso dos autos. Confira-se: [...]

O ato federal de ampliação do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros é mais protetivo ao meio ambiente do que aquela proteção dada pelo ente estadual (área de proteção ambiental – APA), que é unidade de conservação de uso sustentável constante do art. 14, inciso I, da Lei nº 9.985/2000 e que lhe atribui proteção digna das Unidades de Conservação do Grupo das Unidades de Proteção integral, o que apenas lhe foi dado graças ao ato impugnado.

Além disso, diante de uma situação como esta de superposição de unidades dentro do mesmo espaço territorial, a solução adequada é pautar-se no critério da prevalência do interesse da maior abrangência, portanto, a implantação de um parque em detrimento de uma área de conservação de uso sustentável é medida que se impõe.

Constata-se que a solução adotada pelo STF, neste caso de sobreposição de UCs com objetivos de manejo inconciliáveis, foi a de prestigiar o ato mais protetivo ao meio ambiente, utilizando-se, ainda, para a resolução também desse conflito entre pretensões de diferentes entes federativos, o critério da prevalência do interesse de maior abrangência.

Não obstante, encontra-se, em corrente doutrinária, entendimento diferente, defendendo Franco (2015, p. 104-106) que a preponderância, ante a impossibilidade de





coordenação dos interesses dos diversos entes envolvidos, para criação numa mesma área de UCs de categorias diversas, deveria se dar pela “melhor vocação da área”, ponderando que a criação de UCs não é uma competência específica da União. A propósito, afirma a autora (Franco, 2015, p. 97-87) que uma hipótese de sobreposição possível seria entre UCs de categorias diferentes mas do mesmo grupo (de proteção integral), em que a existência de um possível conflito em decorrência do uso público diferenciado dos diferentes tipos, em face do regime jurídico disciplinado no SNUC, poderá ser equacionado pela adoção do regime mais se aproxime da vocação do espaço protegido, já que a adoção do regime mais restritivo por vezes não se apresenta factível ante a situação fática existente. Cita Franco (2015, p. 80-83) a superposição entre o Parque Nacional do Pico da Neblina e a Reserva Biológica (REBIO) Estadual Morro dos 6 Lagos, caso em que o desafio reside, não na destinação da área, mas no uso público a ser conferido à mesma, sendo necessária a proposição de critérios para sua harmonização, propondo, então, a gestão conjunta das UCs sobrepostas, devendo-se dar prevalência ao parque, não em face da supremacia da União, que serviria aqui apenas como reforço, mas porque a área tem grande apelo turístico. Desse modo, em vez da exclusão da competência de um dos entes interessados em criar em determinada área uma UC, em face da manifestação no mesmo sentido de outro ente, poderia acertada uma gestão conjunta da área.

Para Franco (2015, p. 97), uma sobreposição perfeita ocorre entre UCs do mesmo grupo e da mesma categoria de manejo, mas criadas por entes federados diversos, visto que nestes casos os interesses são idênticos, evidenciada pela simples eleição da área para uso sustentável ou proteção integral, facilitando a cooperação para gestão conjunta das UC, exemplificando com o caso da sobreposição parcial entre o Parque Nacional Serra da Bocaina e o Parque Estadual Serra do Mar. Sustenta que a Lei Complementar n. 140/2011, cujo art. 3º, III, consagra a harmonização das políticas e ações administrativas evitando a sobreposição de atuação, colocou à disposição dos entes federados, detentores de competência material comum de proteger o meio ambiente, um rol de instrumentos de cooperação que poderão ser utilizados para gestão compartilhada de unidades sobrepostas, “com vistas a alcançar-se verdadeiramente a tão almejada proteção da biodiversidade e o desenvolvimento sustentável”.

Nesse interessante trabalho dedicado à possibilidade e às condições de de um regime jurídico de sobreposição de UCs, cujos principais entraves são a compatibilidade dos objetivos das categorias sobrepostas, a dominialidade das terras, e a competência de atuação dos diferentes entes gestores, Franco (2015, p. 85-107) sustenta a necessidade de incorporação de novos paradigmas para criação, implementação e gestão das UCs, dentre os quais a possibilidade de sobreposição de unidades federais, estaduais e municipais, e gestão compartilhada da área, “máxime quando a inércia de implementação e definição dos instrumentos de gestão da mesma coloque em perigo os fins ambientais, sociais e educacionais almejados pelo Sistema”, concluindo que há previsão legislativa [art. 26] e precedente jurisprudencial acerca da possibilidade de sobreposição de UCs (abrigada também pelos preceitos de uma hermenêutica jurídica ambiental, que tem como escopo, além da observância dos princípios reitores do direito ambiental, uma abordagem consequencialista na aplicação das normas ambientais).

Todavia, deverá observar alguns requisitos para sua implementação, dentre os quais a impossibilidade de sobreposição de áreas com fins de manejo diversos, que Franco (p. 97-98) chama de imperfeita, sendo flagrante a incompatibilidade de objetivos entre as Unidades integrantes do grupo de proteção integral – voltadas à máxima preservação da biota, como os parques – com as do grupo de uso sustentável – que admitem o uso direto, como as APAs. Aqui,





eventual equacionamento levaria à inviabilização de ambos os escopos dos diferentes grupos, logo, a proposição de um regime jurídico próprio de sobreposições não deve levar à alteração total do ordenamento jurídico, com a negação dos objetivos elencados pelo SNUC.

## 2. DUPLA AFETAÇÃO: UC E TERRA INDÍGENA

Outra situação enfrentada pelo STF é a possibilidade de dupla afetação de determinado território como indígena e UC (afetação ecológica), ambas consideradas áreas protegidas pelo ordenamento jurídico pátrio. As terras indígenas são consideradas originárias, conforme art. 231 da CF/88, portanto não são objeto de regularização fundiária pelos institutos de meio ambiente. São áreas sobrepostas às UCs. Em âmbito federal, o ICMBio identificou, em 2023, pouco mais de 5 milhões de hectares de áreas protegidas sobrepostas a reservas indígenas. Por ocasião do julgamento da conhecida Petição 3.388, que tratava da demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol, a Corte Suprema apreciou também essa questão relativa à sobreposição entre o Parque Nacional do Monte Roraima (UC de proteção integral) e território de povos originários, concluindo pela perfeita compatibilidade entre meio ambiente e terras indígenas, a autorizar a dupla afetação. Transcreve-se, do voto do Min. Ayres Britto, o tópico pertinente:

15. A RELAÇÃO DE PERTINÊNCIA ENTRE TERRAS INDÍGENAS E MEIO AMBIENTE. Há perfeita compatibilidade entre meio ambiente e terras indígenas, ainda que estas envolvam áreas de "conservação" e "preservação" ambiental. Essa compatibilidade é que autoriza a dupla afetação, sob a administração do competente órgão de defesa ambiental. [...]

A relação de pertinência entre terras indígenas e meio ambiente

84. O momento é propício para remarcar a perfeita compatibilidade entre meio ambiente e terras indígenas, ainda que estas envolvam áreas de "conservação" e "preservação" ambiental, pois o fato é que a Constituição dá por suposto o que dissemos um pouco mais atrás: índios e meio ambiente mantêm entre si uma natural relação de unha e carne. Não são como óleo e água, que não se misturam. Com o que de pronto ressei a seguinte compreensão das coisas: mais que uma simples relação de compatibilidade, o vínculo entre meio ambiente e demarcação de terras indígenas é de ortodoxa pertinência. Razão pela qual o decreto homologatório das Terras Indígenas Raposa-Serra do Sol (antecipo o juízo) é inclusivo do Parque Nacional do Monte Roraima, conferindo-lhe, redundantemente, aliás, uma dupla afetação: a ecológica e a propriamente indígena.

85. No particular, nada mais confortador do que trazer de volta o abalizado testemunho intelectual de Viveiros de Castro, a nos dar inteirar de que, no Estado do Mato Grosso, "o único ponto verde que se vê ao sobrevoá-lo é o Parque Nacional do Xingu, reserva indígena... [...]

86. Que o final deste núcleo temático coincida com duas novas proposições, que tenho como de sólido assento constitucional: a primeira é a de que não descontinuem as terras demarcáveis como indígenas os comentados empreendimentos públicos (estradas, instalações tecnológicas, prédios, etc.); a segunda está em que eventual e significativo agravo à natureza, pelos próprios índios, tem na Constituição Federal possibilidade de pronto reparo, pois "É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (...) proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas" (art. 23, VI). Reação estatal, no entanto, que é de ser coordenada pela União, e somente por ela, por se tratar da pessoa federada em





cujos bens se incluem as terras indígenas e de cujas competências faz parte a mais centrada proteção aos índios de toda e qualquer etnia aborígine. [...]

Declarada, então, a constitucionalidade da demarcação contínua da Terra Indígena Raposa Serra do Sol e afirmada a constitucionalidade do procedimento administrativo-demarcatório, sob as seguintes salvaguardas institucionais majoritariamente aprovadas: h) o usufruto dos índios na área afetada por unidades de conservação fica sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, respeitada a legislação ambiental; i) o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade responderá pela administração da área da unidade de conservação também afetada pela terra indígena, com a participação das comunidades aborígenes, que deverão ser ouvidas, levando-se em conta os usos, tradições e costumes deles, indígenas, que poderão contar com a consultoria da FUNAI, observada a legislação ambiental.

Em suma, compreendeu-se que, mais que uma simples relação de compatibilidade, o vínculo entre meio ambiente e demarcação de terras indígenas é de total pertinência, razão pela qual o decreto homologatório das Terras Indígenas Raposa-Serra do Sol é inclusivo do Parque Nacional do Monte Roraima, conferindo-lhe uma dupla afetação: a ecológica e a propriamente indígena, respondendo o ICMBio pela administração da área da UC também afetada pela terra indígena, com a participação e oitiva das comunidades. Calha, por seus relevantes fundamentos complementares, trazer trecho do voto do Ministro Menezes Direito:

No caso sob exame, esta Suprema Corte se depara com um aparente conflito entre as normas dos arts. 20, § 2º, 91, 225 e 231 da Constituição de 1988 e tudo porque a Terra Indígena Raposa Serra do Sol situa-se em parte na área reservada a uma Unidade de Conservação (Parque Nacional do Monte Roraima) e, no seu todo, na faixa de fronteira. [...] Uma expressão desse espírito conciliatório já se encontra no próprio Decreto Presidencial de 15/4/2005 ao admitir em seus "considerandos" a dupla afetação da área, na parte em que coincidem as terras indígenas e o Parque Nacional do Monte Roraima: "Considerando que o Parque Nacional do Monte Roraima pode ser submetido, por decreto presidencial, a regime jurídico de dupla afetação, com bem público da União destinado à preservação do meio ambiente e à realização dos direitos constitucionais dos índios que ali vivem...".

Mas não foi além. Como já não fora o legislador da Lei n. 9.985/2000 ao deixar de incluir nas categorias das unidades de conservação uma que se caracterizasse pela coincidência com terras indígenas e áreas de fronteira e fixasse desde logo as suas normas de utilização.

O que não deve ser admitido é a continuidade de confrontos entre órgãos federais pela administração direta, ou não, de grandes áreas do território nacional. Não cabe aqui nenhuma forma de radicalismo. Devem ser afastados, por isso, argumentos que, de um lado, só enxergam o absolutismo dos direitos indígenas, com a permanência incontestada e incontestável do usufruto exclusivo e, de outro, não aceitam nada além de um quase confinamento da unidade de conservação.

Acontece que a própria Lei n. 9.985/2000 parece indicar algumas fórmulas de conciliação, muito embora não se encaixem precisamente na natureza da unidade de conservação e na relação das comunidades indígenas da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. De fato, ainda que a categoria de Parque Nacional, até mesmo por se enquadrar no grupo das unidades de proteção integral, não preveja a sua ocupação humana, outras categorias há que admitem a presença de populações tradicionais, como a Reserva Extrativista e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável (arts. 18 e 20, respectivamente, da Lei n. 9.985/2000).





Em síntese, tem-se, no voto citado, o alicerce de uma interpretação compatível com a Constituição Federal, que compatibilize os parâmetros rigorosos implantados pelo legislador, utilizando-os com temperamento para atender à necessidade de conciliação dos interesses ambientais e indígenas, sem ferir os princípios dos respectivos instrumentos de proteção.

Segundo Franco (2015, p. 99), a questão da dupla afetação, longe de ser um mero *obiter dictum* da decisão em apreço, traz à luz importante esclarecimento, consubstanciado na circunstância de que mesmo possuindo determinada área uma afetação sujeita a regime especial de exploração, tal fato não impede que sobre esta recaia nova afetação, máxime havendo compatibilidade entre os objetivos buscados pelas áreas protegidas sobrepostas.

### 3. UCs DE PROTEÇÃO INTEGRAL E POPULAÇÕES TRADICIONAIS

Apesar da existência, na Lei do SNUC, de categorias de manejo do grupo uso sustentável que aceitam a presença de comunidades tradicionais em seu território<sup>8</sup>, a exemplo da RESEX, da RDS e da FLONA, há situações que conflituam com a categoria escolhida, dentre aquelas de proteção integral, na qual o uso direto de recursos naturais e a presença de populações tradicionais não são permitidos. Muitos parques, por exemplo, foram criados anteriormente à previsão legal das RESEX. Acerca da questão, dita o art. 42 da LSNUC que as populações tradicionais residentes em UCs nas quais sua permanência não seja permitida, devem ser indenizadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes. Até que seja possível efetuar o reassentamento, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações (§ 2º). Por sua vez, o art. 39 do Decreto n. 4.340/2002 dispôs que as condições de permanência das populações tradicionais em UC de Proteção Integral serão reguladas por termo de compromisso, negociado entre o órgão executor e as populações, ouvido o conselho da unidade, devendo indicar as áreas ocupadas, as limitações necessárias para assegurar a conservação, assegurados o acesso das populações às suas fontes de subsistência e a conservação dos seus modos de vida.

Trata-se de questão bastante delicada, reportando Rodrigues (2005, p. 138) o entendimento defendido por Herman Benjamin no sentido de eventual inconstitucionalidade do art. 29, que se refere à “população tradicional residente” e garante assento a ela no Conselho Consultivo da UC, pois seria incompatível a permanência de pessoas em UCs de proteção integral e, portanto, essas deveriam ser retiradas, sob pena de implicar a transformação em UCs de uso sustentável de forma velada, reduzindo-se, por consequência, o nível de tutela do meio ambiente, o que só poderia ser feito por meio de lei específica. Contudo, entende Rodrigues (2005, p. 139) que tal compreensão, que conduziria também à inconstitucionalidade, do parágrafo único do art. 28 [e, acrescente-se, do próprio § 2º do art. 42], vai muito longe:

<sup>8</sup> Sobre o conceito de populações tradicionais e a importância das RESEX e RDS, cf. ECKEL, Evandro Régis; VIEIRA, Ricardo Stanziola; OLIVEIRA JUNIOR, Dalmir Franklin. Conservação da biodiversidade e populações tradicionais: as unidades de conservação RESEX e RDS. *In*: Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires – Argentina (2: 2023: Florianópolis, Brasil).





Não chegamos a tanto. Afinal, para identificação, indenização de benfeitorias, retirada e reassentamento das numerosas populações tradicionais que existem nas diversas Unidades de Proteção Integral brasileiras serão necessários investimentos vultosos e prazos relativamente dilatados de tempo, ainda mais se for levada em conta a notória fragilidade estrutural dos órgãos executores do SNUC. Da mesma forma que se devem respeitar os direitos dos proprietários particulares de áreas no interior de Unidades de Conservação antes de serem devidamente indenizados, ou pelo menos até a imissão provisória de posse pelo Poder Público, é também necessário respeitar os direitos das populações tradicionais que nelas residam e que não podem simplesmente ser espoliados e expulsos de seus lares, ou impedidos de se alimentar.

A tendência atual, porém, é de se reconhecer que as populações tradicionais devem ter os seus direitos de permanência protegidos. Como parâmetro para solução dessa controvérsia, advoga Meda (2014, p. 285) que é preciso questionar se há efetivamente um conflito de direitos entre a criação de UCs e a permanência das populações tradicionais, considerando que as primeiras UCs criadas foram os parques nacionais, que têm como um de seus principais objetivos o uso público para recreação da população urbana. Insta proteger a presença de população tradicional nestas áreas protegidas, devendo optar a Administração Pública por alcançar o duplo objetivo de proteger a natureza e assegurar a sobrevivência das populações locais, especialmente porque a elas é assegurado o direito de permanecerem em seu território.

Para Diegues (2001, p.158)<sup>9</sup>, não há, em princípio, um conflito entre a preservação do meio ambiente e a convivência com populações tradicionais. O conflito somente aparecerá quando a categoria escolhida pelo administrador público for incompatível com a permanência dessas populações, sendo dever do Poder Público adequar a categoria a ser escolhida, de forma a evitar a retirada dessas pessoas, considerando que elas possuem o direito de permanência no território ocupado tradicionalmente, e que tal direito baseia-se principalmente no princípio da dignidade da pessoa humana e no direito à cultura. Reputa-se importante mencionar que, a partir de uma concepção socioambientalista, tese de Leuzinguer (2009) discute a validade do processo de criação de certas unidades de conservação integral, como parques (em vez de unidades de uso sustentável) em territórios onde havia populações tradicionais, postulando a compatibilização do direito fundamental ao meio ambiente com os direitos culturais e modos de vida das populações tradicionais, protegidos pelos arts. 215 e 216 da Constituição de 1988.

Considerando tal situação um dos casos difíceis em matéria ambiental, Dantas (2016, p. 299-305) defende que a primeira medida a ser adotada nessas situações é a tentativa de harmonização entre os direitos colidentes (concordância prática), o que ocorreria se a norma do citado § 2º do art. 42 da LSNUC fosse tornada definitiva, em prol da tutela do direito fundamental ao patrimônio cultural (CF/88, arts. 215 e 216). Fazendo coro com Leuzinguer, ressalta que não constitui opção do administrador simplesmente expulsar as comunidades tradicionais da área, ainda que mediante indenização, de sorte que a solução para o julgador, em casos de conflitos levados ao Poder Judiciário, deve ser a aplicação da máxima da proporcionalidade, em suas três subdimensões, e sempre mediante argumentação.

Interessa fazer menção ao recente Parecer n. 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, da Advocacia-Geral da União (Rio Paula, 2022), que, seguindo outro caminho, emitiu manifestação jurídica acerca da compatibilização de atividades de populações tradicionais com os objetivos de UCs federais de proteção integral. Sustentou-se uma mudança

<sup>9</sup> O autor refere-se à retirada de povos tradicionais de seus territórios como a “tragédia dos comunitários”, em contraste com a famosa tese da “tragédia dos comuns”, de Hardin.





de paradigma sobre como devem ser tratados, por meio de medidas e instrumentos de gestão próprios, os conflitos gerados pela sobreposição dessas UCs, notadamente os parques, com territórios tradicionais, a partir da releitura do marco normativo, em especial do art. 42 da LSNUC, sob um filtro constitucional (arts. 251 e 216 da CF/88) e convencional, (art. 6º da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT), em pleno vigor na ordem jurídica brasileira, assim como da interpretação sistemática do ordenamento jurídico vigente, no sentido de se considerar a possibilidade de manutenção permanente (ou sem prazo determinado) das populações tradicionais inerentes à diversidade biocultural afeta à UC, que precisam e dependem desse espaço necessário e inamovível para sua identidade ser afirmada.

Na forma do art. 42 da Lei n. 9.985/2000 e do art. 39 do Decreto n. 4.340/2002, as condições provisórias de permanência das populações tradicionais em UCs de Proteção Integral serão reguladas por termo de compromisso, negociado entre o órgão executor e as populações, ouvido o conselho da UC. Avaliou-se juridicamente, no referido Parecer, a possibilidade de extinção dos referidos instrumentos com a conseqüente integração dos usos múltiplos ao plano de manejo, bem como os impactos da dupla afetação. Argumentou-se que, a partir da CF/88, populações tradicionais conquistaram direitos fundamentais, possuindo assento nos arts. 215 e 216, observando-se a necessidade de proteção de seus direitos culturais, ou seja, da proteção de seu modo de vida, incluindo seus territórios tradicionais, ao passo que a permanência delas foi posteriormente prevista pela Lei do SNUC. E o princípio da dignidade humana, sob uma visão antropocêntrica de proteção ao meio ambiente para o ser humano, implica ao Estado garantir o mínimo existencial, qual seja, a sobrevivência digna dessas comunidades, sobretudo as que precisam e dependem de um espaço necessário e inamovível para sua identidade ser afirmada. O reconhecimento, como direito subjetivo ao igual respeito da identidade pessoal e sociocultural, é um elemento central da dignidade da pessoa humana, e, em sua faceta negativa, veda práticas que desrespeitem a identidade das pessoas ou as estigmatizem.

Haveria um conflito, em tese, nos casos em que populações tradicionais estão inseridas em UCs nas quais sua permanência não seja permitida. Pode-se vislumbrar a colisão entre, de um lado, o direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, inclusive por meio da proteção aos espaços territoriais especialmente protegidos (art. 225, § 1º, III) e, de outro, direitos culturais de povos e comunidades tradicionais (art. 215 e 216). A primeira medida a ser adotada é a tentativa de harmonização entre direitos supostamente colidentes (concordância prática), citando José Afonso da Silva, para dizer que o ser humano é parte da Natureza, e que o ideal será compatibilizar a presença humana com os objetivos conservacionistas.

O autor reafirma que, no julgamento da Pet 3388 (caso “Raposa Serra do Sol”), o STF reconheceu a compatibilidade seja no caso de área de conservação (uso sustentável), seja no de preservação ambiental (proteção integral), explicitando-se a dupla afetação, sob a administração do competente órgão de defesa ambiental em interlocução com a Funai. Nessa mesma linha, o STF reafirma a aplicação do art. 68 do ADCT para os remanescentes das comunidades quilombolas na ADI 3239. Reitera que, na ADC 42, o STF declarou a inconstitucionalidade das expressões “demarcadas” e “tituladas” mencionadas do art. 3º, parágrafo único, da Lei n. 12.651/2012, para fins de aplicação de regimes ambientais diferenciados. Logo, a interface com povos e comunidades tradicionais em UCs não depende de titulação de seus territórios tradicionalmente ocupados (Rios Paula, 2022).

A compatibilização dos direitos e interesses envolvidos, com possibilidade de manutenção permanente (ou sem prazo determinado) das populações tradicionais inerentes à diversidade biocultural afeta à UC, deve observar o princípio da proporcionalidade em suas três





vertentes: adequação, necessidade e proporcionalidade. A adequada compatibilização dessa permanência com a proteção aos espaços territoriais especialmente protegidos (art. 225, § 1º, III) está condicionada ao atendimento dos objetivos gerais, do zoneamento e das normas do respectivo plano de manejo da unidade, devendo ser regulada por instrumento de gestão próprio de caráter democrático e participativo, a exemplo dos casos mencionados no referido Parecer.

Em relação à necessidade, não há outra medida exigível que cumprisse a mesma finalidade, uma vez que o espaço territorial especialmente protegido para as populações tradicionais inerentes afigura-se como verdadeiro "território tradicional", necessário à afirmação da própria identidade, de modo que eventual reassentamento violaria a dignidade da própria comunidade com riscos de seu perecimento. Menciona, ainda, o Parecer, que a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF manifestou entendimento na parte final de seu Enunciado n. 25 no sentido de que o art. 42 da Lei n. 9.985/2000 é inconstitucional na parte em que possibilita a remoção de comunidades tradicionais. Quanto ao subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito, tem-se como benefícios a possibilidade de manutenção permanente, devidamente regulada, com segurança jurídica, assegurando a dignidade da pessoa humana dos grupos vulneráveis, a proteção do patrimônio histórico-cultural e a defesa do pluralismo étnico prestigiadas pela Constituição.

Refere que Kathryn Baragwanath e Ella Bayi, ao analisar dados de satélites no período entre 1982 e 2016, apontam que os territórios indígenas, quando finalizado o processo de demarcação, são eficazes na redução significativa do desmatamento, em comparação com áreas não demarcadas. Cumprem não apenas um papel de direitos humanos, mas também são uma forma econômica de governos preservarem suas áreas florestais e atingirem as metas climáticas. Assim, “em caso de sobreposição, há que se considerar as sinergias benéficas decorrentes da presença das comunidades tradicionais nas unidades de conservação, conforme já explicitado acima” (Rios Paula, 2022). Reciprocamente, as UCs contribuem para a proteção das comunidades tradicionais, ao tempo em que protegem os territórios tradicionais e o patrimônio biocultural neles inserido, havendo soma de proteções em um regime de dupla proteção. O ônus advindo da medida, superável pelo apontado benefício, seria, em tese, o uso direto dos recursos naturais em UCs de proteção integral, mas os dados trazidos apontam que esse suposto ônus atua em favor e não contra a conservação da biodiversidade nas unidades. Conclui-se que a solução preconizada, à luz da axiologia constitucional, atende plenamente a proporcionalidade.

Em seguida, trata da filtragem convencional do art. 42, cujo ponto de partida é a essencialidade da consulta prévia, livre e informada dos povos interessados para a solução das sobreposições existentes, considerando as peculiaridades dos casos concretos, na forma do art. 6º da Convenção n. 169 da OIT, em pleno vigor na ordem jurídica brasileira, e que versa não apenas sobre povos indígenas, mas também sobre outros povos “cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial”. Aponta que o regime jurídico instituído pela referida Convenção revela plena convergência com aquele estabelecido pela CF/88, vedando quaisquer atos de remoção forçada e arbitrária dos territórios que tradicionalmente ocupam tais comunidades. Pelo item 1 do art. 14, “dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam”. Destaca-se, ainda, o art. 16, principal critério norteador em relação ao reassentamento desses povos, quando ocorrer, de modo excepcional e necessário.

Por ser considerada um tratado de direitos humanos, eventual violação pelo Estado Brasileiro ao que foi disposto nessa Convenção pode ser discutida perante a Corte





Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), cuja competência o Brasil reconheceu como obrigatória, e que já se manifestou no sentido de afirmar a aplicabilidade da Convenção à população quilombola Saramaka (vs. Suriname, 28/11/2007), reconhecendo como tribais as comunidades cujas condições culturais, econômicas e sociais são distintas e estabelecendo a obrigação do Estado em reconhecer direitos específicos a esses povos com o intuito de permitir a sua sobrevivência. No julgamento da ADI 3239, o STF reconheceu que a Convenção 169 da OIT também constitui fundamento de validade do Decreto n. 4.887/2003, que regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

O status normativo supralegal das convenções e tratados internacionais que versem sobre direitos humanos – ou mesmo em matéria ambiental (ADI 5475 e ADPF 748 MC), subscritos pelo Brasil, abre a possibilidade do controle de convencionalidade da legislação infraconstitucional, mais precisamente, no caso, do art. 42 da Lei n. 9.985/2000.

Em adição, advoga que a interpretação sistemática da legislação infraconstitucional permite que se conceba a coexistência compatível e permanente entre UCs de proteção integral e povos e comunidades tradicionais inerentes, inatos ou a elas originários, citando dispositivos da própria Lei n. 9.985/2000, o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que impõe considerar-se as consequências práticas das decisões públicas, e o Decreto n. 6.040/2007 – que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), a qual prescreve, como um de seus objetivos específicos “solucionar ou minimizar os conflitos gerados pela implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral em territórios tradicionais e estimular a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável” (art. 2º, II), bem como a inclusão produtiva dessas populações, que se liga às dimensões social e econômica da sustentabilidade, vez que a Constituição assumiu compromisso com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e com a redução das desigualdades sociais (art. 3º, I e III). Enfim, a legislação infraconstitucional, lida de forma sistemática, mostra uma mudança de paradigma em como devem ser tratados os conflitos gerados pela implantação de UC de Proteção Integral em territórios tradicionais. Exorta-se ao abandono da postura geralmente passiva de outrora, ressalvados os exitosos casos relatados, que fecha os olhos para o problema e agrava a invisibilidade dos povos e comunidades tradicionais em prol da integridade de um regime de proteção integral abstrato. “Passa-se a enfrentar em concreto a sobreposição de políticas públicas de igual modo garantidas constitucionalmente, de forma resolutiva, dinâmica e dialógica” (Rio Paula, 2022).

Nesse cenário, assumindo-se uma nova perspectiva em relação às áreas de sobreposição, de que não representam, por si só, fator de risco ao meio ambiente, tendem a perder relevância, embora possíveis, alternativas como a desafetação parcial ou a recategorização, total ou parcial, de UC de proteção integral para de uso sustentável. O plano de manejo, instrumento de gestão mais importante da UC, deve ser construído considerando o reconhecimento técnico da presença da população tradicional, conformando-se, em zoneamento específico, a gestão e o manejo dos recursos naturais do espaço territorial em regime de dupla afetação. Poderiam ser utilizados três instrumentos de gestão, a depender do caso, os termos de compromisso, o contrato de concessão de direito real de uso e o acordo de gestão.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> O Parecer foi acolhido pelo despacho n. 0635/2021/gabinete/pfe-icmbio/pgf/agu, do Procurador-Chefe Nacional Procuradoria Federal especializada junto ao ICMBio.





Pela pesquisa realizada, pode-se perceber que, muito embora alguns processos de criação de UC não tenham sido suficientemente cuidadosos na prévia identificação de eventuais territórios tradicionais nas áreas transformadas em UC de proteção integral, a tendência atual é considerar legítima e necessária a implementação de um sistema de áreas protegidas capaz de garantir a conservação da natureza e a presença de povos e comunidades tradicionais, “muitas vezes responsáveis pela manutenção dos atributos naturais que justificaram a posterior afetação da área como unidade de conservação” (Madeira *et al.*, 2017).

Ao lado do citado PNAP, importa mencionar que, recentemente, entrou em vigor o Decreto n. 11.786/2023, que institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola, e fixou, entre as suas diretrizes, a compatibilização das práticas quilombolas de uso do solo e dos recursos naturais com a conservação da natureza, na hipótese de sobreposição entre territórios quilombolas e unidades de conservação (art. 4º, XXI).

Devem ser privilegiadas, sempre, as pactuações decorrentes do processo de abertura do diálogo interinstitucional e entre órgão gestor e comunidades locais, propiciando ambiente favorável ao alcance de encaminhamentos conciliados, transitórios ou definitivos, para os casos que envolvem possível “colisão de direitos fundamentais” (Brasil, 2014).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Consentânea com a compreensão de que as áreas protegidas constituem estratégia fundamental para conservação da biodiversidade *in situ*, a CF/88, em seu art. 225, incumbiu ao Poder Público de todas as esferas a obrigação de criar espaços territoriais especialmente protegidos. No Brasil, o termo “áreas protegidas” foi usado para englobar tanto as UCs reguladas pela Lei n. 9.985/2000, como as terras indígenas e territórios quilombolas, conforme dispõe o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto n. 5.758/2006.

Contudo, ocorrem, inevitavelmente, na implementação das políticas das diversas áreas protegidas, casos de sobreposição entre UCs criadas em um mesmo território, por entes federativos diversos ou não, superposição de UCs com territórios indígenas ou mesmo em virtude da existência de populações tradicionais em parques criados no passado. Surgem alguns conflitos que são inconciliáveis, não sendo viável a aplicação da gestão integrada e participativa almejada pelo art. 26 da LSNUC, exigindo a construção de critérios para resolução. Nesse cenário, há que se construir soluções e entendimentos que considerem de modo sistêmico os direitos fundamentais assegurados pela Constituição e os compromissos internacionais firmados pelo país, especialmente a CDB e a Convenção n. 169 da OIT.

Na AC 1.255 MC/RR, o STF apreciou conflito federativo quando no exercício, em tema ambiental, de sua competência material comum, diante da possibilidade de a União Federal instituir RESEX em áreas compreensivas de terras pertencentes a determinado Estado, que estava prestes a implantar e a desenvolver projetos da mesma natureza, tendo a Corte, antevendo-se a futura sobreposição de UCs com fins idênticos utilizado como critérios de superação desse conflito, e uma vez restando inviável a colaboração entre tais pessoas políticas, o da preponderância do interesse, reconhecendo, no caso, o caráter mais abrangente do interesse da União Federal.

No MS n. 35.232/DF, apreciando lide envolvendo a sobreposição de uma UC de uso sustentável estadual (APA) por outra mais protetiva (Parque Nacional), dentro do mesmo





território, a solução alvitada pelo STF foi a de prestigiar o ato mais protetivo ao meio ambiente, utilizando-se, também, para a resolução desse conflito entre pretensões de diferentes entes, novamente o critério da prevalência do interesse da maior abrangência.

Por outro lado, há certas superposições de áreas protegidas que possuem fins complementares. Situação já analisada pelo STF é a da possibilidade de dupla afetação de determinado território como indígena e UC de proteção integral (afetação ecológica), que ocorreu no julgamento da Petição 3.388, que tratava da demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol, em que a Corte também apreciou essa questão relativa à sobreposição entre o Parque Nacional do Monte Roraima e territórios de povos originários, concluindo pela perfeita compatibilidade entre conservação e terras indígenas, autorizando a dupla afetação.

Para além das terras indígenas, consideradas originárias, conforme art. 231 da CF/88 e portanto não passíveis de regularização fundiária pelos institutos de meio ambiente, pode-se concluir, pela investigação, que, embora alguns processos de criação de UC de proteção integral não tenham sido tecnicamente adequados, com a prévia identificação de eventuais territórios tradicionais, a tendência atual é de considerar legítima e necessária a implementação de um sistema de áreas protegidas capaz de garantir a conservação da natureza e igualmente legítima a presença de povos e comunidades tradicionais, de modo geral responsáveis pela preservação dos atributos naturais que justificaram a posterior afetação da área como UC.

Nesse sentido, o Parecer 0175/2021 da AGU estabeleceu orientação jurídica ao ICMBio acerca da compatibilização de atividades de populações tradicionais com os objetivos de UCs federais de Proteção Integral, por meio de medidas e instrumentos de gestão próprios. Trata-se de mudança de paradigma sobre como devem ser tratados os conflitos gerados pela sobreposição dessas UCs, notadamente os parques, com territórios tradicionais, a partir da releitura do marco normativo, em especial do art. 42 da LSNUC, sob um filtro constitucional (arts. 251 e 216 da CF/88) e convencional, (art. 6º da Convenção n. 169 da OIT), em pleno vigor na ordem jurídica brasileira, assim como da interpretação sistemática do ordenamento jurídico vigente, no sentido de se considerar a possibilidade de manutenção permanente das populações tradicionais inerentes à diversidade biocultural afeta à UC, que precisam e dependem dessa territorialidade para que sua identidade seja afirmada.

O PNAP já mirava a construção de estratégia territorial de integração entre áreas protegidas, buscando harmonização e complementaridade entre os instrumentos da política ambiental, cultural, étnica e territorial. Com a mesma diretriz, o recente Decreto n. 11.786/2023, que instituiu a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola, estabeleceu com uma de suas diretrizes a compatibilização das práticas quilombolas de uso do solo e dos recursos naturais com a conservação da natureza, na hipótese de sobreposição entre territórios quilombolas e UCs. Portanto, constata-se que as soluções dos conflitos territoriais caminham no sentido de prestigiar a integração das áreas protegidas complementares, mencionada no art. 26 da LSNUC, mediante gestão integrada entre as instituições incumbidas da execução das diversas políticas envolvidas, e igualmente a cooperação e a colaboração entre os entes políticos detentores de competência material comum de proteger o meio ambiente, com o possível uso dos instrumentos previstos na LC 140/2011 para a gestão compartilhada de UCs sobrepostas, estimulando-se, ainda, pactuações decorrentes do diálogo entre órgãos gestores e comunidades locais, tudo com o fito de buscar a mais efetiva conservação da biodiversidade *in situ*.

Vale alertar, por fim, que este estudo constitui investigação inicial sobre a temática, sem a pretensão de esgotar as várias hipóteses de sobreposições entre áreas protegidas e as





soluções jurídicas para os casos de conflitos, reais ou aparentes, propostas pela literatura ou contidas em decisões da Administração Pública e das diversas instâncias do Poder Judiciário.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Áreas Protegidas e Propriedade Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011.

BRASIL. STF. Mandado de Segurança n. 35.232/DF, Rel. Min. Nunes Marques. Brasília, 02 de agosto de 2021.

BRASIL. Ministério Público Federal. 2014. **Territórios de Povos e Comunidades Tradicionais e as Unidades de Conservação de Proteção Integral**: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal. Série Manual de Atuação. Brasília, 121p.

BRASIL. STF. Petição n. 3.388 – Roraima, Rel. Min. Ayres Britto, j. em 19/03/2009.

BRASIL. STF. AC 1.255 MC/RR. Rel. Min. Celso de Mello. Publicada no DJU de 22.6.2006. Informativo nº 432 do STF.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Direito Ambiental de Conflitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. 2ª tiragem.

DIEGUES, Antonio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, 2001.

DINO NETO, Nicolao. Conflito de interesses na criação de unidades de conservação e repartição de competências. **Revista de Direito Ambiental**, v.18, n. 70, abr./jun. 2013.

ECKEL, Evandro Régis; VIEIRA, Ricardo Stanzola; OLIVEIRA JUNIOR, Dalmir Franklin. Conservação da biodiversidade e populações tradicionais: as unidades de conservação RESEX e RDS. *In: Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires – Argentina (2: 2023 : Florianópolis, Brasil)*.

FRANCO, Márcia Maria Macêdo. **Sobreposição de unidades de conservação**: uma alternativa para o alcance de maior eficiência na proteção da biodiversidade. Brasília, Centro Universitário de Brasília – UNICEUB, 2015.

JOHN, Vinicius; OLIVEIRA, Regina. Amplitude do conceito de Áreas Protegidas e as dificuldades para sua criação no Amazonas. *In: Anais do VIII Seminário Brasileiro sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social e III Encontro Latino-Americano sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social*: Repensando os paradigmas institucionais da conservação. Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense, 18 a 21 de outubro de 2017. Niterói: PPGSD-UFF, 2017. p. 587-604.

KRELL, Andreas J. **Discricionariedade administrativa e proteção ambiental**: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Natureza e Cultura**: Unidades de Conservação de Proteção Integral e Populações Tradicionais Residentes. Curitiba: Letra da Lei, 2009.





MADEIRA, João Augusto; ABIRACHED, Carlos Felipe de Andrade; FRANCIS, Poliana de Almeida; CASTRO, Daniel de Miranda Pinto de; BARBANTI, Olympio; CAVALLINI, Marcelo Meirelles; MELO, Mônica Martins de. **Interfaces e sobreposições entre unidades de Conservação e territórios de povos e comunidades tradicionais**: dimensionando o desafio. 2017. Disponível em: <[https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/gestao-socioambiental-1/2017/DCOM\\_interfaces\\_e\\_sobreposicoes\\_entre\\_ucs\\_e\\_territorios\\_de\\_povos\\_e\\_comunidades\\_tradic ionais\\_dimensionando\\_o\\_desafio.pdf](https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/gestao-socioambiental-1/2017/DCOM_interfaces_e_sobreposicoes_entre_ucs_e_territorios_de_povos_e_comunidades_tradic ionais_dimensionando_o_desafio.pdf)> Acesso em: 2 ago. 2024.

MEDA, Renata Vieira. A criação de Unidades de Conservação no reconhecimento de territórios às populações tradicionais. **Revista de Direito da Cidade**. v. 6, n. 1, ISSN 2317-7721, p. 275-300, 2014.

RIOS PAULA, F. PARECER N. 00175/2021/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU. **Revista da Advocacia Pública Federal**, v. 6, n. 1, p. 296-339, 30 dez. 2022.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005.

