

REGULARIZAÇÃO DAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: INSTRUMENTOS ECONÔMICO- FINANCEIROS PARA A SUA ADEQUADA IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO¹

A **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE (ABRAMPA)**, entidade civil que congrega membros do Ministério Público brasileiro com atuação na defesa jurídica do meio ambiente e da ordem urbanística, inscrita no CNPJ sob o nº 02.322.438/0001-11, com sede na rua Araguari, 1795, Santo Agostinho, Belo Horizonte/MG - CEP 30.190-111, com o objetivo de fortalecer e aprimorar a atuação do Ministério Público na proteção do meio ambiente e no cumprimento dos seus objetivos institucionais, vem, por meio do presente documento, sistematizar os instrumentos econômico-financeiros previstos de forma esparsa na legislação nacional que podem ser empregados para viabilizar a efetiva regularização das Unidades de Conservação brasileiras, apontando caminhos para a sua implementação, exigência e monitoramento.

¹ Documento elaborado por Raquel Frazão Rosner, Vivian Maria Pereira Ferreira e Camila Barros de Azevedo Gato, integrantes da equipe jurídica do projeto ABRAMPA pelo Clima, sob a coordenação de Alexandre Gaio, com contribuições dos seguintes membros do Núcleo Operacional e de Estudos Técnicos sobre Unidades de Conservação da CMA/CNMP e da ABRAMPA: Fábio Vermeulen Carvalho Grade (MPPR), Leandro Mitidieri Figueiredo (MPF-RJ), Lucas Pardini Gonçalves (MPMG), Luciano Furtado Loubet (MPMS), Naiara Ames de Castro Lazzari (MPRO), Tarcila Santos Britto Gomes (MPGO), Thiago Marques Vieira (MPCE) e Wagner Eduardo Vasconcellos (MPES).

Sumário

1. Introdução	3
2. Instrumentos econômico-financeiros para a implementação e sustentabilidade das Unidades de Conservação	5
2.1. Instrumentos relacionados ao pagamento por serviços ambientais	7
2.1.1. Créditos de carbono gerados pelas Unidades de Conservação	8
2.1.2. Contribuições financeiras dos órgãos ou empresas responsáveis pelo uso dos recursos hídricos ou pela geração e distribuição de energia elétrica devido à proteção oferecida pela Unidade de Conservação	14
2.1.3. Taxa de visitação e demais rendas decorrentes da arrecadação, serviços e atividades da Unidade de Conservação	16
2.1.4. ICMS Ecológico / IBS Verde	17
2.1.5. Pagamento por outros serviços ambientais	19
2.2. Instrumentos baseados em parcerias com o setor privado e o terceiro setor	20
2.2.1. Concessões, autorizações e permissões	21
2.2.2. Concessões florestais	25
2.2.3. Programas de adoção	28
2.2.4. Parcerias com entidades do terceiro setor	29
2.3. Instrumentos relacionados à responsabilização por ilícitos em matéria ambiental	30
2.3.1. Compensações e indenizações ambientais decorrentes de Termos de Ajustamento de Conduta e Ações Civis Públicas	30
2.3.2. Multas ambientais e possibilidade de conversão	33
2.3.3. Institutos despenalizadores em crimes ambientais e responsabilização penal de pessoas jurídicas	34
2.4. Instrumentos econômico-financeiros associados a outras políticas ambientais	36
2.4.1. Doações	37
2.4.2. Instituição de Cota de Reserva Ambiental em propriedades localizadas no interior de Unidade de Conservação	39
2.4.3. Compensação ambiental decorrente de processos de licenciamento ambiental	40
2.4.4. Acesso a recursos de fundos e programas governamentais	42
3. Conclusões e direcionamentos técnicos	44
4. Referências bibliográficas	50

1. Introdução

As Unidades de Conservação (UCs) são espaços territoriais submetidos a um regime especial de proteção e administração, com o propósito de resguardar seus atributos naturais de relevância ecológica, paisagística, científica e cultural. Cuida-se de um dos principais instrumentos de política ambiental brasileira, regulado pela Lei Federal nº 9.985/2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), fundamental para a proteção da biodiversidade, dos ecossistemas nativos e dos serviços ambientais essenciais à vida humana.

Para além do seu papel na conservação da fauna, da flora e dos processos ecológicos, as UCs desempenham função estratégica no enfrentamento da crise climática, na garantia da segurança hídrica, na valorização de modos de vida tradicionais e no fomento a atividades econômicas sustentáveis, como o turismo de base comunitária, a pesquisa científica e o manejo florestal. Trata-se, portanto, de patrimônio ambiental que gera benefícios que ultrapassam os limites das próprias áreas protegidas, projetando-se em escala regional, nacional e até mesmo global.

Em publicação anterior, a Comissão de Meio Ambiente do Conselho Nacional do Ministério Público (CMA/CNMP) e a Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA) dedicaram-se a sistematizar os requisitos normativos que permitem atestar a regularidade das UCs federais, estaduais e municipais, apontando diretrizes para a atuação estratégica dos órgãos ambientais, dos Ministérios Públicos e da sociedade civil na garantia de sua adequada implantação e gestão.

Naquela oportunidade, ficou evidente que a plena regularização das UCs – que compreende a elaboração e atualização de Planos de Manejo, a implantação e manutenção de infraestrutura básica de gestão e a conclusão dos processos de regularização fundiária, com a desapropriação de áreas particulares mediante prévia e justa indenização

– depende da disponibilização contínua e adequada de recursos financeiros. Trata-se de desafio tão grande que nem mesmo o Parque Nacional de Itatiaia, primeira Unidade de Conservação de Proteção Integral criada no Brasil, em 1937, teve sua regularização fundiária concluída².

Com efeito, a ausência desses recursos é, hoje, um dos principais entraves à efetividade das áreas protegidas brasileiras, contribuindo para a persistência do fenômeno dos chamados “parques de papel”: unidades formalmente criadas, mas destituídas das condições materiais para o cumprimento de suas finalidades legais. Diante dessa realidade e de um contexto no qual deficiências orçamentárias e estruturais são vivenciadas pelos órgãos ambientais brasileiros, impondo desafios crônicos à implementação de políticas públicas adequadas para a conservação do patrimônio natural nacional, os instrumentos econômico-financeiros assumem centralidade ao permitirem dar concretude a essas políticas.

O presente documento volta-se, assim, à sistematização dos instrumentos econômico-financeiros disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro para o financiamento da criação, implantação e gestão das UCs. Busca-se, ainda, avaliar criticamente suas potencialidades e indicar caminhos estratégicos para que os órgãos ambientais, os membros do Ministério Público e os demais interessados na proteção dessas áreas promovam a sua implementação justa e equitativa, contribuindo para a superação do déficit de recursos que hoje compromete a efetividade da política nacional de áreas protegidas. Embora o documento tenha como foco principal a legislação federal, os subsídios nele apresentados podem orientar a atuação em prol de UCs federais, estaduais e municipais, a partir da análise das normas aplicáveis a cada caso.

2 Não constam, no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), informações sobre o processo de regularização fundiária do Parque Nacional de Itatiaia. Disponível em: <<https://cnuc.mma.gov.br/pesquisar>>. Acesso em: 11 jun. 2025. No entanto, diversas notícias dão conta que o processo de regularização, embora esteja em andamento, ainda enfrenta uma série de desafios e entraves, principalmente do ponto de vista financeiro. Disponível em: <<https://tinyurl.com/377fmah2>>. Acesso em: 11 jun. 2025.

2. Instrumentos econômico-financeiros para a implementação e sustentabilidade das Unidades de Conservação

Os instrumentos econômico-financeiros foram desenvolvidos no contexto da crescente escassez dos recursos naturais, que passaram a ser inseridos em uma lógica de mercado capaz de atribuir valor econômico aos bens e serviços ambientais. Essa valoração viabiliza tanto a remuneração pela preservação desses recursos quanto a cobrança pela sua utilização, permitindo que os custos e benefícios gerados por determinadas atividades – respectivamente, externalidades negativas e positivas – sejam internalizados por quem os produz, com o objetivo de corrigir falhas de mercado associadas ao uso descontrolado dos recursos naturais (Coutinho, Noya & Nóbrega, 2002; Nusdeo, 2006).

Nesse cenário, tais instrumentos complementam os mecanismos de comando e controle, historicamente predominantes na proteção ambiental. Ao precificar externalidades ambientais e criar incentivos financeiros à conservação e à recuperação de áreas degradadas, eles conferem maior eficiência, flexibilidade e viabilidade prática à implementação das políticas ambientais.

No campo jurídico, diversos diplomas normativos sustentam a existência e a implementação de tais mecanismos no Brasil. A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, de 1992, prevê que as autoridades nacionais devem fomentar o uso de instrumentos econômicos no contexto do desenvolvimento sustentável (Princípio 16). Já a Convenção sobre Diversidade Biológica, internalizada por meio do Decreto Federal nº 2.519/1998, prevê a adoção, dentro do possível, de medidas econômicas que sirvam de incentivo à conservação e à utilização sustentável dos componentes da diversidade biológica, bem como a implementação de mecanismos financeiros voltados aos fins conservacionistas da Convenção (arts. 11 e 21). Além disso, a Lei Federal nº 11.284/2006, ao alterar a Política Nacional sobre Meio Ambiente (PNMA),

passou a prever os instrumentos econômicos como instrumentos próprios da PNMA. Todas essas previsões ancoram-se no artigo 225 da Constituição Federal, que atribui ao Poder Público e à coletividade o dever de proteger e preservar o meio ambiente, inclusive por meio da utilização de tais instrumentos.

Essas diretrizes são amplamente acolhidas pelo restante do ordenamento jurídico brasileiro, que disciplina, mais especificamente, os diversos mecanismos econômico-financeiros aptos a serem empregados em prol da preservação ambiental e, mais especificamente, da regularização das UCs, de forma a garantir a sua sustentabilidade econômica e a sua autonomia administrativa e financeira, nos termos do artigo 5º, VI e XII, da Lei Federal nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Nos termos do artigo 127 da Constituição Federal, o Ministério Público, como defensor da ordem jurídica e dos interesses sociais, exerce papel relevante no fomento e na fiscalização, preventiva e corretiva, da implementação e da correta utilização desses instrumentos, de modo a garantir o cumprimento da sua função na proteção das UCs.

Cabe aos órgãos ministeriais verificar a adequação dos arranjos institucionais implementados, garantindo transparência, prestação de contas e controle social, além de investigar eventuais irregularidades na aplicação dos recursos, promovendo a responsabilização por desvios ou má gestão e a reparação de eventuais danos verificados. Essa atuação pode se traduzir na atuação articulada em rede, no apoio ao engajamento social, na negociação ou no uso de instrumentos específicos, como Recomendações, Termos de Ajustamento de Conduta, Ações Cíveis Públicas e Acordos de Cooperação Técnica, a depender do caso concreto.

A implementação dos instrumentos econômico-financeiros deve respeitar não apenas o meio ambiente, mas também aos modos de vida, à autodeterminação e ao dever de consulta dos povos e comunidades tradicionais, em consonância com o artigo 231 da Constituição Federal e a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Isso porque, a depender do modo como forem planejados e executados, esses mecanismos podem conduzir à mercantilização da natureza, à privatização dos espaços públicos, à exclusão, à injustiça ambiental e à própria degradação dos recursos ambientais que deveriam proteger. É essencial, portanto, inverter a lógica do colonialismo ambiental e climático – que subordina a exploração do meio ambiente e dos instrumentos econômicos a ele associados a uma dinâmica de

dominação política e econômica, em prejuízo das populações locais que efetivamente preservam os ecossistemas – para que os instrumentos econômico-financeiros sejam implementados de modo a favorecer os grupos que contribuem diretamente para a manutenção do equilíbrio ambiental e climático.

Tais instrumentos possuem naturezas e finalidades diversas, sendo aqui organizados em quatro categorias: aqueles relacionados ao pagamento por serviços ambientais; os baseados em parcerias com o setor privado e o terceiro setor; os relacionados à responsabilização por ilícitos em matéria ambiental; e os associados a outras políticas ambientais.

2.1. INSTRUMENTOS RELACIONADOS AO PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

Como já destacado no documento [“Regularização das Unidades de Conservação: Sistematização dos requisitos normativos e diretrizes para a garantia da adequada implementação e gestão”](#) (ABRAMPA & CNMP, 2024), as UCs prestam importantes serviços ecossistêmicos à coletividade. Os instrumentos de pagamento por serviços ambientais (PSA) reconhecem e remuneram esses serviços, definidos pela legislação como a “transação de natureza voluntária, mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas, respeitadas as disposições legais e regulamentares pertinentes” (art. 2º, IV, Lei Federal nº 14.119/2021).

Esses instrumentos se fundamentam em dois princípios centrais: o do provedor-recebedor e o do usuário-pagador, ambos previstos como diretrizes da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), a qual deve se integrar às demais políticas ambientais, inclusive ao SNUC (art. 5º, I, e art. 4º, §1º, Lei Federal nº 14.119/2021).

O princípio do provedor-recebedor (ou protetor-recebedor) parte da premissa de que aqueles que contribuem para a preservação e melhoria dos serviços ecossistêmicos devem ser recompensados por isso. Nas palavras de Sarlet e Fensterseifer: “[...] o princípio do protetor-recebedor busca retribuir economicamente aquele que, em benefício de toda a sociedade, protege o meio ambiente (estabilidade climática, biodiversidade, recursos hídricos) [...]” (2022, p. 246). Como provedoras de serviços ambientais por

excelência, as UCs submetem-se a essa lógica e devem ser recompensadas pelos serviços que prestam.

Já o princípio do usuário-pagador estabelece que os beneficiários dos serviços ambientais devem contribuir para sua manutenção, de modo que aqueles que usufruem dos serviços prestados pelas UCs devem remunerá-las. Esse princípio encontra amplo respaldo na legislação nacional, estando expressamente previsto tanto na Lei da Mata Atlântica (art. 6º, parágrafo único, Lei Federal nº 11.428/2006), quanto na Política Nacional de Meio Ambiente, que atribui ao usuário de recursos ambientais o dever de contribuir pela sua utilização com fins econômicos (art. 4º, VII, Lei Federal nº 6.938/1981).

O pagamento por serviços ambientais pode ser realizado pelo Poder Público, por organizações da sociedade civil ou por agentes privados, sejam pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras (art. 2º, IV, Lei Federal nº 14.119/2021).

Mais recentemente, o Decreto Federal nº 13.018/2026 regulamentou a PNPSA e o Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais (PFPSA). A norma atribui ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima a função de órgão gestor, estabelece salvaguardas socioambientais, requisitos de monitoramento e cláusulas mínimas dos contratos, e prevê, entre as fontes do PFPSA, recursos oriundos das contribuições dos artigos 47 e 48 do SNUC, quando destinados a ações de conservação, recuperação ou melhoria dos recursos hídricos de UCs federais.

Entre os instrumentos de PSA, destacam-se: os créditos de carbono gerados pela área protegida; as contribuições financeiras de órgãos e empresas responsáveis pelo uso dos recursos hídricos ou pela geração e distribuição de energia elétrica, devidas em razão da proteção oferecida pela Unidade de Conservação; a taxa de visitação e demais rendas decorrentes da arrecadação, serviços e atividades da UC; o ICMS Ecológico; e os recursos decorrentes do pagamento por outros serviços ambientais.

2.1.1. Créditos de carbono gerados pelas Unidades de Conservação

Ao protegerem a vegetação nativa, as UCs evitam a emissão de gases de efeito estufa (GEE) e contribuem diretamente para a estabilidade climática. Isso porque a supressão da vegetação emite o carbono armazenado na sua biomassa para a atmosfera, em

forma de gás carbônico, enquanto a preservação da floresta em pé absorve e mantém os estoques de carbono (IPAM, s.d.).

Trata-se de importante função exercida pelas áreas protegidas, o que é reconhecido pela Lei de Vegetação Nativa, a qual enquadra o sequestro, conservação, manutenção e aumento dos estoques de carbono, assim como a regulação do clima, como serviços ambientais (art. 41, I, 'a' e 'e', Lei Federal nº 12.651/2012). No mesmo sentido, a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais caracteriza tais funções como serviços de regulação (art. 2º, II, 'c', Lei Federal nº 14.119/2021).

Os serviços ecossistêmicos relacionados às emissões de GEE evitadas são hoje regulados no âmbito dos mercados de carbono. Os mercados de bens ambientais podem ser considerados uma espécie do gênero Pagamento por Serviços Ambientais, caracterizada pela emissão e pela transação de créditos, em uma lógica de mercado. A criação e implementação desses mercados:

(...) envolve quotas de emissão inicialmente alocadas entre as indústrias instaladas que podem ser negociadas entre aquelas que não as utilizam em toda a sua extensão e aquelas que necessitam ultrapassá-las. **Assim, o agente que reduz seu uso do recurso pode vender o excedente.** Para que o sistema realmente promova a redução das emissões como um todo, é necessário que o montante agregado de emissões permitido (soma de todas as quotas individuais) corresponda ao padrão de qualidade (...) que a política objetive atingir, isto é, que se evite a possibilidade de exceder o agregado total do uso do recurso fixado como objetivo da política ambiental. [grifos nossos] (Nusdeo, 2006, p. 368)

No âmbito internacional, as discussões sobre a criação de um mercado de créditos de carbono datam do final da década de 1990, com o Protocolo de Quioto, que previu o primeiro mecanismo oficial de comércio de emissões para o atingimento das metas climáticas nacionais (art. 17).³ O mecanismo permitia que países com emissões reduzidas emitissem créditos e pudessem vendê-los a nações mais poluentes, mas perdeu força

³ "A Conferência das Partes deve definir os princípios, as modalidades, regras e diretrizes apropriados, em particular para verificação, elaboração de relatórios e prestação de contas do comércio de emissões. As Partes incluídas no Anexo B podem participar do comércio de emissões com o objetivo de cumprir os compromissos assumidos sob o Artigo 3. Tal comércio deve ser suplementar às ações domésticas com vistas a atender os compromissos quantificados de limitação e redução de emissões, assumidos sob esse Artigo". O texto oficial, traduzido para o português, pode ser encontrado em: <<https://tinyurl.com/aj56wmwn>>. Acesso em: 27 jul. 2026.

em razão da falta de adesão de grandes potências, além de problemas na contabilidade dos créditos e dificuldades de renovação periódica do pacto, o que levou à sua substituição definitiva pelo Acordo de Paris, em 2015.

O artigo 6º do Acordo de Paris (Decreto Federal nº 9.073/2017), por sua vez, estabeleceu um mercado regulado internacional que, por meio da cooperação voluntária entre países, contribui para que eles atinjam suas metas climáticas voluntárias – as NDCs (sigla do termo em inglês, *Nationally Determined Contributions*). Cuida-se, em síntese, de um mercado global centralizado, regulado pelas Nações Unidas, que envolve transações diretas entre nações: um país que supere sua meta de redução de emissões pode vender o excedente (Resultados de Mitigação Transferidos Internacionalmente) para outro país abater de sua própria NDC, exigindo o chamado “ajuste correspondente”, para evitar dupla contagem.

Ainda no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, em 2005, foi criado um instrumento para compensar financeiramente países detentores de grandes áreas de florestas pela sua proteção, levando em conta os serviços ecossistêmicos prestados por elas. Ao transformar a conservação das florestas em créditos mensuráveis, os projetos de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD) criam um incentivo para que os países com altos índices de desmatamento alterem esta tendência histórica. Posteriormente, o mecanismo evoluiu para abarcar também atividades de conservação, manejo sustentável de florestas e restauração florestal em países em desenvolvimento, dando origem ao REDD+ (TNC, s.d.).

A implementação dos mecanismos de REDD+ é regulamentada pelo Marco de Varsóvia, que definiu níveis de referência para emissões florestais e disciplinou os sistemas de monitoramento e relatórios de resultados, assegurando que os pagamentos correspondam a resultados mensuráveis, verificáveis e reais na redução de emissões (UNFCCC, s.d.). O REDD+ integra o mercado de carbono, uma vez que cada tonelada de CO₂ evitada ou removida pode se tornar um crédito negociável (IPAM, s.d.).

Atualmente, empresas e governos utilizam esses créditos para compensar suas emissões, de modo a mitigar seu impacto ambiental. Com efeito, para além dos mercados regulados, é importante destacar, também, a existência de um mercado voluntário de carbono, criado para permitir que empresas compensem suas emissões de GEE e atinjam suas próprias metas de sustentabilidade. O mercado voluntário opera de forma descentralizada e sua credibilidade decorre de auditorias realizadas por certificadoras

privadas internacionais independentes. Projetos que evitam emissões, como investimentos em energia limpa, ou capturam carbono da atmosfera, como iniciativas de reflorestamento, dão origem aos créditos negociados no mercado voluntário, amplamente movimentado pelas promessas corporativas de reduzir ou zerar as suas emissões líquidas (CEBDS, 2022).

No Brasil, desde 2009, a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei Federal nº 12.187/2009, art. 4º, VIII) previu a necessidade de estimular o desenvolvimento de um mercado nacional regulado de carbono. No entanto, apenas no final de 2024 o país avançou na regulação do tema, com a aprovação da Lei Federal nº 15.042/2024, que instituiu o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa,⁴ ainda em fase de regulamentação e implementação.

Em síntese, a lei estabelece que, no âmbito do mercado regulado – que contempla apenas alguns setores da economia –, será definido um limite máximo de emissões de GEE, admitindo-se a comercialização de dois tipos de ativos (lógica de *cap and trade*): as Cotas Brasileiras de Emissões (CBEs), representativas do direito de emissão de 1 tCO₂e (outorgado pelo órgão gestor do SBCE, de forma gratuita ou onerosa) e os Certificados de Redução/Remoção Verificada de Emissões (CRVEs), representativos da efetiva redução ou remoção de 1 tCO₂e (nos termos de metodologia credenciada e com registro efetuado no âmbito do SBCE).

A sujeição às obrigações do SBCE depende das fontes e instalações abrangidas pela regulamentação. Operadores com alto volume de emissões (mais de 10 mil tCO₂e) devem apresentar planos de monitoramento e relato anual de emissões e remoções. Além disso, agentes que emitem mais de 25 mil tCO₂e devem promover a redução das suas emissões. Agentes que emitem acima do teto permitido precisam comprar cotas de empresas que poluem menos ou adquirir créditos de projetos ambientais.

A norma também disciplina o mercado voluntário, de adesão livre para empresas e pessoas físicas, que podem comprar e vender créditos de forma espontânea para reduzir sua pegada de carbono. Os créditos do mercado voluntário são gerados a partir de projetos ou programas, públicos ou privados, que impliquem redução de emissão ou

4 O Decreto Federal nº 11.075/2022 já havia apresentado algumas definições relacionadas aos créditos de carbono, mas ainda sem estabelecer procedimentos específicos. Ele foi revogado pelo Decreto Federal nº 11.550/2023, que não abordou o tema.

remoção de GEE.⁵ O princípio da adicionalidade exige que os projetos de carbono gerem reduções de emissões que não ocorreriam sem os incentivos do mercado, havendo necessidade de comprovar a diferença entre o cenário projetado sem intervenção e aquele decorrente do projeto (BATISTA, 2025). Tais créditos são definidos por lei como ativos transacionáveis, autônomos e com natureza jurídica de fruto civil, representativos de efetiva retenção, redução ou remoção de emissões (art. 2º, VII).

Alguns programas de REDD+ também podem gerar créditos de carbono. É o caso dos “programas jurisdicionais “REDD+ abordagem de mercado”,⁶ que correspondem a políticas ou incentivos criados pelo Poder Público e que conduzam à redução do desmatamento ou à restauração florestal no território sob sua jurisdição. Aqui, novamente, é necessário comprovar a adicionalidade, de modo que créditos de carbono provenientes de desmatamento evitado devem originar-se de florestas comprovadamente sob risco de desmatamento (BARRETO *et al.*, 2025). Os créditos de carbono oriundos desses programas podem ser vendidos no mercado regulado ou voluntário (art. 2º, XXVI).⁷ A lei prevê regras de alocação de resultados entre a União e as unidades da Federação e resguarda o direito dos proprietários, usufrutuários legítimos e concessionários de requererem, a qualquer tempo e de maneira incondicionada, a exclusão de suas áreas de tais programas para evitar dupla contagem na geração de créditos de carbono com base em projetos. É proibida a venda antecipada referente a período futuro desses créditos, também para evitar a dupla contagem.

De acordo com o artigo 46 da Lei Federal nº 15.042/2024, a recomposição, a manutenção e a conservação de UCs podem gerar créditos de carbono. Veja-se que a legislação prevê que as Unidades de Conservação “são aptas” à geração de créditos de carbono, de modo que não se trata de uma geração obrigatória. É preciso avaliar se o Plano de Manejo não veda o desenvolvimento desses projetos e planos, como preconiza o artigo 48,

5 A Lei Federal nº 15.042/2024 permite a interseção entre o mercado voluntário e o regulado. Créditos de carbono podem passar a ser considerados CRVEs e a integrar o mercado regulado do SBCE, se forem: (i) originados a partir de metodologias credenciadas pelo órgão gestor do SBCE; (ii) mensurados e relatados pelos responsáveis pelo desenvolvimento ou implementação do projeto ou do programa e verificados por entidade independente, nos termos da metodologia credenciada pelo SBCE; e (iii) inscritos no Registro Central do SBCE. Todavia, caso os ativos integrantes do SBCE sejam utilizados para a compensação voluntária de emissões de pessoas físicas e jurídicas, eles são cancelados no Registro Central do SBCE.

6 O texto do artigo 5º, inciso VII da Lei Federal nº 15.042/2024 estabelece que crédito de carbono florestal é fruto civil, “exceto os oriundos de programas jurisdicionais”. Nesses casos, o crédito perde a autonomia privada e passa a integrar uma política pública de repartição de benefícios regulada pelo Estado.

7 Eles diferem dos programas estatais “REDD+ abordagem de não mercado”, que dizem respeito a políticas públicas e incentivos positivos para atividades relacionadas à redução de emissões por desmatamento e degradação florestal e ao aumento de estoques de carbono por regeneração natural em vegetação nativa, em escala nacional ou estadual, que recebem pagamentos públicos – como recursos de doações internacionais, fundos soberanos ou cooperação entre governos – por resultados passados, mas sem emitir créditos comercializáveis.

II, da Lei Federal nº 15.042/2024, bem como exigir a anuência prévia do Conselho Gestor e de outros eventuais órgãos e entidades envolvidos na gestão das áreas, notadamente em caso de sobreposição com espaços ocupados por comunidades tradicionais.

Caso o Plano de Manejo e o Conselho Gestor – além, eventualmente, das comunidades que tradicionalmente ocupem o território – admitam a geração dos créditos de carbono, os valores obtidos devem, idealmente, ser convertidos em benefício da regularização da própria Unidade de Conservação. Nesse sentido, o próprio artigo 43, §15, da Lei Federal nº 15.042/2024 prevê que os valores recebidos por projeto público de crédito de carbono instituído em determinada UC de domínio público podem ser parcial ou totalmente utilizados para o pagamento de indenizações nos processos de regularização fundiária – uma das etapas mais custosas do processo de efetiva implementação das áreas protegidas. Embora a legislação preveja expressamente a possibilidade de uso desses valores apenas nesse sentido, uma interpretação sistemática da legislação conduz à conclusão de que não há óbice para que os recursos sejam empregados para atender a outros requisitos de regularização fundamentais para que as UCs desempenhem seu papel, já sistematizados pela ABRAMPA e pelo CNMP (2024).

A operacionalização dos créditos de carbono originários das Unidades de Conservação exige especial atenção para a titularidade de tais créditos. Embora eles sejam, em regra, de titularidade do ente federativo responsável pela área protegida, nos termos do artigo 43, I, II e III, da Lei Federal nº 15.042/2024, há particularidades que devem ser consideradas em casos de Unidades de Conservação que abranjam ou se sobreponham, total ou parcialmente, a áreas destinadas a comunidades tradicionais ou Terras Indígenas ou sob concessão florestal.

Em casos de Unidades de Conservação de Uso Sustentável destinadas a comunidades extrativistas e tradicionais, a titularidade originária é das populações beneficiárias (art. 43, VI). Em atenção à Convenção OIT nº 169, deve-se atentar para os direitos de consulta às populações antes da geração dos créditos de carbono. Da mesma forma, em caso de eventual sobreposição de Unidades de Conservação com Terras Indígenas, a titularidade dos créditos é das respectivas comunidades indígenas (art. 43, V), que também devem ser previamente consultadas. Ou seja, nesses casos, as receitas geradas por meio de crédito de carbono devem ser destinadas às comunidades locais⁸.

⁸ Embora o presente documento não tenha como objetivo abordar as peculiaridades dos projetos de crédito de carbono em terras ocupadas por comunidades tradicionais, sobre o tema, recomenda-se a [Nota Técnica MPPA/MPF-PA nº 02/2023](#), que aborda as salvaguardas aos povos e comunidades tradicionais no contexto do mercado voluntário de carbono.

Além disso, especificamente nos casos de Unidades de Conservação da categoria Floresta Nacional, Estadual ou Municipal, é possível que a área seja objeto de concessão florestal, nos termos do artigo 4º, III, da Lei Federal nº 11.284/2006. Nesses casos, os créditos de carbono podem ser de titularidade do concessionário, a depender das previsões do edital de licitação e das disposições contratuais (arts. 20, XVIII, e 16, §2º, Lei Federal nº 11.284/2006; art. 49, *caput* e §2º, Decreto Federal nº 12.046/2024), ainda que o poder concedente e as comunidades locais possam e devam, respectivamente, receber uma participação (arts. 20, §5º, e 30, IX, Lei Federal nº 11.284/2006).

É fundamental que tais projetos sejam adequadamente fiscalizados, a fim de evitar a ocorrência de fraudes. Nesse sentido, é preciso ter atenção aos limites geográficos das UCs, de modo a evitar que a área protegida seja alvo de grilagem ou de projetos de carbono conduzidos por grileiros. Da mesma forma, quando houver comunidades tradicionais na área, devem-se garantir seus direitos de consulta e participação.

2.1.2. Contribuições financeiras dos órgãos ou empresas responsáveis pelo uso dos recursos hídricos ou pela geração e distribuição de energia elétrica devido à proteção oferecida pela Unidade de Conservação

Os artigos 47 e 48 do SNUC preveem algumas situações nas quais as UCs devem ser remuneradas pela proteção que conferem aos bens ambientais, proporcionando externalidades positivas que beneficiam determinadas atividades e setores considerados estratégicos. É o caso do abastecimento de água, do uso de recursos hídricos e da geração e distribuição de energia elétrica. Em ambos os casos, a regra é dirigida aos agentes econômicos – sejam eles órgãos públicos ou empresas – favorecidos, de alguma forma, pela UC em razão da localização, da disponibilização de recursos naturais, da oferta de outros serviços ambientais ou ecossistêmicos ou de qualquer outro benefício.

As contribuições financeiras devidas devem apoiar financeiramente a área protegida que oferece os benefícios, devendo ser utilizadas para a proteção e a implementação da UC específica que os provê. A contribuição pela exploração dos recursos hídricos, aliás, está alinhada também à Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei Federal nº 9.433/1997), que prevê a cobrança pelo uso desses recursos como um dos seus instrumentos (art. 5º, IV).

Vale destacar que a incidência da contribuição não está condicionada à ocorrência de dano ambiental ou à prática de conduta lesiva por parte do agente econômico. Seu fundamento reside unicamente no imperativo lógico-jurídico de que, ao se beneficiar economicamente da proteção ambiental oferecida pela área protegida, o agente deve colaborar com sua manutenção. Trata-se, portanto, de obrigação que não decorre de responsabilidade civil por danos ambientais, mas da própria função socioambiental da atividade econômica e da aplicação do princípio do “beneficiário-pagador”.

Nesse sentido, as contribuições dos artigos 47 e 48 do SNUC distinguem-se da medida compensatória prevista no artigo 36 da lei, a qual será abordada mais adiante. As primeiras se fundam no benefício econômico proporcionado pela proteção da UC aos serviços de abastecimento, uso de recursos hídricos e geração ou distribuição de energia; a compensação do artigo 36, por sua vez, integra o licenciamento ambiental e é dimensionada pelo grau potencial de impacto ambiental.

É o caso, por exemplo, dos empreendimentos hidrelétricos, que dependem da integridade de ecossistemas a montante na bacia hidrográfica para a preservação de mananciais, a regulação do ciclo hidrológico, a estabilidade ecológica e a contenção de erosões e do assoreamento. A proteção dos recursos naturais, em conjunto, proporciona qualidade, volume e regularidade ao fluxo hídrico, que é diretamente utilizado no processo de geração de energia. Também é o caso de empresas de saneamento, que, em determinados casos, devem remunerar as UCs pela preservação de mananciais e áreas de recarga hídrica, que garantem a quantidade e qualidade de água para abastecimento público.

Ressalte-se que o Decreto Federal nº 13.018/2026 passou a reconhecer esses recursos como possível fonte do PFPSA. No entanto, os artigos 47 e 48 do SNUC ainda carecem de regulamentação operacional específica, que seria essencial para viabilizar a aplicação segura dos dispositivos e assegurar que os custos da proteção ambiental sejam compartilhados com aqueles que efetivamente se beneficiam economicamente dela. Embora o Decreto Federal nº 4.340/2002 anuncie expressamente em seu artigo 1º a regulamentação do tema, a norma não introduziu qualquer orientação ou diretriz clara sobre tais dispositivos, mantendo-se, na prática, a necessidade de regulamentação.

Ainda que a ausência de regulamentação não retire a validade jurídica da obrigação legal, a sua efetiva implementação depende, evidentemente, da definição de critérios objetivos. Entre eles, destacam-se a identificação dos empreendimentos efetivamente

beneficiários das externalidades positivas geradas pelas UCs, bem como os parâmetros para cálculo dos valores devidos, os procedimentos de arrecadação e a destinação dos recursos, bem como outros aspectos operacionais essenciais.

2.1.3. Taxa de visitação e demais rendas decorrentes da arrecadação, serviços e atividades da Unidade de Conservação

Embora sejam áreas de uso e ocupação restritos, as UCs comportam algumas atividades, associadas principalmente à visitação. Essas atividades devem ser realizadas de acordo com a legislação e com as disposições do Plano de Manejo, como preceitua o artigo 28 do SNUC, alinhando-se aos objetivos de preservação do meio ambiente e garantia dos direitos e bem-estar das populações tradicionais eventualmente presentes nos territórios⁹. Trata-se, nesse sentido, de geração de serviços ambientais culturais, nos termos do artigo 2º, II, 'd', da Lei Federal nº 14.119/2021, que também podem gerar receitas relevantes para a UC, contribuindo para a sua regularização, assim como para a implementação e manutenção de outras UCs.

Sem dúvidas, a visitação é uma atividade relevante, capaz de gerar rendas e que vem aumentando nos últimos anos. Dados do ICMBio mostram que as UCs federais tiveram recorde de visitação em 2025, com 28,5 milhões de visitas (Lima, 2026). Essa realidade evidencia o potencial das UCs de, concomitantemente, gerar benefícios para a economia regional, movimentada pelo turismo, e retorno financeiro para as próprias áreas conservadas, por meio da cobrança de taxas de visitação (art. 35 do SNUC).

Já existem normas que regulamentam as taxas de visitação, a exemplo da Portaria MMA nº 366/2009, que trata especificamente das UCs federais. Estados como o Rio Grande do Sul também já vêm regulamentando o tema (Portaria SEMA nº 65/2018).

Além da possibilidade de instituição de taxa de visitação, o referido artigo 35 do SNUC dispõe que as UCs também podem obter recursos por meio de rendas decorrentes da arrecadação, serviços e atividades na área protegida – que podem incluir lojas, restaurantes, serviços de turismo, estacionamento, realização de eventos na UC, entre

⁹ Para saber quais são as atividades permitidas em cada Unidade de Conservação, é necessário consultar as limitações de cada tipologia de UC no SNUC e o respectivo Plano de Manejo. Sobre os limites estabelecidos pelo SNUC para cada atividade em cada espécie de UC, é possível consultar a Nota Técnica já publicada sobre o tema (ABRAMPA & CNMP, 2024).

outros. Trata-se de dispositivo regulamentado pelos artigos 25 e seguintes do Decreto Federal nº 4.340/2002, que especificam como deve ocorrer a exploração de produtos, subprodutos e serviços na UC, prevendo, inclusive, a necessidade de escuta prévia do Conselho Gestor e da realização de estudos de viabilidade econômica.

Em ambos os casos, o artigo 35 do SNUC prevê expressamente que, em casos de UCs de Proteção Integral, os recursos obtidos pelas referidas vias devem obrigatoriamente dividir-se da seguinte forma:

- Até 50%, e não menos que 25%, na **implementação, manutenção e gestão da própria UC**;
- Até 50%, e não menos que 25%, na **regularização fundiária das UCs do grupo de Proteção Integral**;
- Até 50%, e não menos que 15%, na **implementação, manutenção e gestão de outras UCs de Proteção Integral**.

Portanto, tais recursos devem não apenas ser revertidos, de forma geral, à consolidação e à sustentabilidade da UC, como devem ser empregados em consonância com as diretrizes legais expressas, conforme inclusive já reconhecido pelo TCU em auditoria sobre a implementação das Unidades de Conservação federais (TCU, 2021). Embora as diretrizes de divisão de valores sejam direcionadas às UCs de Proteção Integral, elas podem servir como parâmetro para todas as UCs que admitem visitação e geram rendas relacionadas.

2.1.4. ICMS Ecológico / IBS Verde

Outra figura associada ao pagamento por serviços ambientais, uma vez que associa a destinação de recursos à preservação ambiental, é o antigo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) Ecológico (ou Verde, em estados como o Rio de Janeiro), que agora foi reenquadrado como Imposto sobre Bens e Serviços (IBS)¹⁰.

¹⁰ Para mais informações sobre o ICMS Ecológico e sugestões de aprimoramento da política, recomenda-se a leitura de SOS Mata Atlântica, 2019, associada à leitura da Emenda Constitucional nº 132/2023, que alterou as disposições constitucionais sobre o tema.

Cuida-se de imposto de competência compartilhada entre os estados, Distrito Federal e municípios (art. 156-A, CRFB/1988) e representa uma das principais fontes de receita tributária de tais entes federativos (SOS Mata Atlântica, 2019). Ele é recolhido pelos estados a partir das operações relativas à circulação de bens e serviços, mas 25% da sua receita deve ser repassada aos municípios, nos termos do artigo 158, IV, 'b', da Constituição Federal.

Parte dessas transferências pode ser distribuída de acordo com critérios definidos pelo próprio estado. Assim, desde a década de 1990, em uma lógica de incentivo e premiação de práticas ambientais, alguns estados passaram a condicionar tais repasses a critérios ambientais, dando origem ao ICMS Ecológico (Semeia, 2020).

Muitos estados avançaram na regulamentação da distribuição do ICMS Ecológico de acordo com critérios quantitativos e qualitativos relacionados também às UCs, gerando receitas relevantes para a regularização e manutenção desses espaços (SOS Mata Atlântica, 2019; Semeia, 2020). Em estados como Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Paraná e Pernambuco, a distribuição do ICMS Ecológico para municípios com UCs se mostrou importante para a expansão e consolidação das áreas protegidas (SOS Mata Atlântica, 2023).

Com a Emenda Constitucional nº 132/23, que instituiu a reforma tributária, fixou-se a obrigatoriedade de que 5% dos recursos sejam distribuídos aos municípios de acordo com indicadores de preservação ambiental que devem ser previstos pela legislação estadual (art. 158, §2º, III CFRB/1988). A transição para do ICMS para o IBS segue o calendário geral da reforma tributária, que prevê a extinção total do ICMS em 2033.

A figura do imposto com necessária destinação ambiental é especialmente relevante para a regularização das UCs municipais. Como se sabe, é comum que os municípios enfrentem dificuldades financeiras, principalmente na seara ambiental (CMN, 2026), razão pela qual a transferência de recursos pelo estado com a finalidade específica de preservar essas áreas protegidas é central para a efetividade da política ambiental multinível (SOS Mata Atlântica, 2019).

Na prática, a análise da legislação de cada estado sobre o tema é fundamental para a implementação do instrumento e para verificar se a distribuição e a aplicação dos recursos estão ocorrendo de acordo com os ditames legais. Por sua vez, nos estados nos quais ainda não há lei responsável por regulamentar o ICMS Ecológico/IBS Verde, é cabível exi-

gir a edição de norma nesse sentido, inclusive com critérios de distribuição baseados em parâmetros quantitativos e qualitativos relacionados às UCs. A inclusão de parâmetros qualitativos é essencial para que não haja o estímulo à criação das áreas protegidas somente no papel, mas sim de forma efetiva (Brito & Marques, 2017; Lui & Assunção, 2024).

2.1.5. Pagamento por outros serviços ambientais

São quatro as modalidades de serviços ecossistêmicos providos pelas UCs e que podem ser objeto de PSA: os serviços de provisão, de suporte, de regulação e culturais (art. 2º, II, Lei Federal nº 14.119/2021). Os instrumentos anteriormente listados, que possuem previsão específica pela legislação, relacionam-se diretamente ao sequestro de carbono, à proteção dos recursos hídricos e ao turismo ecológico. Todavia, também é possível a remuneração por outros serviços ambientais prestados pelas UCs, como aqueles associados à conservação da biodiversidade, à regulação climática, à preservação de paisagens, à manutenção do patrimônio genético, à provisão de produtos florestais e à preservação cultural e de conhecimentos tradicionais, de modo a gerar receitas que devem ser revertidas para a sua própria implementação, regularização e manutenção.

Nesse sentido, o artigo 8º, III, da Lei Federal nº 14.119/2021 prevê que podem ser objeto do Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais as Unidades de Conservação de Proteção Integral, bem como as Reservas Extrativistas e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável. A legislação também indica que, em caso de pagamento por serviços ambientais devido à conservação de vegetação nativa, esses recursos deverão ser aplicados pelo órgão ambiental competente – ou seja, pelo ICMBio, em nível federal, ou pelos respectivos órgãos estaduais e municipais, em tais âmbitos federativos –, em benefício da própria UC, especificamente para atividades de regularização fundiária; elaboração, atualização e implantação do Plano de Manejo; fiscalização e monitoramento; manejo sustentável da biodiversidade, entre outras atividades vinculadas àquela área protegida específica (art. 8º, §1º, Lei Federal nº 14.119/2021).

Além disso, é interessante destacar que as zonas de amortecimento e os corredores ecológicos, essenciais para a efetividade das UCs, também podem gerar o pagamento por serviços ambientais, conforme se depreende do parágrafo único do artigo 9º da Lei Federal nº 14.119/2021, o que pode contribuir para que os arredores das áreas protegidas sejam preservados adequadamente.

Para a efetiva estruturação do PSA em UCs, é preciso observar alguns requisitos fundamentais. É necessário identificar e valorar adequadamente os serviços ambientais prestados, definir claramente provedores e beneficiários, estabelecer metodologias de cálculo consistentes e implementar sistemas robustos de monitoramento e verificação, com ampla transparência. Além disso, é essencial que, na implementação desses mecanismos, seja garantida a adicionalidade – ou seja, que os pagamentos decorram de benefícios ambientais adicionais aos que já existiriam sem eles –, a manutenção dos benefícios ambientais remunerados, a equidade na distribuição de recursos e a efetividade do monitoramento, com ampla transparência (art. 4º, I, X e XI, Lei Federal nº 14.119/2021).

Em nível federal, as políticas de PSA foram recentemente regulamentadas pelo Decreto Federal nº 13.018/2023, que estabeleceu as diretrizes sobre como esses pagamentos devem ser feitos, estabelecendo salvaguardas socioambientais, requisitos de monitoramento e cláusulas mínimas dos contratos. Alguns estados possuem legislação própria, que deve ser consultada caso a caso.

2.2. INSTRUMENTOS BASEADOS EM PARCERIAS COM O SETOR PRIVADO E O TERCEIRO SETOR

Embora o meio ambiente ecologicamente equilibrado seja um direito fundamental assegurado pelo artigo 225 da Constituição Federal de 1988, cuja proteção é dever do Poder Público e da coletividade, as deficiências orçamentárias e estruturais dos órgãos ambientais brasileiros têm imposto desafios crônicos à implementação de políticas públicas adequadas de conservação do patrimônio natural nacional. Nesse contexto, é natural o surgimento de arranjos institucionais que buscam integrar recursos da iniciativa privada à execução de funções legalmente atribuídas ao Poder Público, dando origem a soluções cooperativas de governança ambiental.

Em determinados contextos, conformações que envolvem particulares na gestão e exploração sustentável das UCs podem contribuir para o atingimento das suas finalidades e, conseqüentemente, para o interesse público. Os instrumentos econômico-financeiros voltados a esse propósito estão baseados em parcerias estabelecidas entre entes públicos e privados. A expressão é empregada em sentido amplo e não se limita às

parcerias público-privadas previstas na Lei Federal nº 11.079/2004, mas, de forma mais ampla, de diversas composições entre o Poder Público e particulares voltadas à efetiva implementação das UCs.

De fato, a legislação brasileira prevê uma série de mecanismos aptos a tornar a gestão econômica das áreas protegidas mais eficiente, contribuindo para a garantia da sua preservação. Destacam-se, nesse sentido, as concessões, autorizações e permissões; as concessões florestais; os programas de adoção; e as parcerias com entidades do terceiro setor.

A implementação desses mecanismos, contudo, exige atenção à preservação dos objetivos da UC, incluindo a garantia de acesso e uso democrático e sustentável dos seus recursos. É preciso consolidar modelos de governança ambiental capazes de harmonizar a tutela de biodiversidade, os valores da justiça ambiental, a participação social e a eficiência administrativa. O Instituto Semeia (2023), recomenda que sejam seguidas, de forma geral, as seguintes etapas para o estabelecimento dessas relações público-privadas:

- **Pré-avaliação:** análise inicial da viabilidade do projeto pretendido;
- **Estruturação:** elaboração dos estudos necessários para a definição detalhada e específica do projeto pretendido;
- **Licitação:** adoção dos procedimentos licitatórios regulares nos casos cabíveis;
- **Gestão contratual:** acompanhamento da correta execução do contrato, inclusive de todas as responsabilidades e contrapartidas nele previstas, como a execução de obras e intervenções e a operação propriamente dita.

O Ministério Público e os demais atores interessados em acompanhar essas parcerias devem estar atentos à regularidade de cada uma dessas etapas.

2.2.1. Concessões, autorizações e permissões

As concessões, as autorizações e as permissões constituem modalidades clássicas de delegação da execução de serviços públicos ou de outorga do uso de bens públicos a particulares. Tanto as concessões, autorizações e permissões de **serviço** como as de **uso** são aplicáveis e compatíveis com o regime jurídico que disciplina as UCs (Semeia, 2023; Di Pietro, 2025).

Em primeiro lugar, a Lei Federal nº 15.180/2025, que instituiu a Política Nacional de Incentivo à Visitação a Unidades de Conservação, lista as concessões, permissões e autorizações como alguns dos seus instrumentos específicos, nos termos do seu artigo 4º, inciso VIII. Também especifica, no artigo 9º, inciso II, que o acesso e as atividades e serviços de apoio à visitação a UCs poderão ser explorados pela iniciativa privada, por meio dos instrumentos de concessão, permissão ou autorização.

Além disso, o próprio SNUC prevê, em seu artigo 33, que cabe autorização do Poder Público para a exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem das UCs. A previsão é regulamentada pelos artigos 25 a 30 do Decreto Federal nº 4.340/2002, que reiteram a possibilidade de autorização de exploração de produtos, subprodutos e serviços inerentes às UCs, incluindo aqueles destinados a dar suporte físico e logístico à sua administração e à implementação das atividades de uso comum do público e a exploração dos recursos florestais e outros recursos naturais, nos casos das UCs de Uso Sustentável.

Já o artigo 14-C da Lei Federal nº 11.516/2007 prevê que é possível ocorrer a concessão de serviços, áreas ou instalações, precedidos ou não de obras de infraestrutura, mediante o regular processo de licitação, nas UCs federais – lógica que pode se estender também às áreas protegidas estaduais e municipais, mediante previsão legal do ente competente sobre os processos de concessão de serviços públicos, nos termos do artigo 175 da Constituição Federal. Os cinco parágrafos do artigo detalham como esse processo deve ocorrer, o que é complementado pela Instrução Normativa ICMBio nº 04/2024, que disciplina as normas e os procedimentos relativos à gestão, fiscalização e monitoramento de tais contratos de concessão.

Note-se que a concessão não é **da** UC, que permanece como um espaço público regido pelas diretrizes do Direito Público, mas **na** UC, para a execução direta de algumas das suas atividades.

Rememore-se que a concessão é contrato administrativo bilateral regulado pela Lei Federal nº 8.987/1995, por meio do qual o Poder Público delega ao particular a prestação de serviços públicos ou, ainda, o uso de espaços públicos com maior estabilidade. Exige licitação, geralmente realizada na modalidade concorrência. Tem prazo determinado e longo, garantindo segurança jurídica para investimentos. A depender do contrato, o concessionário pode pagar pela outorga da concessão e se remunera por tarifas,

cobradas dos usuários, podendo haver receitas alternativas, complementares ou acessórias, como as decorrentes de publicidade e da exploração comercial de espaços. As concessões costumam estar integradas à prática do ecoturismo e, em âmbito federal, são fiscalizadas pelo ICMBio, gestor do contrato de concessão.

Nas UCs, a concessão de serviço público pode incluir a delegação de serviços públicos de apoio à visitação, o que inclui alimentação, hospedagem, transporte interno; bem como a manutenção, revitalização e modernização de estruturas turísticas, como trilhas, centros de atendimento e bilheterias. Já as concessões de uso de bem público em UC referem-se à transferência do uso privativo de uma área física, como um terreno, um mirante ou um prédio para a instalação de centro de atendimento, lanchonete ou loja, por exemplo. Nesse caso, o uso do patrimônio estatal atende aos interesses econômicos do concessionário, mas o uso do bem deve estar vinculado a uma destinação ecológica, podendo haver previsão contratual de remuneração do Poder Público (concessão onerosa).

Vale destacar que, com o advento da Lei Federal nº 11.079/2004 (Lei das Parcerias Público-Privadas), a noção de concessão se ampliou para além da concessão de serviço público tradicional. Passaram a coexistir a concessão patrocinada, que combina a tarifa paga pelos usuários com contraprestação pecuniária do parceiro público, e a concessão administrativa, cujo objeto é a prestação de serviços dos quais a própria Administração é usuária direta ou indireta (Di Pietro, 2022). Os modelos de concessão de serviços de uso público adotados em Parques Nacionais tendem a seguir a lógica da concessão comum: o concessionário assume o investimento em infraestrutura de visitação por sua conta e risco, sendo remunerado pela exploração comercial dos serviços, sem aporte de recursos públicos (ICMBio, 2026; Rodrigues & Abrucio, 2019). Não obstante, a legislação não exclui, em tese, a adoção futura de modelos híbridos de concessão patrocinada ou administrativa, caso haja decisão de investimento público direto em UCs específicas – para viabilizar infraestrutura de visitação em UCs de menor atratividade turística ou com maior necessidade de investimento inicial, por exemplo.

A autorização, por sua vez, é o ato administrativo unilateral, discricionário e de natureza precária, que não exige licitação, que autoriza usos e serviços de relevância coletiva pelo particular em situações transitórias e/ou de baixo impacto e transitórias. No caso das UCs, poderiam ser alvo de autorização, por exemplo, o uso para eventos de curta duração e pequenos serviços autorizados pela gestão da UC.

Por fim, a permissão diz respeito à delegação precária de serviço público ou de uso de bem público, precedida de licitação, para atender ao interesse público,¹¹ em situações de baixa complexidade técnica e baixo impacto financeiro. Os serviços são remunerados por tarifas pagas pelos usuários; a permissão de uso, se onerosa, é remunerada por preço público instituído pelo Poder Público. No caso das UCs, poderiam ser alvo de permissão, por exemplo, pequenas estruturas de apoio à visitação ou comércio local temporário.

Na escolha do instrumento contratual adequado e sobre a eventual necessidade de procedimento competitivo, devem ser considerados a escassez do bem, a existência de múltiplos interessados, a exploração econômica, a duração, os investimentos exigidos e os princípios da impessoalidade, isonomia, publicidade e seleção da proposta mais vantajosa.

As concessões, autorizações e permissões devem ser formalizadas em consonância com a legislação vigente, especialmente de acordo com as Leis Federais nº 8.987/1995, 11.079/2004 e 14.133/2021, que dispõem de forma pormenorizada sobre como devem se dar as relações entre o Poder Público e os particulares nesses casos. Também devem sempre ter objeto e abrangência claramente definidos, aferíveis e transparentes, bem como requisitos mínimos balizadores que servirão de guia para a verificação da regular execução dos contratos, como objetivos, metas, indicadores, políticas tarifárias e sistemas de monitoramento.

Embora não se trate de instrumentos jurídicos previstos de forma exclusiva para promover a gestão das UCs, sua utilização em prol da proteção, da promoção de atividades, da manutenção de infraestrutura e da geração de receitas pelas e para as áreas protegidas já foi admitida expressamente pelo Tribunal de Contas da União (2021), que frisou a necessidade de atenção às previsões do Plano de Manejo e ao zoneamento do espaço, bem como a necessidade de que haja consulta ao Conselho Gestor e às populações afetadas.

De fato, além de potencialmente reduzirem os custos de manutenção das UCs para o Poder Público, esses instrumentos, principalmente as concessões, podem gerar recursos adicionais, que podem ser direcionados à própria área protegida. Isso pode constar do

¹¹ É sabido que existe um debate doutrinário a respeito da natureza da permissão – se se trata ato administrativo unilateral ou contrato. A discussão teórica, no entanto, não produz efeitos práticos relevantes para os fins a que se destina o presente documento.

contrato de concessão a título de outorga fixa ou variável (CGU, 2024; Semeia, 2025b). Ainda que não exclusivamente, é usual que as concessões, autorizações e permissões estejam associadas principalmente às atividades de visitação pública das UCs, que envolvem uma multiplicidade de serviços, como de transporte, alimentação, hospedagem, venda de produtos, entre outros (TCU, 2021).

É essencial que a exploração dessas atribuições delegadas aos particulares, bem como o eventual uso do espaço público, ocorra sempre de forma planejada e atenta, mediante acompanhamento e fiscalização, de modo que não haja a mercantilização da natureza, a privatização do espaço, a exclusão e a injustiça ambiental ou a degradação dos recursos ambientais (CGU, 2024). Para tanto, é preciso um acompanhamento próximo da governança e da execução dos contratos de concessão (TCU, 2021), das autorizações e permissões, o que não necessariamente tem ocorrido, com a constatação de falhas estruturais como a falta de acompanhamento dos contratos pelo Poder Público e de comunicação com a sociedade envolvida (CGU, 2024; Semeia, 2025b).

O Ministério Público e outros interessados desempenham um papel fundamental em tal processo, seja na fase pré-contratual, com a verificação da legalidade, da escuta qualificada da sociedade e da compatibilidade do contrato com os objetivos e o Plano de Manejo da UC; seja na fase pós-contratual, com o acompanhamento do cumprimento das obrigações fixadas no contrato e a garantia da manutenção das características da área protegida.

2.2.2. Concessões florestais

Além das concessões, autorizações e permissões, as UCs também podem gerar receitas por meio do instrumento específico das concessões florestais, que é regulado pela Lei Federal nº 11.284/2006 e pelo Decreto Federal nº 12.046/2024. Trata-se de modalidade específica de concessão, que não se confunde com as já trabalhadas, como destaca o artigo 3º, parágrafo 1º, da Lei Federal nº 11.284/2006¹².

Conforme prevê o artigo 3º, inciso VII, da Lei Federal nº 11.284/2006, entende-se por concessão florestal a:

¹² Mais detalhes sobre as concessões florestais e as suas particularidades podem ser consultados em MORGADO et al., 2018.

(...) delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar atividades de manejo florestal sustentável, de restauração florestal e de exploração de produtos e serviços em unidade de manejo, conforme especificado no objeto do contrato de concessão, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

Ou seja, trata-se de permissão para a exploração racional e sustentável de produtos e serviços florestais em áreas públicas, mediante critérios de manejo ambientalmente responsáveis e por tempo determinado, conciliando a conservação, o uso econômico de recursos naturais e benefícios sociais (Imaflora, 2025). O Poder Público pode conceder a pessoas jurídicas, incluindo empresas, cooperativas e associações de comunidades locais, permissão para realizar o manejo florestal sustentável para extrair produtos madeireiros e não madeireiros (como raízes, folhas, sementes, frutos, resinas, látex, óleos e gomas) e para oferecer serviços de turismo (SFB, 2026).

Ressalte-se que os contratos de concessão não incluem acesso e manejo do patrimônio genético, uso dos recursos hídricos, exploração de recursos minerais, pesqueiros ou fauna silvestre, nem autorizam a comercialização livre e integral dos créditos de carbono da área (*Ibidem*), devendo haver análise das previsões editalícias e contratuais. As concessionárias são selecionadas por concorrência pública e, em contrapartida ao direito de manejar a área, repassam periodicamente ao governo valores, definidos pelo contrato firmado, cuja execução é monitorada, no âmbito federal, pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB) (*Ibidem*).

Quando implementadas de forma transparente, com claras regras de redistribuição de benefícios e controle social, as concessões florestais podem estimular a economia florestal e gerar receitas públicas significativas, as quais podem ser convertidas para a efetiva implementação e manutenção da própria UC, em benefício das comunidades locais (Morgado *et al.*, 2018; Imaflora, 2025). Segundo o Relatório de Gestão de Florestas Públicas de 2024, publicado pelo SFB, havia, à época, 23 contratos de concessão florestal federal vigentes, que geraram uma arrecadação de aproximadamente R\$ 40 milhões, dos quais R\$ 27 milhões foram repassados aos estados e municípios (SFB, 2025). Em 2025, esse número subiu para 27 contratos de concessão, com arrecadação aproximada de R\$ 51 milhões (SFB, 2026).

Naturalmente, as concessões florestais não se aplicam às UCs de Proteção Integral – tais como os Parques Nacionais, Estações Ecológicas, Reservas Biológicas –, uma vez que o uso direto de recursos naturais é incompatível com o regime protetivo dessas categorias. Essa modalidade específica de concessão costuma aplicar-se às UCs de Uso Sustentável, em especial as Florestas Nacionais (Flona) e as Florestas Estaduais e Municipais, tendo em vista o seu objetivo básico de uso sustentável dos recursos florestais, desde que as atividades sejam expressamente admitidas no plano de manejo da UC (arts. 11, III e 17 do SNUC).

Nesses casos, é necessário ter atenção para a delimitação das áreas passíveis de concessão, respeitando os objetivos de conservação e os direitos territoriais reconhecidos. Nesse sentido, digno de nota que o Supremo Tribunal Federal assentou, ao decidir a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.394,¹³ a inconstitucionalidade de qualquer interpretação legal que possibilite a outorga à iniciativa privada de concessão de florestas situadas em áreas ocupadas por povos indígenas, remanescentes quilombolas ou demais comunidades tradicionais.

Regras específicas sobre as concessões florestais nas Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais são elencadas no artigo 48 da Lei Federal nº 11.284/2006, que destaca a necessidade de observância do respectivo Plano de Manejo e de consulta ao Conselho Gestor. O artigo 39 da mesma lei prevê parâmetros para a distribuição desses recursos, que incluem destinações específicas ao IBAMA e ao ICMBio nos casos de UCs federais.

Além disso, a Resolução SFB nº 24/2024 também prevê regras para encargos acessórios, que podem ser previstos nos contratos de concessão e que deverão ter como finalidade a implementação de programas e ações previstos no Plano de Manejo da UC, o desenvolvimento socioeconômico ou a produção sustentável no entorno das Unidades de Manejo Florestal concedidas (art. 1º, §1º). Essas especificidades deverão constar nos editais e contratos de concessão, embora possam ser revisadas a cada cinco anos (art. 1º, §2º). A norma também apresenta diretrizes sobre a divisão, aplicação e acompanhamento desses recursos.

13 Brasil. STF. ADI 7.394/DF. Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 23/03/2026, DJe 08/05/2026.

2.2.3. Programas de adoção

Outra possibilidade de parceria entre entes públicos e privados na gestão das UCs se dá por meio de programas de adoção, nos quais pessoas físicas ou jurídicas assumem voluntariamente custos e obrigações relacionados à implantação ou manutenção desses espaços protegidos. Trata-se, em síntese, de programas que incentivam e organizam doações de bens e serviços privados em prol das UCs.

Embora o termo “adoção” possa, a princípio, suscitar dúvidas, é importante esclarecer que os programas não geram a transferência da titularidade ou da gestão efetiva das UCs aos adotantes, não descaracterizando a natureza pública desses espaços, nem a responsabilidade do Estado pela sua administração e proteção, conforme se extrai do parágrafo 1º do artigo 3º do Decreto Federal nº 10.623/2021, que criou o Programa Adote um Parque. Também não promovem a concessão das áreas protegidas à iniciativa privada, uma vez que não há a outorga dos direitos de exploração econômica direta de bens, serviços, áreas ou instalações.

Os programas podem existir em todos os níveis federativos, a depender de regulamentações próprias, que devem ser consultadas caso a caso.¹⁴ Em nível federal, o Programa Adote um Parque – atualmente suspenso pelo ICMBio¹⁵ –, foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 10.623/2021. Em síntese, a norma disciplina a doação de bens ou serviços (art. 2º) que atendam aos objetivos de consolidar e implementar Planos de Manejo, monitorar as UCs, recuperar as áreas degradadas, apoiar a prevenção e o combate a incêndios e ao desmatamento ilegal e promover melhorias, investimentos, infraestrutura e manutenção das áreas protegidas (art. 1º, §1º).

A norma detalha os procedimentos a serem observados e prevê benefícios ao adotante, como o emprego, em sinalizações e em publicidades, de elementos que o identifiquem na área protegida e no seu entorno, além da possibilidade de uso da UC para atividades institucionais temporárias sem fins lucrativos, desde que mediante prévia anuência do órgão ambiental e em conformidade com o Plano de Manejo. Todos esses benefícios possuem caráter de incentivo e de reconhecimento pelas contribuições do particular para a proteção e o desenvolvimento da UC (art. 21).

¹⁴ Estados como o Rio de Janeiro (Decreto Estadual nº 48.160/2020, por exemplo, também possuem programas próprios.

¹⁵ O ICMBio suspendeu a publicação de novos editais para reformulação do programa, sem interromper os projetos então em andamento. Informações de outubro de 2025 e confirmadas em 28 jul. 2026. Mais detalhes disponíveis em: <<https://tinyurl.com/43us2msk>>. Acesso em: 01 out. 2025.

A adoção deve ser acompanhada de plano de trabalho que deve conter o detalhamento das atividades a serem realizadas, incluindo também eventuais obrigações do ICMBio em caso de doação com ônus ou encargos (art. 15). A fiscalização da execução do termo de adoção deve seguir não apenas a legislação e o Plano de Manejo, como o plano de trabalho acordado entre as partes.

Embora os programas de adoção tenham potencial para impulsionar as parcerias entre os entes públicos e o setor privado na defesa das Unidades de Conservação, o programa federal enfrentou forte crítica quando foi implementado, sobretudo em razão de deficiências quanto à inclusão e participação das populações locais e quanto à ausência de instrumentos de transparência, desde a seleção até o monitoramento dos projetos e empresas participantes (Campos, 2021). Essa experiência evidencia a necessidade de aprimoramento do programa e os pontos sensíveis que devem ser considerados na concepção e implementação de outros programas do gênero.

2.2.4. Parcerias com entidades do terceiro setor

As parcerias entre entes públicos e o setor privado em prol das UCs também podem se efetivar com entidades do terceiro setor, que podem executar uma série de serviços e atividades, o que pode envolver o repasse de recursos à organização executante das atividades ou não.¹⁶

Diversas são as configurações possíveis, como os contratos de gestão, regidos pela Lei Federal nº 9.637/1998; os termos de parceria, regidos pela Lei Federal nº 9.790/1999 e pelo Decreto Federal nº 3.100/1999; além dos termos de fomento, termos de colaboração e acordos de cooperação, regidos pela Lei Federal nº 13.019/2014 (Semeia, 2021; Semeia, 2023). A avaliação da pertinência de cada um desses instrumentos deve ser feita, caso a caso, levando em consideração as atividades que serão desenvolvidas pela organização e a sua expertise.

Assim como nas demais parcerias com entes privados, em regra, é necessário que haja um processo seletivo das organizações que executarão as atividades. Também é fundamental que o instrumento de parceria preveja claramente o objeto e as obrigações das partes, de forma a viabilizar o controle interno e externo (Semeia, 2021).

¹⁶ Mais detalhes sobre as parcerias com entidades do terceiro setor e as suas particularidades podem ser consultados em Semeia, 2021.

Uma das modalidades que se destaca nas parcerias entre a Administração Pública e o terceiro setor é a gestão compartilhada da área protegida. O instrumento encontra previsão expressa nos artigos 21 e seguintes do Decreto Federal nº 4.340/2002 e é formalizado por meio de um termo de parceria, firmado com o órgão executor. A atuação do terceiro setor na exploração de atividades e serviços de apoio à visitação a UCs, por sua vez, é expressamente prevista no artigo 9º, incisos IV e V, da Lei Federal nº 15.180/2025.

2.3. INSTRUMENTOS RELACIONADOS À RESPONSABILIZAÇÃO POR ILÍCITOS EM MATÉRIA AMBIENTAL

A Constituição Federal, em seu artigo 225, parágrafo 3º, prevê a tripla responsabilização pelas condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente. Com isso, os infratores ficam sujeitos a sanções penais e administrativas, além de serem obrigados a reparar os danos causados na seara civil. O artigo 14, parágrafo 1º, da Política Nacional de Meio Ambiente reforça a previsão constitucional ao prever a aplicação cumulativa das penalidades, sem configurar *bis in idem*.

Seja na seara civil, administrativa ou penal, a responsabilização pelos ilícitos pode resultar em indenizações que podem ser revertidas em prol da implementação e manutenção das UCs.

2.3.1. Compensações e indenizações ambientais decorrentes de Termos de Ajustamento de Conduta e Ações Cíveis Públicas

Em caso de dano ambiental, busca-se a sua reparação por meio da responsabilização civil do infrator. Embora seja priorizada a reparação *in natura*, visando ao retorno ao *status quo ante*, pode-se proceder à compensação ecológica e à indenização ambiental em caso de impossibilidade ou mesmo insuficiência da reparação, sendo cabível a conjugação das obrigações de fazer e não fazer com a de pagar (ABRAMPA & CNMP, 2025). É comum, portanto, que nos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), nos Termo Acordo Judicial (TAJ) e nas sentenças condenatórias de Ações Cíveis Públicas (ACP), sejam previstas

obrigações dessa natureza, inclusive de forma cumulativa. Isso ocorre em consonância com os artigos 3º e 5º, parágrafo 6º, da Lei Federal nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública).

Essas indenizações devem necessariamente ser revertidas em prol do meio ambiente, uma vez que a finalidade da responsabilidade civil é recuperar efetivamente o bem ambiental que foi degradado (ABRAMPA & CNMP, 2025). Mais do que isso, a interpretação sistemática do ordenamento conduz à conclusão de que esses recursos podem ser destinados à estruturação, implementação e gestão das UCs.

Quanto à condenação em sede de ACP, o artigo 13 da Lei Federal nº 7.347/1985 prevê que, em caso de condenação em dinheiro, essa indenização será revertida a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais¹⁷, nos quais deve haver a participação do Ministério Público e de representantes da comunidade. Os recursos devem ser necessariamente destinados à reconstituição dos bens lesados. O Decreto Federal nº 1.306/1994 regulamenta o dispositivo, prevendo, entre os recursos que constituem o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), as condenações judiciais do artigo 13 da Lei Federal nº 7.347/1985. Essa composição do FDD com os recursos de condenações judiciais é reforçada pela Lei Federal nº 9.008/1995 (art. 1º, §2º, I). Nesse sentido, é recomendável que seja formulado pedido expresso na demanda para a destinação dos recursos em prol da UC.

Embora a lei e o decreto não detalhem como deve ocorrer a destinação dos valores levantados por meio de TAC, há certo paralelismo entre os institutos da ACP e do TAC, já que o resultado que se busca pelo TAC é o mesmo que se buscaria pela via judicial, mas obtido pela via autocompositiva. Assim, o artigo 13 da Lei Federal nº 7.347/1985 também se aplica às obrigações de pagar constantes em tais termos, o que é reforçado pelas previsões da Lei Federal nº 9.008/1995 (art. 1º, §2º, VII) e do Decreto Federal nº 1.306/1994 (art. 2º, VII) no sentido de que o FDD será composto por outras receitas que lhe vierem a ser destinadas.

Além disso, mais recentemente, a Lei Federal nº 15.180/2025, que instituiu a Política Nacional de Incentivo à Visitação de Unidades de Conservação, destacou os TAC, os termos de compromisso e as demais modalidades de transação judicial e extrajudicial como alguns dos seus instrumentos (art. 4º, V), prevendo a possibilidade de destinação dos recursos obtidos por tais meios especificamente ao Fundo de Incentivo à Visitação a Unidades de Conservação (art. 13, IV).

¹⁷ Sobre os Conselhos e Fundos estaduais, é necessária uma consulta à legislação estadual caso a caso.

Para além do FDD, outras destinações específicas desses recursos já são autorizadas pelas normas vigentes. A Resolução CNMP nº 179/2017, que regulamenta os TAC, prevê que as indenizações pecuniárias, além de poderem se destinar a fundos, também podem ser empregadas em projetos de prevenção ou reparação de danos de bens jurídicos da mesma natureza, no apoio a entidades cuja finalidade institucional inclua a proteção aos direitos ou interesses difusos, depositadas em contas judiciais ou receber destinação específica de acordo com as finalidades dos fundos legais ou com a natureza e dimensão do dano (art. 5º). O dispositivo também prevê que os valores devem ser preferencialmente revertidos em proveito da região ou pessoas impactadas.

A Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 10/2024 segue na mesma linha, ao dispor sobre a destinação de bens e recursos decorrentes de ações judiciais e instrumentos negociais de autocomposição em tutela coletiva. Além de reforçar a possibilidade de destinação aos fundos (art. 3º), a norma dispõe (art. 5º) que as decisões judiciais, TAC e outros instrumentos semelhantes que reconheçam obrigações e imponham prestações de natureza reparatória em tutela coletiva – assim como multas cominatórias e danos morais coletivos, sociais e outros de natureza compensatória similar – podem indicar como destinatários de tais bens e valores:

- Instituições, entidades e órgãos públicos federais, estaduais, distritais ou municipais, que promovam direitos diretamente relacionados à natureza do dano causado;
- Pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos e previamente cadastradas, que realizem atividades ou projetos relacionados diretamente à natureza do dano causado;
- Fundos públicos temáticos ou territoriais, constituídos nas esferas federal, estadual, distrital ou municipal, diretamente relacionados ao bem jurídico lesado ou ameaçado e à natureza do dano coletivo, conforme a extensão territorial da lesão, que tenham por objetivo o financiamento de atividades e projetos de promoção ou reparação de direitos.

Nesse sentido, o Ministério Público, ao firmar TAC ou ajuizar ACP, pode buscar o direcionamento das indenizações pecuniárias às UCs, com o objetivo de contribuir para ações e atividades que contribuam para a sua efetiva implementação e manutenção, especialmente em casos de danos causados a determinada área protegida ou nas suas proximidades. Trata-se de medida que pode não apenas garantir a reparação integral

do dano ambiental, mas também fomentar e viabilizar medidas de efetivo ganho ambiental, que podem ter a sua execução devidamente acompanhada.

Exemplo de iniciativa interessante nesse sentido é o “Núcleo Semente”, instituído no âmbito do Ministério Público de Minas Gerais pela Resolução PGJ nº 03/2025, com a finalidade de auxiliar os órgãos de execução ministeriais a recomporem os bens jurídicos ambientais violados ou ameaçados a partir da seleção de projetos de relevância ambiental e acompanhamento da sua execução.¹⁸

2.3.2. Multas ambientais e possibilidade de conversão

Além da responsabilidade civil, o poluidor também fica sujeito à responsabilidade administrativa. Nos termos do artigo 14 da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/1981), são penalidades administrativas a multa simples ou diária, a perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais, a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento e a suspensão das atividades do poluidor. Os artigos 72 da Lei Federal nº 9.605/1998 e 3º do Decreto Federal nº 6.514/2008 complementam tal previsão ao listar uma série de outras sanções, reiterando a possibilidade de imposição de multas, que interessa particularmente para os fins do presente documento.

A princípio, os valores arrecadados pelo pagamento de multas ambientais devem ser revertidos a fundos de meio ambiente e outros correlatos, como menciona o artigo 73 da Lei Federal nº 9.605/1998. No entanto, conforme prevê o parágrafo 4º do artigo 72 da Lei Federal nº 9.605/1998 e a alínea ‘c’ do inciso II do parágrafo 5º do artigo 96 do Decreto Federal nº 6.514/2008, outra possibilidade é a conversão da penalidade de multa simples em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente – o que só não é cabível em casos de infrações que tenham provocado morte humana ou nas outras hipóteses previstas pelo regulamento do órgão responsável pela apuração da infração ambiental (art. 139, § único, Decreto Federal nº 6.514/2008).

¹⁸ O Núcleo Semente já viabilizou a execução de diversos projetos em prol das UCs a partir de recursos provenientes de indenizações pactuadas em TAC firmados pelo Ministério Público. Dentre as iniciativas beneficiadas pelos recursos, destacam-se:

- Projeto “Proteção ambiental das UC e APP contra incêndios florestais”, cujo objetivo é estruturar unidades operacionais do Corpo de Bombeiros;
- Projeto “Protetores da Serra”, cujo objetivo é capacitar cidadãos da sociedade civil para atuarem de forma preventiva quanto a incêndios florestais;
- Projeto “Iluminação do Mona Lapa Nova de Vazante”, cujo objetivo é implantar, gerir e monitorar o sistema de iluminação e videomonitoramento da caverna de Lapa Nova;
- Projeto “Proteção Integrada do Parque Estadual do Rio Doce”, cujo objetivo é adquirir equipamentos necessários para a conservação e proteção da referida Unidade de Conservação.

O artigo 140 do Decreto Federal nº 6.514/2008 dispõe sobre os serviços que podem ser considerados de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, listando uma série de ações especificamente voltadas às UCs, como a promoção da regularização fundiária dessas áreas protegidas (VII) e a sua implantação, gestão, monitoramento e proteção (X). A norma também dispõe de uma série de ações que se aplicam, também, às UCs, como a recuperação de bens ambientais de forma geral, a proteção da fauna e flora, o monitoramento ambiental, a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, entre outros.

Na conversão direta, o próprio infrator cria, apresenta e executa o projeto de melhoria ou recuperação ambiental por meios próprios, o que exige capacidade técnica e planejamento. Já na conversão indireta, o infrator adere a, ou paga uma cota-parte de, um projeto ambiental que já foi selecionado ou aprovado pelo órgão público, financiando, na prática, ações institucionais ou editais abertos pelo órgão ambiental (Decreto Federal nº 6.514/2008, art. 142-A).

Embora a responsabilidade administrativa sobre as conversões fique a cargo dos órgãos ambientais, cabe ao Ministério Público fiscalizar se os processos estão sendo realizados de acordo com os ditames legais e para projetos que efetivamente gerem a preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. Também é relevante avaliar a possibilidade de atuação ministerial de forma coordenada com os órgãos ambientais, para o fim de garantir a conversão e destinação das multas a ações de preservação ambiental nas UCs.

2.3.3. Institutos despenalizadores em crimes ambientais e responsabilização penal de pessoas jurídicas

Sem prejuízo da composição civil e das penalidades administrativas, há alguns institutos do microsistema de soluções alternativas de conflitos no campo da responsabilidade penal que podem ser mobilizados estrategicamente em benefício da proteção ambiental das UCs, principalmente quando os danos decorrentes de crimes ambientais afetam direta ou indiretamente essas áreas especialmente protegidas. É o caso da transação penal, da suspensão condicional do processo e do acordo de não persecução penal, que permitem conjugar a responsabilização criminal com a adoção de providências e encaminhamentos eficazes de tutela ambiental.

A transação penal é regulamentada pelo artigo 76 da Lei Federal nº 9.099/1995 (Lei dos Juizados Especiais) e permite a exclusão da ação penal mediante a aplicação de penas restritivas de direitos ou multas – desde que haja a prévia composição do dano ambiental, salvo em caso de impossibilidade, nos termos do artigo 27 da Lei Federal nº 9.605/1998. Trata-se de instituto aplicável quando o autor da infração não tiver sido previamente condenado à pena privativa de liberdade por sentença definitiva pela prática de crime, nem beneficiado nos cinco anos anteriores pela transação penal e quando os antecedentes, a conduta social e a personalidade do agente, bem como os motivos e as circunstâncias, indicarem a suficiência da medida (§2º). De acordo com o artigo 8º da Lei Federal nº 9.605/1998, são penas restritivas de direito a prestação de serviços à comunidade, a interdição temporária de direitos, a suspensão parcial ou total de atividades, a prestação pecuniária e o recolhimento domiciliar.

Outra possibilidade é a suspensão condicional do processo, que pode ocorrer nos termos dos artigos 89 da Lei Federal nº 9.099/1995 e 28 da Lei Federal nº 9.605/1998, em casos de crimes cuja pena mínima cominada seja igual ou inferior a um ano e quando o acusado não estiver sendo processado nem tenha sido condenado por outro crime. Em tais casos, passam a ser condições para a manutenção da suspensão e a declaração da extinção da punibilidade ao final do prazo: a reparação do dano, a proibição de frequentar determinados lugares e de se ausentar da comarca onde reside e o comparecimento pessoal a juízo todos os meses. É interessante notar que o parágrafo 2º do artigo 89 da Lei Federal nº 9.099/1995 prevê que o juiz pode especificar outras condições às quais a suspensão do processo fica condicionada, desde que adequadas ao fato e à situação pessoal do acusado.

Por fim, há também o acordo de não persecução penal, previsto no artigo 28-A do Código de Processo Penal. No caso, observados os requisitos legais de confissão, infração penal sem violência ou grave ameaça e de infração penal com pena mínima inferior a quatro anos, pode o acordo ser proposto mediante a fixação de condições como: a reparação do dano; a renúncia voluntária a bens e direitos indicados pelo Ministério Público como instrumentos, produto ou proveito do crime; a prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas; o pagamento de prestação pecuniária a entidade pública ou de interesse social que tenha preferencialmente a função de proteger bens jurídicos iguais ou semelhantes aos lesados pelo delito; e o cumprimento de outras eventuais condições proporcionais e compatíveis com a infração cometida, indicadas pelo Ministério Público.

Importante registrar que a reparação do dano, no âmbito da possível aplicação dos institutos despenalizadores, tem como pressuposto a remoção e cessação do ilícito.

Também merece destaque a possibilidade de imposição de sanções penais a pessoas jurídicas em caso de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, nos termos do artigo 3º da Lei Federal nº 9.605/1998. De acordo com o artigo 21 da lei, as penas aplicáveis às pessoas jurídicas podem ser de multa, restritivas de direitos ou de prestação de serviços à comunidade. Já o artigo 23 prevê que, em caso de prestação de serviços à comunidade, isso poderá ocorrer por meio do custeio de programas e de projetos ambientais, da execução de obras de recuperação de áreas degradadas, da manutenção de espaços públicos ou de contribuições a entidades ambientais ou culturais públicas.

As penalidades alternativas e impostas a pessoas jurídicas – como prestação pecuniária, prestação de serviços à comunidade, custeio de programas e projetos ambientais, execução de obras de recuperação de áreas degradadas, manutenção de espaços públicos e contribuições a entidades ambientais ou culturais públicas – podem ser propostas com vistas a gerar benefícios específicos para as UCs¹⁹. Portanto, é importante que o membro do Ministério Público tenha um olhar atento e realize o exercício de conceber essas alternativas com o objetivo de promover a regularização das UCs locais, principalmente nos casos nos quais a prática do crime afetar direta ou indiretamente tais áreas protegidas.

2.4. INSTRUMENTOS ECONÔMICO-FINANCEIROS ASSOCIADOS A OUTRAS POLÍTICAS AMBIENTAIS

Além dos mecanismos de PSA, de parcerias com o setor privado e de conversão de pagamentos em razão da responsabilização por ilícitos em matéria ambiental, a legislação ambiental também prevê outros mecanismos com enorme potencial de contribuir para a regularização das UCs, especialmente aqueles relacionados à política de proteção da vegetação nativa em propriedades privadas e ao licenciamento ambiental. Nesse

¹⁹ Veja-se que a Resolução CNJ nº 558/2024, que dispõe sobre a gestão e destinação de valores e bens oriundos de pena de multa, perda de bens e valores de prestações pecuniárias decorrentes de condenações criminais, acordos de leniência e acordos de cooperação internacional **não** se aplica a prestações pecuniárias, bens e valores depositados, apreendidos ou renunciados como condição para celebração de transações penais, suspensão condicional do processo e acordos de não persecução penal, nos termos do seu artigo 33.

sentido, a seguir, serão abordadas em mais detalhes as doações, o que inclui a possibilidade de doações dos imóveis localizados no interior das UCs ao Poder Público, a instituição de Cota de Reserva Ambiental (CRA) em propriedades rurais localizadas no interior de UC, a compensação ambiental decorrente de processos de licenciamento ambiental e o acesso a recursos de fundos contábeis e de outros programas governamentais.

Todos esses instrumentos destacam a importância de se interpretar e compreender as políticas ambientais de forma integrada. Ressalte-se que alguns dos instrumentos abordados a seguir, tais como as doações e a CRA, são alvos de crítica, por falta de adicionalidade da proteção ao meio ambiente (Chiavari & Leme, 2017, p. 14). A crítica, nesse sentido, é de que a recomposição da Reserva Legal – que já deveria ser protegida, nos termos da lei – é, na prática, substituída pela consolidação das UC, que também já é resguardada pela legislação. Em vez de resguardar ambas as áreas protegidas, portanto, substitui-se uma pela outra.

Em que pese a importância do debate, fato é que a constitucionalidade dos instrumentos foi assentada pelo E. Supremo Tribunal Federal, ao decidir as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937 e a Ação Direta de Constitucionalidade nº 42, as quais debatiam a constitucionalidade de diversos dispositivos da Lei Federal nº 12.651/2012 (Lei de Vegetação Nativa). Assim, os instrumentos são apresentados e detalhados a seguir, considerando-se que podem contribuir, economicamente, para promover a regularização e gestão eficiente das UCs.

2.4.1. Doações

O artigo 34 do SNUC prevê que recursos ou doações de qualquer natureza podem ser recebidos pelos órgãos responsáveis pela administração das UCs, devendo ser utilizados para a implantação, gestão e manutenção das áreas protegidas. Essas doações podem ser nacionais ou internacionais, com ou sem encargos e provenientes de pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado.

Embora o artigo mencione que é possível o recebimento de doações de qualquer natureza, um tema que merece especial atenção é a doação de bens imóveis situados nas UCs para fins de regularização fundiária – um dos maiores desafios para a regularização dessas áreas protegidas na atualidade. Essas doações podem ocorrer por liberalidade

(doação voluntária), para fins de compensação no licenciamento ambiental (o que será abordado mais adiante) ou para fins de compensação de Reserva Legal.

A Reserva Legal diz respeito a área, localizada no interior dos imóveis rurais, cuja vegetação deve ser integralmente preservada, com o objetivo de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa (art. 3º, III, Lei Federal nº 12.651/2012). Seus limites devem seguir os patamares mínimos previstos no artigo 12 da Lei de Vegetação Nativa (Lei Federal nº 12.651/2012).

No entanto, o artigo 66 da Lei de Vegetação Nativa autoriza que os proprietários e possuidores de imóveis rurais que detinham Reserva Legal com extensão inferior aos parâmetros legais em 22 de julho de 2008 regularizem sua situação por meio de alguns instrumentos, dentre os quais se destaca a compensação de Reserva Legal (III). Uma das modalidades de compensação é por meio da doação, ao Poder Público, de área localizada no interior de UC de domínio público pendente de regularização fundiária (§5º, III). Em tais casos, o parágrafo 6º destaca que as áreas doadas deverão, além de estar inscritas no Cadastro Ambiental Rural (CAR), ser equivalentes, em extensão, à área de Reserva Legal a ser compensada e devem se localizar no mesmo bioma²⁰ e, se fora do estado original, em áreas identificadas como prioritárias. O parágrafo 8º prevê, ainda, que essa doação pode ocorrer entre pessoas jurídicas de direito público.

Em âmbito federal, o processo de recebimento de bens imóveis situados em UCs de domínio público foi regulamentado pela Instrução Normativa ICMBio nº 24/2025, que destaca questões relevantes que devem ser consideradas, como a comprovação da legitimidade da cadeia dominial do imóvel. A norma foi alterada, mais recentemente, pela Instrução Normativa ICMBio nº 16/2026, que aprimorou o procedimento de doação antecipada de imóveis: o proprietário passa a poder doar a área antes de qualquer vinculação a um passivo específico, mediante acordo de cooperação técnica com o órgão ambiental competente. A norma também passou a exigir a averbação específica na matrícula, identificando o beneficiário, a área utilizada, a finalidade da compensação, o órgão ambiental competente e o saldo remanescente disponível, o que amplia a transparência e a rastreabilidade do instrumento.

20 A constitucionalidade da exigência de compensação no mesmo bioma foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 4901, 4902, 4903 e 4937 e da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 42.

Em âmbito estadual ou municipal, é preciso verificar a existência de normas específicas (Chiavari & Leme, 2017).

A possibilidade de compensação de Reserva Legal por meio da doação de imóveis localizados dentro de UCs pode viabilizar a regularização ambiental, contribuindo para a consolidação territorial das áreas protegidas e, conseqüentemente, para a superação de um dos maiores desafios enfrentados no processo de regularização de tais espaços.

2.4.2. Instituição de Cota de Reserva Ambiental em propriedades localizadas no interior de Unidade de Conservação

Entre os instrumentos previstos pela Lei de Vegetação Nativa, destaca-se a possibilidade de instituição de Cota de Reserva Ambiental (CRA) em propriedades rurais localizadas no interior de UCs ainda não desapropriadas (art. 44, IV, Lei Federal nº 12.651/2012). Trata-se de mecanismo que contribui simultaneamente para dois objetivos: a regularização ambiental de propriedades rurais com déficit de Reserva Legal e a regularização fundiária das próprias UCs.

A CRA, como o *caput* do artigo 44 da Lei de Vegetação Nativa descreve, é um título nominativo representativo de área com vegetação nativa. Quando um proprietário não possui vegetação nativa a título de Reserva Legal suficiente no seu imóvel, ele pode adquirir uma CRA de uma propriedade localizada no interior de uma UC de domínio público, mas que ainda não foi devidamente desapropriada, de modo a compensar essa falta de Reserva Legal, conforme previsto no artigo 66, parágrafo 5º, inciso I, da Lei de Vegetação Nativa.

É possível a transferência de CRA de forma onerosa ou gratuita, a pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, mediante termo assinado pelo titular da CRA e pelo adquirente (art. 48, Lei de Vegetação Nativa), sendo necessário que a área a ser compensada e aquela que a compensa estejam localizadas no mesmo bioma e sejam equivalentes em extensão (art. 48, §§2º e 3º, Lei de Vegetação Nativa). Embora a norma imponha a obrigação de que a compensação seja realizada no mesmo bioma, em atenção à obrigação constitucionalmente imposta ao Poder Público de proteger a fauna e a flora e vedar práticas que coloquem em risco sua função ecológica ou provoquem

a extinção de espécies (art. 225, §1º, VII, CRFB/1988), em casos de fitofisionomias com baixos índices de conservação, é razoável exigir que a compensação seja realizada em áreas não apenas do mesmo bioma, mas com a mesma fitofisionomia e, de preferência, na mesma bacia hidrográfica.

Também é preciso ter especial atenção em caso de instituição de CRA em Unidades de Conservação de Uso Sustentável de domínio público. Isso porque as diferentes categorias de UCs de tal grupo admitem algumas intervenções. Para que haja a efetiva compensação da Reserva Legal, é necessário que as áreas compensadas cumpram as funções ecológicas esperadas de tais áreas protegidas. Portanto, é necessário o acompanhamento e monitoramento das CRA instituídas em UCs, de modo a assegurar a manutenção do patamar mínimo de proteção ambiental esperado de tais institutos.

Observada tal particularidade, a instituição de CRA em propriedades localizadas no interior de UCs pode viabilizar a coordenação das políticas ambientais, fortalecendo os caminhos para a regularização ambiental das propriedades rurais e para a regularização fundiária das áreas protegidas.

2.4.3. Compensação ambiental decorrente de processos de licenciamento ambiental

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades que utilizem recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes de causar de qualquer forma a degradação ambiental dependem do prévio licenciamento ambiental, conforme preceitua o artigo 10 da Política Nacional de Meio Ambiente e os artigos 1º e 4º da Lei nº 15.190/2025.²¹

Nos processos de licenciamento ambiental, são previstas medidas preventivas, mitigatórias e compensatórias com a finalidade de evitar, minimizar e compensar os impactos negativos das atividades e empreendimentos. Embora várias medidas possam e devam ser fixadas pelos órgãos licenciadores a fim de viabilizar o desenvolvimento ambientalmente adequado desses projetos, o SNUC prevê especificamente que, em casos de empreendimentos de significativo impacto ambiental, o empreendedor fica obrigado a apoiar a implantação e a manutenção de UCs de Proteção Integral (art. 36,

²¹ Mais detalhes sobre o instrumento da compensação ambiental podem ser consultados em Fundação Grupo Boticário & Funbio, 2025 e Salvador *et al.*, 2020.

SNUC). O grau de impacto das atividades e empreendimentos é estabelecido a partir do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (Decreto Federal nº 4.340/2002).

A compensação ambiental pode ocorrer por meio de diversos arranjos, criados pelos diferentes entes federativos, no âmbito da sua competência, o que torna necessária a consulta às normas aplicáveis ao caso concreto. Há, contudo, alguns elementos comuns a serem observados, quais sejam: (i) a necessidade de vinculação do cálculo do valor ao grau de impacto e aos custos totais de implantação do empreendimento; (ii) o monitoramento da execução da compensação ambiental pela Câmara de Compensação Ambiental ou órgão equivalente, aos moldes do artigo 32 do Decreto Federal nº 4.340/2002; (iii) o planejamento e sistematização das demandas de aplicação de recursos e o acompanhamento dos Termos de Compromisso de Compensação Ambiental pelo órgão gestor da Unidade de Conservação; e (iv) o oferecimento de modalidades de execução direta ou indireta – ou seja, a execução de demandas ou o depósito de valores (Fundação Grupo Boticário & Funbio, 2025).

Note-se que a compensação ambiental prevista no artigo 36 do SNUC possui caráter geral e decorre da sujeição do empreendimento de significativo impacto ao EIA/RIMA, independentemente da demonstração de dano ambiental específico, tendo por finalidade apoiar a implantação e a manutenção do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Já as medidas compensatórias específicas (arts. 47 e 48 do SNUC) devem guardar nexos causal claro e demonstrável com os impactos ambientais do empreendimento.

Destaque-se, ainda, que a Lei nº 15.190/2025 alterou o § 3º do artigo 36 do SNUC para assegurar que a Unidade de Conservação efetivamente afetada pelo empreendimento ou sua zona de amortecimento seja necessariamente uma das beneficiárias da compensação, ainda que pertença ao Grupo de Uso Sustentável. O critério decisivo passa, assim, a ser o impacto concretamente suportado pela área protegida, e não a sua classificação formal no SNUC (Rodrigues, 2026, p. 210). Isso não impede que outras unidades também sejam beneficiadas segundo critérios técnicos e administrativos, mas reduz a margem de discricionariedade dissociada do impacto e aproxima a compensação de sua função de reverter, ao menos parcialmente, o sacrifício ambiental imposto pelo empreendimento (Ibidem).

É interessante notar que a aplicação dos valores deve obedecer à ordem de prioridade listada no artigo 33 do Decreto Federal nº 4.340/2002, quais sejam:

- A regularização fundiária e a demarcação de terras;
- A elaboração, revisão ou implantação do Plano de Manejo;
- A aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da UC, inclusive da sua área de amortecimento;
- O desenvolvimento de estudos necessários à criação de novas UCs; e
- O desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da área protegida e da sua área de amortecimento.

O parágrafo único do referido artigo prevê destinações alternativas para casos de Reservas Particulares do Patrimônio Natural, Monumentos Naturais, Refúgios da Vida Silvestre, Áreas de Relevante Interesse Ecológico e Áreas de Proteção Ambiental, também abordando atividades essenciais. Como se vê, o regulamento prioriza a destinação de recursos para atividades essenciais à efetiva regularização das áreas protegidas, destacando a necessidade de vinculação do instituto da compensação à estruturação e manutenção das UCs.

Um dos grandes desafios relacionados à compensação ambiental refere-se à efetiva execução dos valores. Embora os recursos obtidos por meio do instrumento tenham se mostrado essenciais para o avanço da política de áreas protegidas, um montante relevante ainda não vem sendo executado e está disponível (Salvador *et al.*, 2020). Considerando a enorme demanda pela implementação das UCs, não é justificável que tais recursos fiquem em caixa.

Nesse sentido, é fundamental que o Ministério Público e a sociedade civil acompanhem a sua contínua implementação, bem como a adequada destinação e a efetiva execução dos recursos, de acordo com as regulamentações aplicáveis em cada caso.

2.4.4. Acesso a recursos de fundos e programas governamentais

Diversos fundos e programas previstos pela legislação podem ser utilizados para financiar a regularização das UCs. Cuida-se de mecanismos financeiros públicos criados para apoiar projetos de interesse socioambiental e coletivo, com fontes de recursos, regras de funcionamento e objetivos específicos definidos, fazendo-se necessária a consulta ao regulamento específico, além dos editais eventualmente abertos.

De fato, ao listar os instrumentos da Política Nacional de Incentivo à Visitação a Unidades de Conservação, a Lei Federal nº 15.180/2025 deixa claro que vários fundos podem ser acessados em prol da estruturação das atividades de visitação das áreas protegidas (art. 4º, IV) – lógica que também deve se estender a outras ações e atividades relacionadas à regularização das UCs.

Alguns dos fundos e programas que se destacam são o já mencionado Fundo de Direitos Difusos (Lei Federal nº 9.008/1995); o Fundo Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal nº 7.797/1989), que inclusive prevê a aplicação de recursos financeiros em projetos relacionados a UCs como uma das suas prioridades (art. 5º); o Fundo Amazônia (Decreto Federal nº 6.527/2008); o Fundo Clima (Lei Federal nº 12.114/2009); o Fundo de Restauração do Bioma Mata Atlântica (art. 38, Lei Federal nº 11.428/2006), que ainda carece de regulamento (GAIO, 2018); o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Decreto Federal nº 8.505/2015), cujos objetivos se relacionam diretamente com a implementação, regularização e manutenção das UCs na região; entre outros. Também é relevante o acesso a fundos e programas estaduais e municipais.

Além do acesso a fundos preexistentes, a Lei Federal nº 15.180/2025 também inaugurou a possibilidade de os órgãos executores do SNUC contratarem uma instituição financeira oficial para criar e gerir fundos privados com os objetivos de financiar e apoiar a visitação a UCs. Os artigos 12 e seguintes da referida lei dispõem sobre como o fundo pode ser constituído e gerido. Nesse caso, a destinação dos recursos deve necessariamente ser vinculada às atividades de visitação da UC, conforme expressamente previsto pelo artigo 13, parágrafo único, da Lei Federal nº 15180/2025.

Na implementação dos fundos de visitação, o Instituto Semeia destaca alguns pontos específicos, que devem ser alvo de atenção: a separação da gestão operacional da gestão financeira do fundo; a elaboração de uma estratégia clara e robusta de captação de recursos; a estruturação de uma governança participativa, transparente e com fluxos e papéis bem definidos; e o desenvolvimento de planos estratégicos para a aplicação dos recursos (SEMEIA, 2025a).

3. Conclusões e direcionamentos técnicos

Apesar da inegável importância das UCs para a preservação da biodiversidade, o enfrentamento das mudanças climáticas e a manutenção de modos de vida tradicionais, um importante gargalo à plena regularização desses espaços protegidos diz respeito à necessidade de disponibilização contínua de recursos para a sua efetiva implementação – o que envolve a elaboração e atualização de Planos de Manejo, a implantação e manutenção de infraestrutura básica de gestão e a conclusão dos processos de regularização fundiária dessas áreas, entre outras medidas (ABRAMPA & CNMP, 2024).

A persistência dos “parques de papel”, sem reais condições de atingirem as suas finalidades legais, revela um grave problema de efetividade da política ambiental e exige medidas voltadas a superar as deficiências orçamentárias e estruturais que ameaçam a conservação do patrimônio natural nacional. Nesse sentido, buscou-se organizar os instrumentos econômico-financeiros previstos na legislação que podem ser empregados nesse sentido.

Esses instrumentos foram identificados a partir de uma leitura sistemática da legislação nacional vigente, que prevê, de forma esparsa, diversos mecanismos que permitem que recursos financeiros e bens sejam direcionados e empregados em prol da consolidação e regularização das UCs. Nesse sentido, foram analisadas as normas constitucionais e de política ambiental geral, notadamente a Lei Federal nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), a Lei Federal nº 9.433/1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos), a Lei Federal nº 12.651/2012 (Lei da Vegetação Nativa), a Lei Federal nº 12.187/2009 (Política Nacional sobre Mudança do Clima), o Decreto Federal nº 9.073/2017 (Acordo de Paris), a Lei Federal nº 15.042/2024 (Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões) e a Lei Federal nº 15.190/2025 (Lei Geral de Licenciamento Ambiental).

Também foram observadas as normas relativas às UCs e à gestão de áreas protegidas, em especial a Lei Federal nº 9.985/2000 (SNUC) e seu regulamento, o Decreto Federal nº 4.340/2002, a Lei Federal nº 11.284/2006 (Gestão de Florestas Públicas), a

Lei Federal nº 11.516/2007 (Criação do ICMBio), a Lei Federal nº 14.119/2021 (Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais), o Decreto Federal nº 10.623/2021 (Programa Adote um Parque) e a Lei Federal nº 15.180/2025 (Lei de Incentivo à Visitação em UCs). No que se refere às parcerias, concessões e contratações, destacam-se a Lei Federal nº 8.987/1995 (Lei de Concessão e Permissão de Serviços Públicos), a Lei Federal nº 11.079/2004 (PPP) e a Lei Federal nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Públicos). Quanto à relação com o terceiro setor, destacam-se a Lei Federal nº 9.637/1998, a Lei Federal nº 9.790/1999 e seu regulamento, o Decreto Federal nº 3.100/1999, e a Lei Federal nº 13.019/2014.

Já quanto aos mecanismos relacionados à responsabilização civil, penal e administrativa em matéria ambiental, foram consultados o Código de Processo Penal, a Lei Federal nº 7.347/1985 (Ação Civil Pública), o Decreto Federal nº 1.306/1994, a Lei Federal nº 9.099/1995, a Lei Federal nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais) e o Decreto Federal nº 6.514/2008. Por fim, no que tange aos fundos e instrumentos financiamento de políticas ambientais, foram examinadas a Lei Federal nº 7.797/1989 (Fundo Nacional do Meio Ambiente), a Lei Federal nº 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica), o Decreto Federal nº 6.527/2008 (Fundo Amazônia), a Lei Federal nº 12.114/2009 (Fundo Clima) e o Decreto Federal nº 8.505/2015.

A esse arcabouço somam-se as Instruções Normativas do ICMBio e outros órgãos competentes, além de normas estaduais e municipais aplicáveis às UCs sob gestão desses entes federativos.

O propósito dessa sistematização é oferecer subsídios para uma atuação mais efetiva, focada e estratégica por parte de quem se dedica à proteção dessas áreas, especialmente órgãos ambientais, Ministérios Públicos e a sociedade civil. Esse conjunto de instrumentos mapeados deve ser interpretado como um rol de possibilidades de atuação, sendo necessária a efetiva mobilização dessas ferramentas que já existem em prol da regularização das UCs, de forma estratégica e de acordo com as particularidades e desafios de cada área e localidade. É importante considerar que a implementação alguns dos mecanismos aqui listados depende de uma prévia consolidação mínima das UCs, com a elaboração de um Plano de Manejo e a instituição e funcionamento do Conselho Gestor.

Buscando contribuir mais detalhadamente para a **atuação do Ministério Público**, são sugeridos direcionamentos técnicos, com o devido acatamento à independência e à autonomia funcional dos seus membros, e sem prejuízo da possível atuação dos demais

órgãos de controle e de outros legitimados ativos previstos na Lei Federal nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), nem do manejo da Ação Popular prevista na Lei Federal nº 4.717/1965. As ações aqui sugeridas podem ser promovidas de forma consensual ou litigiosa, inclusive com a consideração da possibilidade de ajuizamento de Ação Civil Pública:

- Levantar as UCs localizadas na sua área de atuação, identificar as de maior vulnerabilidade e mapear os instrumentos econômico-financeiros aplicáveis a cada uma para apoiar a sua gestão e implementação, atuando prioritariamente em relação àquelas localizadas em áreas prioritárias para a conservação, utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade (Decreto Federal nº 5.092/2004). Para tanto, recomenda-se o estabelecimento de articulação permanente com os órgãos gestores das UCs, a fim de identificar as demandas que necessitam de apoio financeiro, e com os órgãos públicos ambientais, para atuação no direcionamento de recursos em prol das Unidades de Conservação, com especial atenção para:
 - (i) Buscar, **em TACs, ACPs e instrumentos penais, destinações com nexos territorial e material com o dano e aptas a beneficiar UCs afetadas**, observadas a prioridade da reparação integral, a impessoalidade, a transparência, a seleção objetiva, a homologação judicial quando cabível, a fiscalização e a prestação de contas; **acompanhar também a conversão de multas ambientais em serviços efetivos de preservação, melhoria ou recuperação ambiental em UCs**;
 - (ii) Cobrar dos órgãos ambientais competentes a adoção de **mecanismos de transparência ativa quanto a todas as compensações ambientais decorrentes de processos de licenciamento**, com a disponibilização de informações claras e atualizadas sobre os valores devidos, os recursos já aplicados e os saldos pendentes de execução, bem como a demonstração objetiva do cumprimento da ordem de prioridade estabelecida para a destinação desses recursos;
 - (iii) **Cobrar dos órgãos gestores das UCs a execução dos saldos de compensação ambiental de licenciamento ainda não aplicados**, dada a constatação de que parte relevante desses recursos permanece disponível e não executada;

- (iv) Cobrar permanentemente a prestação de contas sobre a **adequação dos percentuais de destinação de recursos arrecadados a título de taxa de visitação**, previstos no artigo 35 do SNUC;
 - (v) Fiscalizar a **regularidade da fase pré-contratual e pós-contratual de concessões, autorizações, permissões e programas de adoção**;
 - (vi) Fomentar a regulamentação e, nos casos concretos, promover a **exigibilidade das contribuições dos artigos 47 e 48 do SNUC**, mediante demonstração do benefício econômico, definição do sujeito obrigado, critérios de cálculo, destinação vinculada e devido processo, privilegiando soluções institucionais coordenadas e juridicamente seguras;
 - (vii) **Acompanhar a governança dos fundos privados de visitação instituídos com base na Lei Federal nº 15.180/2025**, com atenção à separação entre gestão operacional e financeira, à transparência e ao planejamento estratégico de aplicação dos recursos; e
 - (viii) Fiscalizar a **titularidade e a regularidade da geração de créditos de carbono**, com verificação dominial e territorial, compatibilidade com a categoria e o Plano de Manejo, anuência do órgão gestor, prevenção de dupla contagem e grilagem, consulta livre, prévia e informada e repartição de benefícios quando houver povos indígenas, povos ou comunidades tradicionais;
- **Especialmente no âmbito dos Ministérios Públicos de Contas**, instaurar procedimentos para averiguar a adequada implementação prática dos instrumentos econômico-financeiros anteriormente abordados nas UCs inseridas no seu âmbito de competência, além de avaliar a destinação e empenho de recursos para tais UCs.

A atuação do Ministério Público deve levar em consideração, principalmente: (i) a eventual vinculação legal do empenho dos recursos; (ii) a consulta e comunicação com as comunidades locais; (iii) a transparência da gestão dos recursos; (iv) a participação do Conselho Gestor e manifestação ou anuência do órgão ambiental quando legalmente exigidas; e (v) o alinhamento com as previsões legais e do respectivo Plano de Manejo.

Atentando-se, ainda, à importância de regulamentação específica para a efetiva implementação e funcionamento de diversos instrumentos econômico-financeiros mapeados no presente documento, sugere-se, adicionalmente:

- **Ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, ao ICMBio e aos demais órgãos federais competentes**, no âmbito de suas atribuições, que criem e mantenham um grupo técnico responsável por identificar lacunas regulatórias existentes em relação aos instrumentos econômico-financeiros associados às UCs e promovam a atuação e coordenação com os demais órgãos envolvidos com tais políticas para implementá-las, assegurando coerência entre a PNPSA, o SNUC, o SBCE, a política de visitação e as políticas de regularização fundiária, com destaque para o seguinte:
 - (i) No que diz respeito às contribuições financeiras dos órgãos ou empresas responsáveis pelo uso dos recursos hídricos ou pela geração e distribuição de energia elétrica devido à proteção oferecida pela Unidade de Conservação, a **regulamentação dos artigos 47 e 48 do SNUC**, complementando o Decreto Federal nº 4.340/2002, para o fim de definir critérios para identificação dos agentes econômicos beneficiários, parâmetros de cálculo dos valores devidos, procedimentos de arrecadação e destinação dos recursos;
 - (ii) A **participação do ICMBio e dos órgãos gestores de UCs na regulamentação e implementação do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões** (Lei Federal nº 15.042/2024), especialmente na definição de regras sobre a titularidade, anuência, integridade, registro, sobreposições territoriais, salvaguardas e destinação de receitas;
 - (iii) A **edição do regulamento para o Fundo de Restauração do Bioma Mata Atlântica** (art. 38, Lei Federal nº 11.428/2006); e
 - (iv) A implementação do Decreto Federal nº 13.018/2026, com **edição dos atos complementares do CNPSA, dos incentivos tributários, das normas técnicas, das prioridades anuais e dos subprogramas do PFPSA**.

- **Aos órgãos ambientais competentes dos demais entes federativos**, que criem grupos técnicos responsáveis por avaliar as lacunas regulatórias existentes em relação aos instrumentos econômico-financeiros associados às UCs e promovam a atuação e coordenação com os demais órgãos envolvidos com tais políticas, com a finalidade de viabilizar a efetiva instrumentalização dos mecanismos abordados no presente documento, com destaque para:
 - (i) O **aperfeiçoamento das leis estaduais de repartição do ICMS**, com critérios quantitativos e qualitativos vinculados à efetiva implantação e gestão das UCs, e a preparação dos indicadores ambientais da repartição municipal do IBS durante a transição tributária;
 - (ii) A **regulamentação das taxas de visitação** das UCs estaduais e municipais, nos casos ainda não regulados.

Por fim, destaque-se que o presente documento reconhece a importância central das iniciativas de criação de UCs em todo o território nacional e busca apresentar instrumentos capazes de orientar uma atuação mais efetiva em prol da sua proteção, a fim de assegurar que elas sejam capazes de atingir plenamente as suas finalidades.

4 Referências bibliográficas

ABRAMPA - Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente; CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público. Regularização das Unidades de Conservação: sistematização dos requisitos normativos e diretrizes para a garantia da adequada implementação e gestão. ABRAMPA e CNMP, 2024. Disponível em: <<https://tinyurl.com/mr27xbdp>>. Acesso em: 28 jul. 2026.

ABRAMPA - Associação Brasileira dos Membros do Ministério Público de Meio Ambiente; CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público. Orientação para a atuação articulada do Ministério Público quanto à reparação de danos ambientais nos termos da Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 10/2024. ABRAMPA e CNMP, 2025. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2rkzb3dh>>. Acesso em: 28 jul. 2026.

BATISTA, Guilherme Salgado Bugarib. Regulamentação do mercado de carbono e efeitos jurídicos da classificação de seus ativos. Consultor Jurídico, 2025. Disponível em: <<https://tinyurl.com/r598drtu>>. Acesso em: 27 jul. 2026.

BARRETO *et. al.* Nota técnica sobre REDD e compensação de carbono florestal. Belém: DPU, MPF & DPE-PA, 2025. Disponível em: <<https://tinyurl.com/ycx24b8p>>. Acesso em: 27 jul. 2026.

BRITO, Rosane de Oliveira; MARQUES, Cícero Fernandes. Pagamento por Serviços Ambientais: uma análise do ICMS Ecológico nos estados brasileiros. Planejamento e Políticas Públicas, n. 49, jul./dez. 2017. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4k7ypxm8>>. Acesso em: 28 jul. 2026.

CAMPOS, Mariana. Programa Adote um Parque: privatização das áreas protegidas e territórios tradicionais. Terra de Direitos e Fase, 2021. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2s3r3a2p>>. Acesso em: 28 jul. 2026.

CEBDS - Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável. Nota Técnica: Ampliação da Integridade Climática do Mercado Voluntário de Carbono. CEBDS, 2022. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4dsakk6t>>. Acesso em: 27 jul. 2026.

CGU - Controladoria-Geral da União. Avaliação dos contratos de concessão de uso público de Unidades de Conservação federais: relatório consolidado. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2024. Disponível em: <<https://tinyurl.com/5dm36pc9>> Acesso em: 28 jul. 2026.

CHIAVARI, Joana; LEME, Cristina. Análise para política pública: Cota de Reserva Ambiental: melhor opção para compensar Reserva Legal? Regulamentação deve ser capaz de superar dificuldades para via-

bilizar o mercado de CRA. Iniciativa para o Uso da Terra, Climate Policy Initiative, 2017. Disponível em: <<https://tinyurl.com/pwuzcwsm>>. Acesso em: 28 jul. 2026.

CMN - Confederação Nacional de Municípios. Maioria dos Municípios não têm recursos para gestão ambiental e climática, incluindo atividades de adaptação a mudanças. CMN, 2026. Disponível em: <<https://tinyurl.com/mpsuz5z9>>. Acesso em: 28 jul. 2026.

COUTINHO, João Hélio de Farias Moraes; NOYA, Ana Carla Buarque de Gusmão; NÓBREGA, Tatiana de Lima. Instrumentos jurídico-econômicos e preservação do meio ambiente: um enfoque no ICMS Sócio-Ambiental. Revista de Informação Legislativa, n. 154, abr./jun. 2002. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4knahz>>. Acesso em: 28 jul. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Editora Forense, 38ª edição, 2025.

FUNDAÇÃO GRUPO BOTICÁRIO; FUNBIO - Fundo Brasileiro para a Biodiversidade. Compensação Ambiental: um guia para potencializar o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. 2025. Disponível em: <<https://tinyurl.com/mtm3f7jh>>. Acesso em: 28 jul. 2026.

GAIO, Alexandre. Lei da Mata Atlântica Comentada. São Paulo: Almedina, 2018.

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Concessão de Serviços de Apoio à Visitação. 2026. Disponível em: <<https://tinyurl.com/h8yuwkyv>>. Acesso em: 27 jul. 2026.

IMAFLOA. Concessões florestais federais na Amazônia brasileira: avanços socioeconômicos e ambientais em quase 20 anos de política pública. IMAFLORA, 2025. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4235h487>>. Acesso em: 28 jul. 2026.

IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. Como o desmatamento acelera as mudanças climáticas? IPAM, s.d. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4k6ybk>>. Acesso em: 27 jul. 2026.

IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. O que é REDD e REDD+? IPAM, s.d. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4u9p56m6>>. Acesso em: 27 jul. 2026.

LIMA, Ludmilla de. Unidades de Conservação batem recorde de turistas e injetam mais de R\$20 bi no PIB. Disponível em: <<https://tinyurl.com/32hza896>>. Acesso em: 28 jul. 2026.

LUI, Lizandro; ASSUNÇÃO, Patrícia. O ICMS Ecológico como um instrumento de política ambiental no Brasil. Revista Direito GV, São Paulo, v. 20, 2024. Disponível em: <<https://tinyurl.com/mwe5k5a3>>. Acesso em: 28 jul. 2026.

MORGADO, Renato Pellegrini *et al.* Concessões Florestais Federais: participação, transparência e efetividade no uso de recursos dos estados, municípios e comunidades locais. Piracicaba: Imaflora, 2018.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. O uso de instrumentos econômicos nas normas de proteção ambiental. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 101, p. 357-378, jan./dez. 2006. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2zbyupu7>>. Acesso em: 28 jul. 2026.

RODRIGUES, Camila Gonçalves de Oliveira; ABRUCIO, Fernando Luiz. Parcerias e concessões para o desenvolvimento do turismo nos parques brasileiros: possibilidades e limitações de um novo modelo de governança. Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo, 13 (3), pp. 105-120, 2019. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4jeht6bj>>. Acesso em: 27 jul. 2026.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Manual da nova lei de licenciamento ambiental: Lei nº 15.190/2025: leitura didática, prática e atual do licenciamento ambiental no Brasil. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2026.

SALVADOR, Aline Valéria Archangelo *et al.* A compensação ambiental no SNUC: manual de atuação do Ministério Público. Belo Horizonte: ABRAMPA, 2020. Disponível em: <<https://tinyurl.com/2xmbpwwc>>. Acesso em: 28 jul. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Curso de Direito Ambiental. Rio de Janeiro: Forense, 4ª ed., 2023.

SEMEIA. O impacto das unidades de conservação no repasse de ICMS Ecológico. Instituto Semeia, 2020. Disponível em: <<https://tinyurl.com/r3zcc7fv>>. Acesso em: 28 jul. 2026.

SEMEIA. Toolkit para parcerias: parques e terceiro setor: parcerias para o fortalecimento da gestão. Instituto Semeia, 2021. Disponível em: <<https://tinyurl.com/5n8uvr3f>>. Acesso em: 28 jul. 2026.

SEMEIA. Toolkit para parcerias: guia prático de parcerias em parques. Instituto Semeia, 2ª ed., 2023. Disponível em: <<https://tinyurl.com/ay5d4967>>. Acesso em: 28 jul. 2026.

SEMEIA. Nota Técnica - Lei 15.180/2025. Instituto Semeia, 2025. Disponível em: <<https://tinyurl.com/sfxb2bxb>>. Acesso em: 28 jul. 2026.

SEMEIA. Diagnóstico da gestão em parques com concessão: dados e percepções sobre desempenho, desafios e boas práticas nos contratos. Instituto Semeia, 2025.

SFB - Serviço Florestal Brasileiro. Relatório de Gestão de Florestas Públicas 2024. Brasília: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, 2025. Disponível em: <<https://tinyurl.com/445k5xda>>. Acesso em: 28 jul. 2026.

SFB - Serviço Florestal Brasileiro. Relatório de Gestão de Florestas Públicas 2025. Brasília: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, 2026. Disponível em: <<https://tinyurl.com/28n62bnn>>. Acesso em: 28 jul. 2026.

SFB - Serviço Florestal Brasileiro. O que é Concessão Florestal? Brasília: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, 2026. Disponível em <<https://tinyurl.com/muahseh3>>. Acesso em: 27 jul. 2026.

SOS MATA ATLÂNTICA. Valorização dos Parques e Reservas: ICMS Ecológico e as Unidades de Conservação Municipais da Mata Atlântica. SOS Mata Atlântica, 2019. Disponível em: <<https://tinyurl.com/3f-fvperd>>. Acesso em: 28 jul. 2026.

SOS MATA ATLÂNTICA. Panorama das Unidades de Conservação Municipais da Mata Atlântica: uma visão geral sobre os 3.429 municípios do bioma. SOS Mata Atlântica, 2023. Disponível em: <<https://tinyurl.com/4zt27tpf>>. Acesso em: 28 jul. 2026.

TCU – Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1383/2021. Plenário, Processo nº 023.646/2018-7, Relator: Weder de Oliveira, 09 jun. 2021.

TNC – The Nature Conservancy. Políticas Públicas: REDD+, Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal. TNC, s.d. Disponível em: <<https://tinyurl.com/22jj87bc>>. Acesso em: 27 jul. 2026.

UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change. REDD+ Web Platform. NY: UNFCCC, s.d. Disponível em: <<https://tinyurl.com/yer75frw>>. Acesso em: 27 jul. 2026.

