



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**GRUPO DE TRABALHO UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS**  
**4ª Câmara de Coordenação e Revisão**

**NOTA TÉCNICA Nº 3/2024**

Unidades de Conservação Federais. Planos de Manejo. Judicialização do tema em todo o território nacional por meio de ações populares. Repercussão no planejamento institucional do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Critérios aprovados para a priorização de Unidades de Conservação. Lista das Unidades de Conservação Federais elencadas como prioritárias no biênio 2024/2025. Levantamento inicial dos pronunciamentos judiciais nas ações ajuizadas.

**1. Breve contextualização**

Após a constatação de que foram ajuizadas diversas Ações Populares em todo o território nacional com vistas a obrigar o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade a apresentar os Planos de Manejo referentes às Unidades de Conservação Federais, bem como de que fora celebrado o Termo de Cooperação Técnica nº 046/2022 entre o Conselho Nacional de Justiça e o ICMBio, o Grupo de Trabalho de Unidades de Conservação Federais da E. 4CCR/MPF instaurou o PA nº 1.00.000.003222/2024-12 para colher informações a respeito dos feitos judiciais por todo o país e acompanhar o desenvolvimento da temática junto às instituições envolvidas.

**2. Da importância do tema para a atuação do Ministério Público Federal**

Para além da necessidade de garantir a segurança jurídica no âmbito do Ministério Público Federal, que foi instado a se manifestar nas aproximadamente 99 (noventa e nove) ações populares ajuizadas em todo o país, o tema dos Planos de Manejo das Unidades de Conservação Federais revela-se de extrema importância para a atuação do Parquet sob a perspectiva de assegurar a efetiva proteção ambiental das áreas.

O referido tema também é considerado relevante pelo Judiciário, tendo o CNJ e o ICMBio, consoante mencionado acima, celebrado termo relativo à *“cooperação técnico-científica e institucional entre o CNJ e o ICMBio, com vistas ao intercâmbio de experiências, informações e tecnologias e à implementação de ações conjuntas ou de apoio mútuo que tenham como objetivos o aperfeiçoamento da governança ambiental, a expansão do conhecimento e a busca de medidas que garantam celeridade e efetividade da prestação jurisdicional relativa à proteção das unidades de conservação federais”*, no bojo do qual há previsão de elaboração de Planos de Manejo e das etapas respectivas.

Segundo consta do art. 2º, XVII, da Lei nº 9.985/2000, considera-se Plano de Manejo o documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade. O art. 27, § 3º, do referido diploma legal prevê que as Unidades de Conservação devem dispor de um Plano de Manejo a ser confeccionado em até 5 (cinco) anos da data de sua criação.

O art. 14 do Decreto 4340/2002 prevê que “os órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, em suas respectivas esferas de atuação, devem estabelecer, no prazo de cento e oitenta dias, a partir da publicação deste Decreto, roteiro metodológico básico para a elaboração dos Planos de Manejo das diferentes categorias de unidades de conservação, uniformizando conceitos e metodologias, fixando diretrizes para o diagnóstico da unidade, zoneamento, programas de manejo, prazos de avaliação e de revisão e fases de implementação”.

A Instrução Normativa ICMBIO nº 07/2017 estabelece diretrizes e procedimentos para elaboração e revisão de Planos de Manejo de Unidades de Conservação de natureza federais. Já a Portaria nº 1163/2018 trata do roteiro metodológico para a elaboração e revisão de Planos de Manejo de Unidades de Conservação federais.

De acordo com o ICMBio, o Plano de Manejo *“visa levar a Unidade de Conservação a cumprir com os objetivos estabelecidos na sua criação; definir objetivos específicos de manejo, orientando a gestão da Unidade de Conservação; promover o manejo da Unidade de Conservação, orientado pelo conhecimento disponível e/ou gerado”*<sup>[1]</sup>.

A confecção do referido documento viabiliza a participação de todos os interessados no processo, especialmente comunidades locais e populações tradicionais, traduzindo o caráter construtivo desta etapa que leva em consideração fatores sociais, culturais, ambientais, econômicos e históricos.

Trata-se de instrumento que dá concretude às garantias de proteção estabelecidas pelas Unidades de Conservação, compatibilizando a convivência sustentável com o devido resguardo ambiental da área gerida, definindo os usos passíveis de desenvolvimento e como e onde deverão ocorrer.

A fim de retratar a importância do referido instrumento, cita-se ilustrativamente o Plano de Manejo recentemente aprovado do Parque Nacional Guaricana, que reuniu os aspectos abióticos (clima, geologia, geomorfologia, solos), bióticos (vegetação, fauna, serviços ambientais), socioeconômicos, bem como destacou o propósito específico desta Unidade de Conservação, as declarações de significância, os recursos e valores fundamentais da UC, os componentes dinâmicos, as questões-chave, os subsídios para interpretação ambiental e os componentes normativos, incluído o zoneamento.

Considerando a pendência de elaboração de parte considerável de Planos de Manejo e o contexto de judicialização nacional, em 08/10/2024 foi realizada reunião com diversos integrantes do ICMBio e da Procuradoria Federal especializada junto ao ICMBio, na qual expuseram a situação atual e as dificuldades enfrentadas em razão das ações populares ajuizadas, especialmente os impactos às atividades relacionadas às Unidades de Conservação consideradas prioritárias que acabam sendo preteridas para o cumprimento de decisões judiciais.

### **3. Das informações angariadas junto ao ICMBio**

Após a realização da mencionada reunião, o Grupo de Trabalho solicitou ao ICMBio o envio de informações atualizadas para embasar a presente nota técnica, tendo recentemente a autarquia encaminhado a Informação Técnica nº 154/2024-COMAN/CGCAP/DIMAN/GABIN/ICMBio com os dados respectivos.

Resumem-se, adiante, as principais informações.

#### **3.1. Panorama atual**

Segundo as informações prestadas pelo ICMBIO, das 340 (trezentos e quarenta) Unidades de Conservação da Natureza geridas pelo ICMBio, 244 (72%) já detêm Plano de Manejo, ao passo que as 96 (noventa e seis) restantes ainda não o possuem (28% do total).

Destes 244 (duzentos e quarenta e quatro) Planos já confeccionados, 66 (sessenta e seis) foram revisados para fins de atualização (27% do total).

Em outubro/2024, durante a reunião realizada, foram apresentados os seguintes dados: encontram-se em processo de elaboração os planos de 33 Unidades de Conservação e em processo de revisão 18 Unidades de Conservação. Para o biênio 2024/2025, estão previstas para iniciar a elaboração 17 Unidades de Conservação e para iniciar a revisão 8 Unidades de Conservação.

#### **3.2. Equipe responsável pela elaboração e revisão dos Planos de Manejo**

A Coordenação de Planos de Manejo de Unidades de Conservação – COMAN é responsável pela elaboração e revisão destes documentos.

A equipe é composta por 9 (nove) técnicos, sendo 07 (sete) analistas ambientais, entre eles a coordenadora do setor, 1 (um) analista administrativo e 1 (um) técnico administrativo. A COMAN conta também com apoio de 13 servidores de outros setores do ICMBio, lotados em unidades de conservação (UCs), centros de pesquisa, gerências regionais, designados como “Time Volante”, dois deles com dedicação de tempo integral à COMAN, enquanto os demais apresentam dedicação parcial de seu regime de trabalho para os Planos de Manejo.

### **3.2. Critérios utilizados pelo ICMBIO para a priorização das Unidades de Conservação a serem elaboradas e revisadas**

Os critérios foram aprovados e formalizados por meio da Portaria ICMBio Nº 2.601, de 28 de agosto de 2024 (Anexo IV Sei: 20516097), que aprova os critérios de priorização de Unidades de Conservação para elaboração e revisão de Planos de Manejo, estabelecendo 22 critérios de priorização.

Apresentam-se, abaixo, os critérios informados:

#### **I - Critérios relacionados à complexidade de gestão e relevância institucional para a conservação da biodiversidade e promoção do desenvolvimento sustentável:**

1. Existência de usos que estejam afetando a biodiversidade ou comprometendo a subsistência de comunidades
2. Necessidade de implementação de políticas públicas e/ou ordenamento de usos
3. Quantidade de famílias afetadas diretamente pela UC
4. Quantidade de famílias residentes em UC de Proteção Integral com perfil de população tradicional
5. Quantidade de municípios abrangidos pela UC
6. Sobreposição com: Terras Indígenas declaradas ou homologadas; Territórios Quilombolas reconhecidos ou titulados; e/ou com Territórios Indígenas ou Quilombolas em processo de formalização
7. Grau de regularização fundiária da UC
8. Demanda por licenciamento e autorizações de empreendimentos e atividades
9. Inclusão em áreas de abrangência do Plano de Redução de Impactos - PRIM
10. Inclusão em áreas prioritárias para conservação definidas pelo MMA
11. Quantidade de espécies constantes da lista oficial de sp. ameaçadas de extinção
12. Inclusão em áreas de abrangência de Planos de Ação Nacional (PAN) para conservação

de espécies

### 13. Tempo de criação da UC

## II - Critérios relacionados à oportunidade de elaboração dos planos de manejo

1. Recursos financeiros externos disponíveis
2. Conselho ativo
3. Ausência de problemas graves de limites
4. Existência de instrumentos de gestão relacionados às famílias beneficiárias em UC de Uso Sustentável ou população tradicional em UC de Proteção Integral

## III - Critérios específicos para revisão de planos de manejo

1. Tempo de elaboração do Plano de Manejo
2. Mudança de categoria da UC
3. Alteração de limites da UC
4. Grau de implementação do Plano de Manejo
5. Necessidade de revisão do zoneamento para alcançar os objetivos da UC

Tal processo de priorização culminou com a publicação da Portaria ICMBio Nº 2.602, de 28 de agosto de 2024 (Anexo V Sei: 20516985), que aprova a lista de Unidades de Conservação priorizadas para elaboração e revisão de Planos de Manejo no biênio 2024/2025, conforme indicado adiante.

### **3.4. Lista de Unidades de Conservação prioritárias para a elaboração do plano de manejo e revisão no biênio 2024/2025:**

#### I - UCs prioritárias para elaboração do Plano de Manejo:

1. RESEX Marinha de Araí-Peroba – Pará
2. RESEX Marinha da Baía do Iguape – Bahia
3. RESEX de Canavieiras – Bahia
4. RESEX Gurupá-Melgaço – Pará
5. RESEX do Ciriaco – Maranhão
6. RESEX Arapiranga-Tromai – Maranhão
7. PARNA dos Campos Gerais – Paraná
8. REVIS de Uma – Bahia
9. MONA e APA São Pedro e São Paulo
10. MONA e APA Trindade e Martin Vaz
11. PARNA Marinho das Ilhas dos Currais (cadastro de reserva) - Paraná

12. ESEC da Mata Preta (cadastro de reserva) – Santa Catarina
13. ARIE Matão de Cosmópolis (cadastro de reserva) – São Paulo
14. RESEX Terra Grande Pracuúba (cadastro de reserva) – Pará
15. ESEC de Uruçuí-Una (cadastro de reserva) – Piauí
16. ESEC de Guaraqueçaba (cadastro de reserva) – Paraná
17. ESEC Castanhão (cadastro de reserva) – Ceará

## II - UCs prioritárias para revisão geral do Plano de Manejo

1. PARNA da Lagoa do Peixe – Rio Grande do Sul
2. REBIO Gurupi – Maranhão
3. PARNA dos Lençóis Maranhenses – Maranhão
4. PARNA Grande Sertão Veredas – Minas Gerais
5. PARNA Marinho de Fernando de Noronha – Pernambuco
6. REBIO Uma – Bahia
7. PARNA da Serra da Bocaina (cadastro de reserva) – São Paulo

### 3.5. Repercussão da judicialização no planejamento do ICMBIO

Foram informados os seguintes números quanto à judicialização dos processos de Planos de Manejo: a) há 103 ações judiciais relacionadas ao Plano de Manejo (elaboração, revisão, zona de amortecimento e outros temas); b) há 78 ações populares respondidas pelo ICMBIO, havendo notícia de 104 ajuizadas; c) há 62 inquéritos civis e 17 outros procedimentos no âmbito do MPF.

Pelo ICMBIO foi destacado que as ações populares oriundas de um mesmo autor foram ajuizadas por todo o país sem avaliação da situação dos processos em andamento, dos critérios técnicos empregados ou mesmo questionamento administrativo.

A autarquia ressaltou a sua preocupação com a judicialização massiva da questão, notadamente quanto aos seguintes pontos:

- (i) a UC objeto de decisão passa à frente de outras UCs consideradas prioritárias segundo os critérios técnicos/institucionais;
- (ii) há necessidade de disponibilizar técnicos da COMAN para supervisionar o Plano de Manejo objeto da decisão (mínimo de 2 servidores por PM);
- (iii) há necessidade de designação de servidora exclusivamente para acompanhamento das ações judiciais – não podendo atuar na elaboração dos PMs;
- (iv) atraso ou paralisação de Planos de Manejo em curso;
- (v) decisões antecipadas (liminares, dentre outras) que acabam sendo revertidas depois que o pronunciamento judicial já está sendo cumprido pelo

ICMBIO;

(vi) prazos fixados em sentenças mostram-se inexecutáveis

Na	Informação	Técnica	154/2024	-
----	------------	---------	----------	---

COMAN/CGCAP/DIMAN/GABIN/ICMBio remetida a este *Parquet*, o ICMBio consignou a importância de que seja reconhecida e validada a política pública conduzida pela autarquia voltada à superação do seu passivo, cujo planejamento é pautado em critérios técnicos, pontuando que a nova metodologia está em execução e constante aprimoramento e os planos de manejo revisados e elaborados estão sendo publicados gradativamente.

#### **4. Acompanhamento das Ações Populares ajuizadas**

O procedimento administrativo nº 1.00.000.003222/2024-12 foi instaurado para verificar e documentar as ações populares já ajuizadas no país relativas à obrigação de elaborar os Planos de Manejo das Unidades de Conservação Federal pelo ICMBIO, diante da dimensão nacional da questão.

Dos mais de 90 processos informados no aludido procedimento, observa-se que 34 (trinta e quatro) deles foram extintos sem resolução do mérito por inadequação da via eleita – dois deles inclusive com aplicação de multa por litigância de má-fé aos autores – enquanto 2 (dois) obtiveram sentença de procedência parcial e 3 (três) de improcedência, ressalvando que tais feitos ainda não transitaram em julgado.

Tal quadro reflete a necessidade de que o tema, que possui destacada importância na atuação ambiental do Ministério Público Federal, seja objeto de apreciação pelos Membros, sem se descuidar de sua autonomia funcional. Cada Unidade de Conservação Federal tem as suas características peculiares, bem como a própria situação de elaboração do respectivo Plano de Manejo difere conforme a região e as dimensões da área protegida.

Se, de um lado, tem-se toda a dificuldade de se angariar recursos humanos suficientes para elaborar/revisar os Planos de Manejo das Unidades de Conservação Federais, de outro, há a necessidade premente, diante da grande crise climática que se vive na atualidade, de se buscar a concentração de esforços para que as Unidades de Conservação atualmente existentes sejam de fato instrumentos de proteção à diversidade do meio ambiente, garantindo inclusive a cobertura florestal existente, sem se olvidar do disposto no art. 27, §3º, do referido diploma normativo, que estabelece o prazo de 5 anos para a sua elaboração a partir da criação da Unidade de Conservação.

#### **5. Considerações finais**

Em vista do exposto, conclui-se que o presente tema, tanto por possuir

sobrelevada importância na atuação do Ministério Público quanto por ter sido judicializado em todo o território nacional, merece ser objeto de avaliação acurada pelos Membros do Ministério Público Federal tomando por base a legislação de regência e o contexto enfrentado pelas instituições envolvidas, a fim de que os Membros empreguem na atuação judicial ou extrajudicial a solução mais adequada à consecução dos fins institucionais do *Parquet*, conjugando os valores de proteção ambiental, segurança jurídica e atuação efetiva e resolutiva.

Para tanto, propõe-se à 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, após a devida aprovação da presente nota, seu encaminhamento aos Membros do Ministério Público Federal que operam com a temática ambiental, a fim de eventualmente subsidiar a atuação.

Data da assinatura digital.

GRUPO DE TRABALHO UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS

---

#### Notas

1. <sup>^</sup> <https://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/component/content/article/39-plano-de-manejo/11-plano-de-manejo.html>. Acesso em 11 dez. 2024





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Assinatura/Certificação do documento **PR-PR-00203591/2024 NOTA TÉCNICA nº 3-2024**

Signatário(a): **PAULO HENRIQUE CAMARGOS TRAZZI**

Data e Hora: **16/12/2024 14:05:36**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **MONICA DOROTEA BORA**

Data e Hora: **16/12/2024 14:15:09**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **BRUNO NOMINATO DE OLIVEIRA**

Data e Hora: **16/12/2024 14:17:17**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ADRIANA ZAWADA MELO**

Data e Hora: **16/12/2024 14:20:36**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **FLAVIA CRISTINA TAVARES TORRES**

Data e Hora: **16/12/2024 15:24:54**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **LEANDRO MITIDIERI FIGUEIREDO**

Data e Hora: **16/12/2024 17:25:55**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **PEDRO PAULO GRUBITS GONCALVES DE OLIVEIRA**

Data e Hora: **16/12/2024 18:03:56**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **VANESSA SEGUEZZI**

Data e Hora: **17/12/2024 15:08:46**

Assinado com login e senha

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave d93ec0e1.55b309fe.a9ec9347.84170e69