Henrique Manfrenato: Sistema de unidades de conservação

As unidades de conservação são espaços territoriais que possuem seus recursos naturais especialmente protegidos pelo Poder Público, conforme artigo 225, §1, III da CF e artigo 2º, I, da lei 9985/00. O Sistema Nacional de Unidade de Conservação (Snuc) instituído pela Lei 9.985/00, artigo 7, criou dois tipos de Unidades de Conservação: a de proteção integral e a de uso sustentável.

As unidades de proteção integral estão dispostas no artigos 8 ao 13 da Lei 9.985/00. Já as unidades de uso sustentável estão expressas do artigo 14 ao 21. No total, elas são 12 tipos de unidades, sendo cinco de proteção integral e sete de uso sustentável. A diferença entre esses dois tipos de unidades está no uso destinado ao território e aos seus recursos.

A UC de proteção integral só aceita o uso indireto, que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais. A de uso sustentável, como o próprio nome diz, autoriza a utilização do uso sustentável da natureza de maneira compatível, garantindo a perenidade do desenvolvimento econômico turais.

Dentre as espécies de UC, algumas merecem destaque por algumas peculiaridades. A APA, por exemplo, expressa no artigo 15, é uma área extensa com ocupação humana. Ela, assim como os monumentos naturais, o refúgio da vida silvestre, a área de relevante interesse ecológico e a RPPN, admitem terras privadas e públicas. Diferente das demais, as terras privadas, nessas unidades, não serão desapropriadas, elas apenas sofrerão restrições.

A desapropriação das propriedades privadas se dará mediante a Lei 4.132/62, artigo 2º, VII, e sua gestão será padronizada pela Lei do Snuc. E busca o interesse social ao proteger o meio ambiente. Ademais, caso a desapropriação seja feito sem acordo administrativo, o proprietário receberá por meio de precatório.

A criação da UC se dá mediante ato do poder público, conforme artigo 22 da Lei 9.985. A criação terá como condicionante os estudos técnicos e a consulta pública, de acordo com o §2 do mesmo artigo.

O decreto 4.340/2002, entretanto, trouxe a necessidade de audiência pública, em seu artigo 5. Nesse sentido, ocorre uma imprecisão se será uma consulta ou uma audiência pública. Como o próprio artigo 22, §2, menciona a prevalência do disposto em regulamento, entende-se pela prevalência da audiência

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

pública na criação da unidade de conservação.

Superada essa discussão, o legislador, para evitar destruição antecipada de área destinada a proteção, seguiu o exemplo da Lei de Tombamento e possibilitou a limitação administrativa provisória, por meio do artigo 22-A, acrescentado pela Lei 1.1132/05. Nesse sentido, a área ficará por até sete meses submetida a limitações administrativas, mesmo que ainda não tenha se tornado UC. Esse prazo é improrrogável e, após o termino, é extinto. Ele condiciona a limitação administrativa, mas não o prazo para estudo e audiência pública, que poderão ocorrer e a área se tornar unidade de conservação. A diferença é que ela não estará mais protegida após os sete meses.

Vale mencionar, ainda, que os Estado e os municípios poderão criar novos tipos de UC, desde que em razão de peculiaridades regionais e locais, com critérios técnicos e devidamente aprovado pelo Conoma, conforme artigo 6, parágrafo único, da lei 9985.

Ao contrário da facilidade para se criar uma unidade de conservação, a sua desafetação só poderá ser feita mediante lei, conforme artigo 22, §7, da lei do Snuc, em consonância com o artigo 225, §1, III, da CF. O STF, ainda, na Adin 4.717/2018 impossibilitou a desafetação de UC por meio de medida provisória, sendo necessário o debate no legislativo para sua desconstrução. Existe, também, um debate sobre quem poderia destituir a UC do território, se qualquer um poderá desafetá-la ou apenas quem a criou.

Criada a UC, a lei exige a criação da zona de amortecimento, salvo para APA e RPPN, e faculta a criação do corredor ecológico. Desse modo, com as unidades de conservação deverão nascer as zonas de amortecimento e poderão nascer o corredor ecológico e o mosaico, concomitantemente ou posteriormente.

A zona de amortecimento está disposta no artigo 25 c/c artigo 2, XVIII, da lei 9985/00. Ela é uma área, no entorno da unidade de conservação, com restrição para amenizar impactos negativos na UC. A sua criação poderá ser juntamente com o ato público que cria a unidade ou poderá ser criada posteriormente pela gestão da UC.

A sua delimitação será definida pela própria lei que cria a UC ou poderá ser definida posteriormente, conforme §2, artigo25, lei 9985. A resolução do Conoma 428/2010, porém, defini um raio de três quilômetros para a zona de amortecimento, caso a gestão e a lei sejam inertes.

Da criação da zona de amortecimento, poderá surgir um conflito com regras municipais sobre o uso do solo, uma vez que a zona de amortecimento, expressamente criada, não poderá se tornar zona urbana, artigo 49.

Inicialmente devemos entender a natureza jurídica da zona de amortecimento. Ela é uma servidão administrativa criada por lei, artigo 25, ou seja, é uma intervenção branda do estado na propriedade. Assim, nós temos a coisa dominante, que é o recurso natural protegido pela UC, e a coisa serviente, que são os imóveis no entorno da unidade. Esses imóveis no entorno da UC não virarão bem público, o que leva ao conflito entre a gestão e o município, caso o proprietário queria utilizar a área.

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Conforme artigo 30, VIII, da CF, o município é o competente para dar alvará de licença. Entretanto, o artigo 49, parágrafo único, da lei 9985, proíbe a transformação de zona de amortecimento de unidade de conservação de proteção integral em área urbana, desde que formalmente definida.

Como a Lei 9.985 é uma Lei Federal com normas gerai de direito ambiental, de competência privativa da união, estado e municípios precisarão respeitá-la. Desse modo, a norma geral de direito ambiental privilegia as regras criadas pela UC. As normas especificas da zona de amortecimento serão feitas pelo gestor da UC, §1 artigo 25. Já o licenciamento deverá receber autorização especial do órgão responsável pela UC, §3 artigo 36.

A gestão da zona de amortecimento é de competência do órgão responsável pela administração da UC, §1 artigo 25. Esse órgão, porém, poderá desestatizar a gestão e transferi-la para uma Oscip, artigo 30, por meio de um termo de parceria com o ICMBio. A gestão do mosaico ecológico, por sua vez, será integrada e participativa por todas as UC, conforme artigo 26.

As UC de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, farão a gestão conjunta de forma integradas, mantendo sua gestão individualizada. A gestão, conforme os artigos 27 ao 30, trará o plano de manejo elaborado no prazo de cinco anos a contar da sua criação, e a unidade de proteção integral terá um conselho consultivo, artigo 29, que poderá ser presidido pelo órgão que a administra ou poderá ter uma gestão desestatizada.

Date Created
12/08/2022

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.