REDE PRÓ-UC

Ofício nº 1.06 – Rede Pró-UC
Curitiba/PR, 13/06/25.

Assunto: envio de nota técnica a respeito do Projeto de Lei nº 4.870/2024.

Excelentíssimo Senhor
SENADOR DAVI ALCOLUMBRE
Presidente do Senado Federal

Cumprimentando-o, a REDE PRÓ-UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (REDE PRÓ-UC), associação civil de direito privado, serve-se do presente para enviar à Presidência do Senado Federal a presente nota técnica referente ao projeto de lei nº 4.870/2024, cujo relator atual é o Senador Weverton.

A nota técnica, redigida pela Rede Pró-UC, traz uma análise jurídica sobre a proposta legislativa em questão e visa contribuir com o debate da matéria.

Assim, solicita seu protocolo à ficha de tramitação do PL nº 4.870/2024, a fim de que componha a lista de documentos que o instruem.

Cordialmente,

ANGELA MARCIA KUCZACH:03180355964
Assinado de forma digital por ANGELA MARCIA KUCZACH:03180355964
Dados: 2025.06.13 17:38:44 -03'00'

ANGELA KUCZACH
Diretora Executiva

* * *

REDE PRÓ-UC

NOTA TÉCNICA

Projeto de Lei nº 4.870/2024 – Política Nacional de Visitação a Unidades de Conservação

Apresentação

A Rede Pró-Unidades de Conservação (Rede Pró-UC), associação civil de direito privado cuja missão institucional é *contribuir para proteger, fortalecer, aprimorar e ampliar o conjunto de Unidades de Conservação, especialmente as de proteção integral, visando conservar a biodiversidade e outros valores das áreas naturais protegidas*, vem, por meio desta nota técnica, posicionar-se a respeito do **Projeto de Lei nº 4.870/2024**, de autoria do deputado federal Tulio Gadelha (REDE-PE) e do substitutivo aprovado em votação no Plenário da Câmara dos Deputados, relatado pelo deputado Hugo Motta (Republicanos-PB), detalhando os motivos pelos quais há vícios e colisões normativas, bem como inconstitucionalidade, em tese, no PL.

Como intuito de instituir a Política Nacional de Visitação a Unidades de Conservação, o projeto de lei traça os objetivos, diretrizes, instrumentos e pretende disciplinar o turismo ecológico nas Unidades de Conservação (UCs), prevendo também a criação de um fundo privado de incentivo e suas receitas financeiras.

Vale reconhecer os esforços para a apresentação de proposta legislativa a fim de instituir a Política Nacional de Visitação a Unidades de Conservação, porém, embora o texto tenha sido construído em conjunto ao ICMBio, o produto aprovado é **insuficiente**, pois seu teor revela o intuito de sobrepujamento de aspectos econômicos sobre a conservação da Natureza.

Embora a regulamentação da visitação nas Unidades de Conservação seja questão relevante, deve-se apontar que Parques Nacionais visam essencialmente proteger a biodiversidade, as paisagens naturais e os processos ecológicos, de maneira que as atividades de educação ambiental, recreação e turismo ecológico são secundárias.

Essa inversão da lógica do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) que o projeto de lei fez, portanto, infirma a validade da Política de Visitação que pretende instituir.

* * *

SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E A VISITAÇÃO DE UCS

A proposta legislativa em questão parte de um ponto de partida equivocado quanto à natureza e à finalidade do uso público, consistente na visitação de Unidades de Conservação (UCs), especialmente as da categoria Parque Nacional.

De acordo com o microssistema jurídico atinente às áreas especialmente protegidas, as premissas básicas que devem pautar as inovações legislativas ambientais sobre a matéria são o respeito às diretrizes irradiadas do art. 225, § 1º, III, da Constituição da República Federativa do Brasil, e a conformação à interpretação sistemática das normas já postas acerca da matéria, porém o texto aprovado destoa delas.

Isso porque a Política Nacional do Meio Ambiente, cuja finalidade é a *preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida,* tem como princípios, entre outros, **(i)** a *proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas* e **(ii)** a *educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade* (art. 2º, IV e X, da Lei nº 6.938/1981).

Em termos constitucionais, esses princípios correspondem à definição de *espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção* (art. 225, § 1º, III, da CRFB).

O instituto dos "espaços territoriais especialmente protegidos" é definido como:

> ... áreas geográficas públicas ou privadas dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição, pela lei, a um **regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada, tendo em vista a preservação e proteção da integridade de amostras de toda a diversidade de ecossistemas, a proteção ao processo evolutivo das espécies, a preservação e proteção dos recursos naturais**[1].

Nesse sentido, o Brasil ratificou a diretriz do art. 8º da Convenção sobre Diversidade Biológica – *Cada parte contratante deve, na medida do possível e conforme o caso: a) estabelecer um sistema de áreas protegidas para conservar a diversidade biológica* – por meio da Lei nº 9.985/2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

[1] SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**, 5ª ed. SP: Malheiros, 2004, p. 228.

Em adição, o Decreto nº 4.339/2002 instituiu princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade, abrangendo tanto a conservação de ecossistemas quanto a gestão do uso sustentável dos recursos biológicos (itens 11.2 e 12.2), de modo harmônico, mas sempre com o viés da proteção da Natureza preponderando sobre todos os outros:

> 11.2. Segunda diretriz:
>
> **Conservação de ecossistemas em unidades de conservação.**
>
> Promoção de ações de conservação *in situ* da biodiversidade dos ecossistemas nas unidades de conservação, **mantendo os processos ecológicos e evolutivos, a oferta sustentável dos serviços ambientais e a integridade dos ecossistemas**.
>
> 11.2.1. **Apoiar e promover a consolidação e a expansão do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC**, com atenção particular para as **unidades de proteção integral**, garantindo a representatividade dos ecossistemas e das ecorregiões e a oferta sustentável dos serviços ambientais e a integridade dos ecossistemas. ...
>
> 12.2. Segunda diretriz:
>
> **Gestão da utilização sustentável dos recursos biológicos.**
>
> Estruturação de sistemas reguladores da utilização dos recursos da biodiversidade. ...
>
> 12.2.7. Promover instrumentos para assegurar que **atividades turísticas sejam compatíveis com a conservação e a utilização sustentável da biodiversidade**.

Portanto, embora um dos objetivos expressos do SNUC seja *favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico* (art. 4º, XII, da Lei nº 9.985/2000), tais atividades sempre estarão submetidas à finalidade maior da Lei nº 9.985/2000, qual seja, a conservação da biodiversidade.

EQUÍVOCOS NOS OBJETIVOS DO PROJETO DE LEI

A presente análise destaca que os objetivos da pretensa Política Nacional de Incentivo à Visitação a Unidades de Conservação desvirtuam a lógica do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, o que gera problemas em vários dos artigos propostos.

Isso porque o art. 2º do projeto de lei menciona que o objetivo básico dos Parques Nacionais seria "proporcionar à coletividade atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico", o que não têm aderência com a regra que trata de Parques Nacionais, abaixo transcrita.

Colocar o turismo ecológico como objetivo primário distorce a finalidade dos Parques Nacionais, potencialmente submetendo os ecossistemas neles protegidos a impactos irreversíveis: atividades turísticas massificadas podem causar degradação ambiental, fragmentação de habitats e perturbação da fauna.

Deve-se ressaltar que **o valor máximo contido no SNUC é a conservação da Natureza**, e não a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico. Esse entendimento sobressai-se da própria definição de *unidade de conservação*, segundo o art. 2º, I, da Lei nº 9.985/2000:

> Art. 2º. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:
>
> I – **unidade de conservação:** espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, **com objetivos de conservação** e limites definidos, sob regime especial de administração, **ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção**;

Em relação aos Parques Nacionais, Estaduais e Naturais Municipais, a clareza quanto a isso é ainda mais evidente:

> 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 ecológico.

O turismo ecológico é apenas um dos usos derivados e condicionados à preservação ambiental. Só é viável quando os ecossistemas estão bem preservados, pois a principal atração turística dos Parques é a natureza em seu estado prístino. Transformar o turismo em objetivo principal acaba por subverter a conservação por interesses econômicos, colocando em risco o patrimônio natural que deveria ser protegido para as futuras gerações.

Desse modo, conforme o Sistema Nacional, fica claro que as possibilidades de usos das UCs advêm da garantia de que a biodiversidade está protegida e suas finalidades asseguradas.

Vícios nas Finalidades da Visitação a Unidades de Conservação

A definição de "visitação a unidades de conservação" do art. 5º do projeto de lei apresenta problemas, principalmente por incluir entre suas finalidades as "religiosas" e "desportivas":

> Art. 5º Para os fins do disposto na presente Lei, entende-se por visitação a unidades de conservação a fruição, pela coletividade, das unidades de conservação para fins recreativos, educacionais, culturais, **religiosos**, **desportivos** ou de lazer em geral.

Isso porque fins religiosos ou desportivos não guardam relação com atividades de educação ou interpretação ambiental, tampouco com turismo ecológico. Incorporá-las no âmbito do uso público desvia o foco da conservação e abre precedentes para usos inadequados ou conflitantes.

A realização de atividades religiosas pode induzir os visitantes a procissões, criação de altares ou monumentos religiosos, com o intuito de estabelecer um novo local de culto onde, de outro modo, deve-se conservar a Natureza, e não promover aglomerações ou práticas litúrgicas.

Quanto aos fins desportivos, trata-se de termo redundante, uma vez que já é possível a realização de atividades esportivas em Parques Nacionais, a depender da existência prévia de zona de manejo apta a atividades sem impacto ambiental – não se cogita a *construção* de estruturas esportivas como instalações ao modo de estádios ou complexos aquáticos dentro dessas UCs.

A ausência de maior rigor na redação permite a interpretação de que campeonatos esportivos ou eventos similares para tais atividades seria possível, conforme o art. 8º, X, do projeto de lei, o que colide frontalmente com o turismo sustentável do SNUC:

> Art. 8º Constituem infraestrutura de apoio à visitação a unidades de conservação, entre outras:
>
> ...
>
> X – áreas, estruturas e instalações necessárias ao desenvolvimento das seguintes atividades, entre outras:
>
> a) estacionamento de veículos;
>
> b) hospedagem;
>
> c) alimentação;
>
> d) venda de conveniências e suvenires;
>
> e) acampamento;

* * *

> f) estadia de veículos motorcasa;
>
> g) esportes de aventura;
>
> h) esportes náuticos e recreação aquática;
>
> i) aerodesporto não motorizado; e
>
> j) arvorismo.

Afinal, muitas das atividades religiosas ou desportivas envolvem grandes concentrações de pessoas, aumentando a geração de resíduos sólidos, poluição sonora e perturbação à vida silvestre, pois envolvem demandas logísticas incompatíveis para grandes eventos.

O uso público nos Parques Nacionais deve ser planejado e sustentável, com base na capacidade de suporte da área. Fins religiosos ou desportivos não são condizentes com a preservação, e assim o mais adequado legislativamente é a supressão desses termos do art. 5º.

INCONSTITUCIONALIDADE, EM TESE, DO ART. 7º DA PROPOSTA LEGISLATIVA

Ilustrando os argumentos anteriores, remete-se ao teor do art. 7º da proposta, na redação aprovada na forma de substitutivo, em 17 de dezembro de 2024:

> Art. 7º Nos Parques Nacionais, Estaduais e Naturais Municipais, **as áreas com restrição permanente à visitação pública não poderão ultrapassar cinquenta por cento da área total da unidade de conservação**.

Esse dispositivo revela a orientação política entranhada no ICMBio, de negligenciar os princípios da conservação da Natureza para deturpar a *mens legis* da Lei nº 9.985/2000, cujo objetivo precípuo é disciplinar a proteção ambiental por meio de Unidades de Conservação.

Não é por outro motivo que a Lei do SNUC, ao tratar sobre os Parques Nacionais, estabeleceu como objetivo básico dessa categoria de Unidade de Conservação a *preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica*, possibilitando, dentre outros, o turismo ecológico (art. 11).

Frisa-se que há clara **relação condicional** no dispositivo: não se trata do *turismo ecológico* possibilitando a preservação da biodiversidade, e sim da possibilidade do turismo ecológico **se** a preservação estiver garantida, o que é confirmado no § 2º do artigo:

> 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 ecológico*.
>
> ...
>
> **§ 2º A visitação pública 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**.

A proibição de usos diferentes advém da seguinte regra da Lei do SNUC:

> Art. 28. São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos.

Afinal, cada Parque Nacional tem suas características próprias, as quais são conhecidas por meio de estudos técnicos e consulta pública (art. 22, § 2º, da Lei nº 9.985/2000), de modo que são os atributos ecológicos e recursos naturais dentro de uma área específica que levam à criação da UC; o estado fático do território e as vocações de suas regiões, então, conduzirão seu zoneamento[2], que constará do plano de manejo[3].

Ilustrando o ponto, o **Parque Nacional do Iguaçu**, que é a segunda Unidade de Conservação mais visitada do Brasil, tem sua *zona de uso intensivo*, que comporta centro de visitantes, facilidades e serviços e área de visitação das Cataratas, compreendendo **apenas 0,2%** da Unidade de Conservação[4], enquanto a zona intangível, que não tolera alterações humanas e representa o mais alto grau de conservação, equivale a 40% da UC, e a zona primitiva, com espécies da flora e fauna ou fenômenos naturais de grande valor científico, equivale a 33% da UC.

Trata-se de exemplo prático de como a conservação da natureza possibilita o turismo ecológico sem o comprometimento dos atributos naturais e **sem dar azo ao turismo predatório**.

---

[2] Lei nº 9.985/2000, art. 2º, XVI - zoneamento: definição de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicos, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz;

[3] Lei nº 9.985/2000, art. 2º, XVII - plano de manejo: 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;

[4] ICMBio. **Plano de Manejo do Parque Nacional do Iguaçu**, 2018, p. 34.

Portanto, definir, por meio de lei, que *Nos Parques Nacionais, Estaduais e Naturais Municipais, as áreas com restrição permanente à visitação pública não poderão ultrapassar cinquenta por cento da área total da unidade de conservação* (art. 7º do substitutivo) corresponde à violação do dispositivo constitucional que veda *qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção* (art. 225, § 1º, III, parte final).

"Atropelamento" da Governança sobre Compensação Ambiental

O art. 13, I, afirma que a fonte principal de receitas para o fundo privado que visa "financiar e apoiar planos, projetos e ações que visem à estruturação, aprimoramento e incremento de visitação às suas unidades de conservação" será oriunda da compensação ambiental:

> Art. 13 Constituirão recursos do fundo de que trata o art. 11:
>
> I – cinco por cento dos valores fixados pelos órgãos licenciadores dos respectivos entes federativos contratantes a título da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, a partir da vigência desta Lei;

Isso significa 5% toda a compensação ambiental que venha a surgir, no âmbito federal ou dos estados que vierem a aderir a esse fundo, o que rompe com a possibilidade de destinação individualizada, considerando as especificidades e demandas prioritárias de cada UC.

A Lei do SNUC disciplinou esse mecanismo compensatório da seguinte maneira:

> Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a **apoiar** a implantação e manutenção de **unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral**, **de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei**.
>
> ...
>
> § 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação. ...

O Decreto nº 4.340/2002 é o regulamento da Lei e estabeleceu cinco prioridades para a destinação desses recursos, tendo em vista que, mais emergencialmente, a regularização fundiária é

o grande gargalo para a consolidação territorial das UCs e os planos de manejo são obrigatórios para todas e é a partir deles que se balizam as áreas objeto de concessão e planos de uso público:

> Art. 33. A aplicação dos recursos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000, nas unidades de conservação, existentes ou a serem criadas, **deve obedecer à seguinte ordem de prioridade**:
>
> I - regularização fundiária e demarcação das terras;
>
> II - elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo;
>
> III - aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento;
>
> IV - desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e
>
> V - desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento.

Portanto, conforme a hierarquia de normas, nem no Decreto regulamentador da Lei foi prevista a fixação estanque de cada uma dessas prioridades de investimentos nas UCs, pois a realidade em cada uma é *extremamente variável*: apenas na categoria Parque Nacional existem 75 UCs distribuídas em todos os biomas nacionais, cada qual com vocações distintas de visitação.

O projeto de lei também invade a competência e a discricionariedade dos órgãos e Câmaras de Compensação Ambiental para destinar de acordo com as demandas de cada ente da federação.

Ademais, esses recursos serão destinados para equipamentos, obras de infraestrutura e ações de visitação pública, enquanto a predomina, nacionalmente, a falta de regularização fundiária plena nas Unidades de Conservação.

Fixar 5% via projeto de lei é manobra que carece de cautela, pois demonstra *açodamento legislativo* a fim de destinar recursos financeiros para atividade que sequer foram consideradas como prioritárias para as Unidades de Conservação, o que desarticula a governança construída nos últimos anos e as políticas públicas voltadas a essa modalidade de compensação ambiental.

CONCLUSÕES

O princípio da responsabilidade intergeracional, previsto no art. 225, *caput*, da CRFB, e na Lei do SNUC, requer que as áreas protegidas sejam preservadas para que as futuras gerações

possam usufruí-las. O enfoque no turismo, com a conservação em segundo lugar, conforme estabelece o projeto de lei, pode estimular à exploração de curto prazo, sacrificando a integridade ambiental e comprometendo o legado natural do Brasil.

A inversão da lógica normativa, colocando interesses econômicos acima de sua missão primordial de conservação ambiental, constitui afronta às normas que regem os Parques Nacionais no Brasil, delineadas pela Lei nº 9.985/2000, pois as Unidades de Conservação transcendem os benefícios imediatos ao ser humano, operando como baluartes de ecossistemas únicos, que não apenas asseguram a perpetuação da biodiversidade e a integridade dos processos ecológicos, mas também resguardam um legado natural para o futuro.

Permitir que atividades alheias a essas finalidades assumam protagonismo nesses espaços compromete o intuito conservacionista, fragilizando ecossistemas já pressionados por dinâmicas externas e, ainda, colocando em risco o uso público sustentável. Em última análise, tais permissões instauram perigoso precedente para a mercantilização de um patrimônio público que deveria permanecer protegido, e não cedido a interesses particulares.

O resguardo da integridade dos Parques Nacionais exige o fiel cumprimento de seus objetivos originais, onde a visitação humana, quando admitida, deve ser estritamente subordinada à conservação da natureza. Assim, faz-se valer também o princípio ético que alça o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à condição de premissa constitucional inegociável. Este é, afinal, o cerne de um compromisso republicano com a conservação, a ciência e a educação.

Diante do exposto, a Rede Pró-UC posiciona-se contrariamente a esse projeto de lei.

Curitiba/PR, 19 de dezembro de 2024.

ANGELA MARCIA KUCZACH:03180355964
Assinado de forma digital por ANGELA MARCIA KUCZACH:03180355964
Dados: 2025.06.13 17:37:43 -03'00'

Angela Kuczach
Diretora Executiva da Rede Pró-UC

DOUGLAS HERRERA MONTENEGRO
Assinado de forma digital por DOUGLAS HERRERA MONTENEGRO
Dados: 2025.06.13 17:43:35 -03'00'

Douglas H. Montenegro
OAB/PR nº 83.651