

**XIV ENCONTRO INTERNACIONAL
DO CONPEDI BARCELOS -
PORTUGAL**

**DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E
SOCIOAMBIENTALISMO I**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito ambiental, agrário e socioambientalismo I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: João Glicério de Oliveira Filho; Maria Claudia da Silva Antunes De Souza; Norma Sueli Padilha; Sara Maria Pires Leite da Silva. – Barcelos, CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-226-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito 3D Law

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Direito ambiental. 3. Socioambientalismo. XIV Encontro Internacional do CONPEDI (3; 2025; Barcelos, Portugal).

CDU: 34



XIV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BARCELOS - PORTUGAL

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO I

Apresentação

APRESENTAÇÃO

O XIV Encontro Internacional do CONPEDI – Barcelos, Portugal, realizado no Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, entre os dias 10 a 12 de setembro de 2025, representou um marco significativo no fortalecimento do diálogo científico internacional em torno dos desafios socioambientais contemporâneos.

O Grupo de Trabalho Direito Ambiental, Agrário e Socioambientalismo I consolidou-se, nesse contexto, como um espaço de reflexão crítica e plural sobre as múltiplas dimensões da questão ambiental no cenário atual.

As pesquisas apresentadas abordaram desde a problemática das injustiças ambientais decorrentes de processos de ocupação desordenada e de desigualdades territoriais, até debates sobre justiça socioambiental, direitos da natureza e novos instrumentos jurídicos voltados à proteção do meio ambiente. Questões atuais como a fragmentação de habitats, a perda da biodiversidade e os desafios da conectividade ecológica também ocuparam lugar central nas discussões.

Outro eixo relevante esteve relacionado às políticas públicas e à regulação ambiental, com destaque para os debates sobre resíduos sólidos, mudanças climáticas, zonas de amortecimento de parques nacionais e o novo marco regulatório das emissões de carbono. A relação entre comunidades, poder público e atividades extrativas, especialmente mineração,

impactos ao meio ambiente, mas também propostas concretas de transformação jurídica, institucional e social. Que este conjunto de pesquisas inspire novos diálogos, cooperações e ações efetivas em prol da justiça socioambiental e da construção de um futuro sustentável para as presentes e futuras gerações.

Assinam esta apresentação os coordenadores:

- Prof^a Dr^a Maria Claudia da Silva Antunes De Souza – Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI – Brasil
- Prof^a Dr^a Norma Sueli Padilha – Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC – Brasil
- Prof. Dr. João Glicério de Oliveira Filho – Universidade Federal da Bahia – UFBA – Brasil
- Sara Maria Pires Leite da Silva – Instituto Politécnico do Cávado e do Ave – Portugal

**SOBREPOSIÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS E ESTADUAIS:
O ACORDO DE GESTÃO INTEGRADA DE FERNANDO DE NORONHA/PE**

**FEDERAL AND STATE CONSERVATION UNITS OVERLAPPING: THE
INTEGRATED MANAGEMENT AGREEMENT IN FERNANDO DE NORONHA/PE**

Marcia Maria Macedo Franco ¹

Victor Leonardo Botelho Silva ²

Marcia Dieguez Leuzinger ³

Resumo

A sobreposição de unidades de conservação federais e estaduais, de categorias distintas, acarreta incertezas sobre a sua gestão. Essa é a realidade de Fernando de Noronha, onde há sobreposição de uma área de proteção ambiental federal e um parque nacional com uma área de proteção ambiental estadual e um parque estadual. Desse modo, o objetivo do presente artigo é, por meio de pesquisa exploratória e bibliográfica, compreender os desafios impostos à gestão pela sobreposição e a solução que foi dada ao caso de Fernando de Noronha, com a assinatura de Acordo de Gestão Integrada, estabelecido no âmbito da Ação Cível Originária 3568, que tramitou no Supremo Tribunal Federal. Busca-se, assim, analisar a capacidade desse modelo consensual de gestão de assegurar a otimização da conservação da área, além de examinar se pode servir como referência para soluções fora do contexto de mosaicos de unidades de conservação, nos quais diversas categorias de espaços protegidos se sobrepõem. A conclusão apresenta os casos em que as sobreposições de UCs federais, estaduais e municipais são possíveis e destaca que o modelo utilizado em Fernando de Noronha pode representar um ponto de referência significativo para a gestão compartilhada de unidades de conservação no Brasil.

Palavras-chave: Arquipélago de Fernando de Noronha, Competência administrativa ambiental, Sobreposição de unidades de conservação, Acordo de gestão, Aco 3568

Abstract/Resumen/Résumé

The overlapping of federal and state conservation units of different categories creates

signing of an Integrated Management Agreement, established within the scope of the Original Civil Action 3568, which was processed in the Federal Supreme Court. Thus, the aim is to analyze the capacity of this consensual management model to ensure the optimization of the conservation of the area, in addition to examining whether it can serve as a reference for solutions outside the context of mosaics of conservation units, in which several categories of protected spaces overlap. The conclusion presents cases in which overlapping federal, state and municipal UCs are possible and highlights that the model used in Fernando de Noronha can represent a significant reference point for the shared management of conservation units in Brazil.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Fernando de noronha archipelago, Environmental administrative competence, Conservation units overlapping, Management agreement, Aco 3568

1. INTRODUÇÃO

A sobreposição de unidades de conservação pode gerar diferentes tipos de conflitos, que demandarão a utilização de instrumentos diversos para sua solução. No caso do arquipélago de Fernando de Noronha, a sobreposição de unidades de conservação federais e estaduais, de diferentes categorias – dois parques, um federal e um estadual, e duas áreas de proteção ambiental, uma federal e uma estadual – levou a um conflito na gestão dessas áreas, que possuem objetivos e graus de proteção dos recursos naturais.

A necessidade de conciliar interesses diversos, preservar o meio ambiente e promover o desenvolvimento sustentável levaram à elaboração de um acordo de cooperação na gestão dessas unidades de conservação entre a União e o Estado de Pernambuco. O Acordo de Gestão Integrada firmado entre os órgãos ambientais da administração pública federal e estadual visou estabelecer diretrizes e práticas que equilibrassem a conservação do patrimônio natural com as demandas sociais e econômicas da região, numa tentativa de compatibilizar a gestão dessas quatro unidades sobrepostas.

Desse modo, o presente artigo, por meio de pesquisa exploratória, documental e bibliográfica, tem por objetivo, por meio de pesquisa exploratória e bibliográfica, compreender os desafios impostos à gestão quando há sobreposição de unidades de conservação de categorias diversas e criadas por entes políticos distintos. Será analisado, também se a solução que foi dada ao caso de Fernando de Noronha, com a assinatura de acordo de gestão integrada, estabelecido no âmbito da Ação Cível Originária 3568, que tramitou no Supremo Tribunal Federal, garante uma gestão eficiente, com proteção ao meio ambiente, e se pode ser utilizado como modelo a ser reproduzido para gestão de unidades de conservação sobrepostas. Isso porque trata-se de um *case* singular, que envolve não apenas categorias diferentes de UCs, mas também entes federativos distintos, o que torna a complexidade e a dificuldade da gestão muito maiores.

Os problemas de pesquisa podem ser assim expostos: quais são os desafios encontrados na gestão de unidades de conservação sobrepostas quando estão envolvidos categoria de manejo distintas e diferentes entidades federativas? Um acordo de gestão integrada, nos moldes daquele firmado para Fernando de Noronha, garante uma gestão eficiente e pode ser usado como modelo para casos semelhantes?

Para responde-los, será analisada, em primeiro lugar, a complicada situação dominial do Arquipélago, em seguida, as questões jurídicas envolvidas na sobreposição de unidades de conservação e, por fim, o Acordo de Gestão Integrada.

2. TITULARIDADE DE FERNANDO DE NORONHA: UMA QUESTÃO CONTROVERTIDA

Em se tratando de unidades de conservação, o arquipélago de Fernando de Noronha é um dos destaques do Brasil. Esse conjunto de ilhas, que se configura num Distrito Estadual do Estado de Pernambuco, está localizada a 545 km da capital Recife, somando uma área total de 26 km². O arquipélago contém ecossistemas únicos, com paisagens exuberantes, razão pela qual a totalidade do seu território é protegido por meio de unidades de conservação federais e estaduais. Pelo alto valor de biodiversidade e endemismo, a área é considerada um “*hotspot*”, ou seja, um local que concentra um valor especial de fauna e flora, com alto grau de endemismo e muito ameaçado, e que, por essa razão, enseja ações conservacionistas em virtude da perda gradual de suas condições originárias (Serafine *et. al*, 2010; Myers, 1997).

A ilha central, onde se concentram as atividades humanas, possui fragmentos arbóreos, restingas, áreas de dunas, ecossistemas associados ao manguezal — contendo o único manguezal insular do Atlântico Sul —, com diversidade faunística, incluindo espécies de peixes, golfinhos, tartarugas e aves, sendo duas delas endêmicas e ameaçadas de extinção: o Juruviara-de-noronha (*Vireo gracilirostris*) e a Cocoruta (*Elaenia ridleyana*) (Gasparini. *et al*, 2007).

Ela conta com feições de relevo, geologia e solos com características bem particulares, vinculadas à dinâmica do desenvolvimento vulcânico do arquipélago. Foram essas individualidades que fizeram a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) reconhecer, em 2001, a área como Patrimônio Mundial Natural da Humanidade (UNESCO, 2001).

Anteriormente a esse reconhecimento pela UNESCO, o Decreto Federal nº 92.755, de 1986, já havia instituído uma Área de Proteção Ambiental (APA) no então Território Federal de Fernando de Noronha. Dois anos depois, em 1988, o Decreto Federal nº 96.693 criou o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PARNAMAR). Essas duas categorias de manejo foram abarcadas pela Lei Federal nº 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

A consolidação do Plano de Manejo do PARNAMAR se deu em 1990, enquanto o da APA deu-se em 2005. Essas medidas foram fundamentais para a manutenção da integridade da área, já que é possível observar atualmente a atenção para comportar a estrutura do turismo que, após as diferentes instâncias administrativas anteriores, tornou-se a principal atividade econômica do arquipélago (IBGE, 2023).

Em 2018, mais um reconhecimento: o arquipélago foi listado entre os sítios Ramsar de áreas úmidas de importância ecológica internacional (Ramsar, 2023). Assim, a área passou a dispor de benefícios que podem ser financeiros ou de assessoria técnica para ações de proteção. A importância desse tipo de reconhecimento é tamanha que o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP - Decreto nº 5.758/06) garante prioridade nas estratégias de conservação de áreas reconhecidas internacionalmente, como no caso dos sítios Ramsar.

Ainda assim, há um detalhe pouco explorado na literatura. Sobre a mesma área, além de existir uma APA e um Parque Nacional instituídos na esfera federal, coexistem mais uma APA e um Parque Estadual criados pelo Estado de Pernambuco, nos termos do Decreto Estadual nº 13.553, de 1989, e na Lei Estadual nº 11.304, de 1995, respectivamente, acarretando a sobreposição de unidades de conservação de esferas políticas distintas.

Embora as UCs de domínio estadual não disponham de plano de manejo e nem contem com delimitações claras, a Lei que instituiu o Parque Estadual o coloca sobreposto a toda área do arquipélago, incluindo as duas UCs federais e a própria APA Estadual. A referida Lei também faz menção à conciliação da gestão da área (art. 98, § 2º) por meio de convênio¹ com o IBAMA – responsável, à época, pela gestão das unidades de conservação federais.

Todavia, embates relacionados à titularidade desses espaços surgiram entre diferentes atores nos últimos anos, incluindo o governo federal, estadual e a população local, gerando conflitos sobre a gestão do território. Isso porque, com o advento da Constituição Federal de 1988, a questão da titularidade do arquipélago de Fernando de Noronha vem sendo discutida entre o Estado de Pernambuco e a União, sem que tenha havido, até o momento, uma decisão conclusiva acerca da matéria. Até que haja uma solução, a gestão da ilha vem sendo equacionada pelos entes federativos através da formalização de acordos, sendo o vigente formatado no bojo de ação judicial proposta pela União, na qual ela avoca a titularidade da ilha, sem que tenha sido equacionada a questão da dominialidade também na instância judicial.

A titularidade das terras abrangidas pelo arquipélago é questão de crucial importância para o estudo ora encetado, na medida que interfere diretamente na competência para criação de unidades de conservação em seu território.

2.1. A controvérsia sobre o domínio do arquipélago.

¹ “Convênio” é um dos instrumentos de cooperação postos à disposição dos entes federativos para o exercício coordenado das ações administrativas relativas à competência comum em matéria ambiental, previsto no art. 4º, II, da Lei Complementar nº 140/11.

Antes da promulgação da Constituição Federal em 1988, as terras do arquipélago passaram por diferentes instâncias administrativas, sendo, inclusive, usadas como área de presídio pelo governo brasileiro em meados do século XX. De Território Federal², passou, com o advento da atual Carta Constitucional, à administração de Pernambuco, à qual já havia sido incorporado no século XVIII por meio da capitania de Pernambuco.

Embora o texto constitucional tenha concebido as ilhas oceânicas como bens da União (art. 20, inciso IV), a única exceção a essa regra – o que resultou numa inquietação por parte de juristas e motivo de debate até a atualidade – foi o território de Fernando de Noronha. O art. 15 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/88 assim dispõe: “Fica extinto o Território Federal de Fernando de Noronha, sendo sua área reincorporada ao estado de Pernambuco” (BRASIL, 1988, ADCT, art. 15).

Tal disposição foi reproduzida na Constituição Estadual de Pernambuco, promulgada em 1989, que elenca como bens do Estado: “as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, incluídas as do Arquipélago de Fernando de Noronha e excluídas aquelas sob domínio da União” (Art. 4, § II) (Pernambuco, 1989). A seguir, o artigo 75 designa as unidades territoriais do Estado, incluindo, além dos municípios, o Distrito Estadual de Fernando de Noronha – o único distrito de nível estadual do Brasil. A administração do Distrito, nos termos da Constituição Estadual, será realizada por autoridade nomeada pelo Governador do Estado, com prévia aprovação da Assembleia Legislativa (Art. 96, § 1).

Infere-se, assim, no tocante ao aludido arquipélago, um desalinhamento: as ilhas oceânicas são bens da União, mas somente Fernando de Noronha foi excepcionada deste rol, com sua incorporação, pelo Constituinte Originário, ao Estado de Pernambuco. É justamente nesse ponto que as discussões sobre a gestão do arquipélago imperam, com a União e o Estado de Pernambuco avocando o domínio da ilha, impasse que culminou na judicialização da questão em duas oportunidades junto ao Supremo Tribunal Federal: a primeira, por meio da interposição, pelo Estado de Pernambuco, em face da União e do IBAMA, da Ação Cível Originária nº 402, e, mais recentemente, com a interposição, pela União, em face do Estado de Pernambuco, da Ação Cível Originária nº 3568, na qual restou firmado o acordo objeto do presente estudo.

A gestão da Ilha de Fernando de Noronha, integrante do Arquipélago de Fernando de Noronha, após a extinção da precitada ACO 402, vinha sendo realizada com base em contrato

² O Decreto-lei nº 4.102, de 9 de fevereiro de 1942, foi o ato que criou o território federal de Fernando de Noronha e transferiu os bens de Pernambuco à União.

de cessão de uso em condições especiais firmado em 12 de julho de 2002, entre a União e o Governo de Pernambuco (STF, 2025 a)³. A celebração da aludida avença se deu à luz da Lei Federal nº 9.636/1998, que estabelece critérios sobre a regularização, administração, cessão e alienação de bens imóveis de domínio da União.

O contrato em questão implicava na concessão gratuita, por parte da Administração Federal, do uso de bem imóvel parte urbano e parte rural, constituído pelas benfeitorias de domínio da União e por terrenos de marinha, acrescidos de marinha e nacionais interiores descritos na cláusula primeira do aludido instrumento de cessão, com a finalidade do Estado de Pernambuco implementar ações e projetos com vistas ao ordenamento e à administração racional do uso e ocupação, e ao desenvolvimento do potencial ecoturístico dos bens cedidos, auferindo para si receitas devidas pelos ocupantes da ilha, em decorrência o uso dos terrenos, acessões e benfeitorias existentes. Em contrapartida, o Estado de Pernambuco ficava obrigado a prestação de contas anuais à União das receitas auferidas e investimentos havidos, sendo fixadas, por fim, as hipóteses de rescisão da avença, firmada sem prazo de validade (STF, 2025 a).

Portanto, sob o pálio de tal avença, o Estado de Pernambuco, após o advento da Constituição Federal de 1988, continuou exercendo de forma plena o controle de Noronha por meio da Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha. Todavia, em 2022, a União ajuizou junto ao Supremo Tribunal Federal a Ação Cível Originária nº 3568 (STF, 2025 b), requerendo a extinção do contrato de cessão então vigente, suscitando, para tanto, o descumprimento da avença e o não reconhecimento pelo Estado de Pernambuco do domínio da União sobre a ilha de Fernando de Noronha.

Saliente-se que a questão alusiva à titularidade não foi resolvida pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, que julgou extinta a ACO nº 3568 quando da homologação do vigente acordo de gestão integrada da ilha de Fernando de Noronha, persistindo a incerteza entre os postulantes acerca do ente detentor do domínio da ilha.

2.2 A questão territorial e a competência para criação de Unidades de Conservação.

Uma análise mais esmerada da viabilidade de sobreposição de unidade de conservação no Arquipélago de Fernando de Noronha perpassa pela definição da

³ O contrato de cessão de uso foi firmado pelo Procurado-chefe da Fazenda Nacional de Pernambuco e o então Governador do Estado de Pernambuco e se encontra anexado a ACO 3568 (peça eletrônica 95). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Originária 3568. Autor: União; Réu: Estado de Pernambuco. Relator Min. Ricardo Lewndowski (STF, 2025 b).

dominialidade das terras da ilha. Com efeito, o ente que se propõe a criar nova unidade de conservação, seja ou não em sobreposição a outra já existente, deve atentar para seus limites territoriais, já que o ato de criação não poderá abranger terras de ente federativo diferente que não estejam sobrepostas ao seu território. Neste diapasão também Helene Ferreira (2008), que entende possível a atuação conjunta dos entes federativos desde que respeitados seus limites.

Apesar de não haver maiores dificuldades em se compreender a impossibilidade de ente federativo criar unidade de conservação fora dos seus limites territoriais, a questão da dominialidade das terras da UC a ser sobreposta deve ser objeto de maior atenção. No caso de uma unidade de conservação federal de domínio público em que já houve a incorporação da área ao domínio da União, pela aquisição por desapropriação, doação ou compra e venda, não será possível a criação de outra UC de domínio público sobreposta a esta pelos Estado e municípios. Isso porque, adotando-se o entendimento da necessidade de desapropriação de terras públicas de outro ente na instituição de UC de domínio público, e sendo imposta pelo ordenamento jurídico pátrio vedação à desapropriação de terras federais pelos demais entes da Federação (Meirelles, 2005), não se configura possível a instituição de uma UC estadual ou municipal de domínio público sobreposta a outra UC federal cujo domínio já estiver consolidado.

A observância da dominialidade das terras, todavia, está dispensada para os casos de sobreposição de UC de categorias que não impõem o domínio público, como é o caso das áreas de preservação ambiental-APA.

Noutro giro, a titularidade das terras integrantes de uma UC federal de domínio público, na qual ainda não houve consolidação das terras no domínio da União, não há impedimento à instituição de UC estadual ou municipal de domínio público nos seus respectivos territórios, sobreposta a esta, visto que, cuidando a criação de tais espaços de ação decorrente do exercício da competência comum, os objetivos compartilhados impõem aos diferentes entes articularem-se de forma cooperativa para a obtenção dos fins propostos às unidades criadas em sobreposição.

A eventual incompatibilidade do uso e fins entre as unidades sobrepostas, porém, dará prevalência à Unidade de Conservação criada pelo ente federal, pelo princípio da preponderância de interesse (Freitas, 2000), devendo-se fazer a adequação das demais unidades estaduais ou municipais sobrepostas, salientando-se a necessidade de formalização de ato para realização de gestão conjunta, como se deu na espécie.

A Lei Complementar nº 140/2011 arrola, de forma exemplificativa, os instrumentos de cooperação postos à disposição dos entes federados, que poderão ser validamente

utilizados para a gestão conjunta de unidades sobrepostas, evidenciando a aplicação em matéria ambiental do federalismo cooperativo.

3. A SOBREPOSIÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO ARQUIPELAGO DE FERNANDO DE NORONHA.

Em face da ausência de monitoramento e diálogo entre os entes criadores e gestores de espaços especialmente protegidos, o território nacional é pródigo em casos de sobreposição de unidades de conservação, que, somente em relação a Mosaicos regularmente instituídos por portaria do Ministério do Meio Ambiente, detêm previsão legislativa para o equacionamento de sua gestão conjunta.

A possibilidade de sobreposição de unidades de conservação não encontra, a princípio, entraves, seja numa análise da legislação reitoria da matéria, que admite a sobreposição ao prever a criação de mosaicos⁴, seja em relação à jurisprudência pátria, na medida em que o Supremo Tribunal Federal já se manifestou positivamente sobre a possibilidade de dupla afetação de área especialmente protegida, a exemplo da Pet. 3.388, Rel. Min. Ayres Britto. 19-3-2009. DJE de 1º-7-2010. (Franco, 2018).

Todavia, tal condição deve ser analisada sopesando as categorias sobrepostas, a necessidade de fixação das competências de gestão dos entes criadores das unidades sobrepostas, a adoção do melhor instrumento de cooperação institucional a ser utilizado no caso concreto e a existência de conflito acerca da dominialidade das terras abrangidas pelas UCs.

3.1 A sobreposição de unidades de conservação no ordenamento jurídico brasileiro

Nos termos da Lei 9.985/2000, as unidades de conservações dividem-se em dois grupos: I. unidades de proteção integral⁵, cujo objetivo básico é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceções previstas em lei (artigo 7º, § 1º) e; II. unidades de uso sustentável⁶, cujo objetivo básico é compatibilizar a

⁴ Previsão contida no artigo 26 da Lei nº 9985/2000.

⁵ Compõem as categorias de proteção integral: Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre

⁶ Compõem a categoria de uso sustentável: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural

conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais (artigo 7º, § 2º).

Numa análise do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, há flagrante incompatibilidade de objetivos entre as unidades integrantes do grupo de proteção integral – voltadas à máxima preservação da biota – com as unidades integrantes do grupo de uso sustentável – que admitem o uso direto e abrigam práticas de exploração sustentável de parcela de seus recursos naturais. Portanto, já numa análise preliminar, infere-se a impossibilidade de equacionamento da sobreposição de uma unidade de conservação de proteção integral com uma de uso sustentável, visto que sob tal modelo as unidades criadas inviabilizariam ambos os escopos dos diferentes grupos, não sendo possível criar um terceiro gênero de tais espaços sem lei para tanto. Assim, parece que este tipo de sobreposição só poderia levar à necessária desafetação de uma das Unidades, observando o objetivo que melhor se adequa à realidade da área afetada.

Já na sobreposição de unidades de conservação de idêntica categoria, mas criadas por entes políticos diversos, não se vislumbra qualquer entrave legal, podendo ser levada a efeito sem maiores disrupturas do sistema nacional de unidades de conservação.

Ultrapassada a questão da sobreposição de unidades de conservação de categorias de manejo diversas, outra questão que se impõe diz respeito à dominialidade das terras que compõem as UCs sobrepostas.

Uma vez que a Lei do SNUC admite, independentemente da categoria, que as Unidades de Conservação sejam criadas tanto em terras públicas quanto em particulares, há que se indagar se a dominialidade das terras contidas em uma unidade de conservação é fator impeditivo para que ocorra a sobreposição. Parece que não, mas deve-se pontuar situações distintas.

Ora, das cinco categorias de Unidades de Conservação de Proteção Integral, três (Estações Ecológicas, Reserva Biológica e Parque Nacional) só podem ser instituídas em área de posse e domínio públicos. Ocorre que não se extrai do texto legal que a dominialidade das terras públicas abrangidas por determinada unidade de conservação, que exija posse e domínio públicos, tenha que guardar equivalência com o ente que a cria, desde que observados os limites territoriais do ente instituidor.

Explica-se. O fato de a União criar um parque nacional em terras públicas estaduais ou municipais não implica que ela passe a ser proprietária das terras, ou tenha necessariamente que as desapropriar como condição para criação e implementação da unidade. Com efeito, o parque nacional poderá ser criado em terras públicas federais,

estaduais ou municipais, exegese reforçada ainda na ausência de previsão na Lei do SNUC para desapropriação das terras públicas, só havendo previsão sobre a necessidade de desapropriação de terras particulares. Ora, a imposição de regime administrativo restritivo de um ente federativo sobre os bens de outro não é novidade no ordenamento jurídico nacional, sendo exemplo desta restrição as terras públicas situadas na faixa de fronteira⁷.

No que concerne à dominialidade das terras públicas abrangidas por Unidades de Conservação que imponham tal previsão, há duas situações distintas: existência de terras devolutas e terras arrecadadas pelos entes federativos em função de ações discriminatórias, pertencentes aos bens dominicais destes.

Tal dicotomia encontra-se, inclusive, presente no artigo 225, § 5º, da Constituição Federal de 1988, que dispõe: “são indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais”.

As terras devolutas, como esclarece a Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2007), são identificadas residualmente, sendo consideradas aquelas terras existentes no território brasileiro que não se incorporaram ao domínio particular de forma legal e também as que já foram incorporadas ao patrimônio público, mas que ainda não foram afetadas a uma finalidade pública.

Pois bem, as terras devolutas pertencem aos Estados desde a Constituição Republicana de 1891, sendo arroladas no artigo 26, inciso IV, da Constituição Federal de 1988 como bens pertencentes aos Estados, reservando-se à União apenas as indispensáveis à defesa das fronteiras e a construções militares, das vias federais de comunicação e, mais recentemente, as destinadas à preservação ambiental, definidas em lei (artigo 20 da CF/1988).

Nada obstante o Sistema Nacional de Unidades de Conservação ter sido instituído por Lei, há que se observar que a criação de Unidades de Conservação não necessita obrigatoriamente da edição de lei formal do ente instituidor, podendo ser criada por ato administrativo, conforme expressamente consignado na Lei nº 9.985/00. A partir deste raciocínio, pode-se afirmar que somente as terras devolutas em que forem instituídas áreas protegidas por força de lei, como, por exemplo, as áreas de preservação permanente e as áreas de reserva legal, previstas pelo Código Florestal, constituem bem da União

Em outras palavras, somente o espaço territorial especialmente protegido instituído por lei em terras devolutas passarão para o domínio da União.

⁷ Na Faixa de Fronteira, que abrange uma área de 150 km do território nacional e detém no seu interior terras públicas (inclusive Municípios regularmente constituídos) e particulares, as alienações e construções encontram-se submetidas às limitações impostas na Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, havendo, portanto, limitação no uso, gozo e disposição da propriedade.

A criação de unidades de conservação pela União, por meio de ato administrativo, em terras devolutas ou em terras públicas devidamente discriminadas e registradas (terras arrecadadas) não transfere a titularidade para o domínio federal. Neste caso, faz-se imprescindível a aquisição do imóvel público por desapropriação - que exigiria autorização legislativa por parte do Congresso Nacional, nos termos do artigo 2º, § 2º, do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941- como por contrato de compra e venda (artigo 76, inciso I, da Lei nº 14.133/2021), que dependeria de autorização legislativa do ente que pretende alienar o imóvel de sua propriedade.

Algumas questões relevantes foram objeto de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal na AC 1.255/RR, na qual o STF se debruçou sobre a possibilidade de a União, por si ou por intermédio do IBAMA, instituir reservas extrativistas em áreas que compreendem terras pertencentes a um determinado Estado-membro e nas quais tal unidade federada esteja prestes a implantar e a desenvolver projetos da mesma natureza, caracterizando, assim, a dupla afetação de uma mesma área para criação de unidade de conservação para fins idênticos. Eis a ementa da decisão proferida pelo Ministro Celso de Mello, relator da cautelar, veiculada no informativo nº 432 do STF (2025 d):

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

Na decisão em apreço, que cuidou de sobreposição que ainda viria a ocorrer, restou assentada a aplicação do princípio da preponderância do interesse, tendo sido demonstrada, no caso, a prevalência do interesse da União para a criação da unidade de conservação pretendida, tendo em vista seu caráter mais abrangente. Também se definiu a necessidade de desapropriação e indenização das terras públicas estaduais existentes no interior da área a ser afetada, havendo, contudo, a possibilidade de eventual coordenação dos entes envolvidos.

Mas, no caso de não se chegar a um consenso, haveria preponderância da União para criação da unidade de conservação naquela mesma área.

3.2 A sobreposição no arquipélago de Fernando de Noronha

No caso específico de Fernando de Noronha, foram analisadas no presente artigo duas UCs federais de categorias de manejo diferentes (uma Área de Proteção Ambiental – APA - e um Parque Nacional - PARNA) sobrepostas a duas unidades de idênticas categorias criadas pelo Estado de Pernambuco.

Assim, a primeira questão a ser analisada é a possibilidade de sobreposição de unidades de diferentes categorias de manejo, criadas por entes federativos diversos. No caso em tela, há sobreposição total do Parque Estadual com o PARNA e APA federais. Ademais, a APA Estadual (que não possui delimitação) também se encontra sobreposta.

De início, cumpre salientar que, uma vez que as unidades de conservação federais criadas no arquipélago de Fernando de Noronha não estão sobrepostas, não há qualquer incompatibilidade na coexistência destas, mesmo pertencendo a categorias de manejo diversas. De qualquer forma, tratando-se de um parque nacional e de uma APA, haveria a possibilidade de sobreposição, valendo, para a área sobreposta, as restrições impostas pelo PARNA, que conferem uma maior proteção ao ambiente natural.

Todavia, não se pode concluir o mesmo quanto à sobreposição das unidades de conservação estaduais de diferentes categorias de manejo com as federais. E assim o é porque, abrangendo o Parque Estadual de Fernando de Noronha toda a extensão do arquipélago, sobrepôs-se tanto a um Parque Federal (idêntica categoria de manejo), quanto a uma Área de Proteção Ambiental Federal (categoria de manejo diversa), e ainda à APA Estadual (que nada obstante criada pelo mesmo ente federativo, detém categoria de manejo diversa do Parque Estadual).

A instituição de unidades de conservação sobrepostas não invalida a afetação já realizada na área. Por isso, a criação do parque estadual de Fernando de Noronha em data posterior às outras UCs impôs um regime legal diferente no tocante às áreas abrangidas pelas APAs federal e Estadual, ambas pertencentes a categoria de manejo de uso sustentável, de acordo com a Lei do SNUC. Com efeito, uma vez que os parques pertencem à categoria de manejo de proteção integral, não há como se fazer uma compatibilização de gestão que observe os objetivos de categoria de uso sustentável. Se a questão estivesse delimitada a uma APA e um parque estadual, não haveria problema. Valeriam as restrições impostas pelo

parque nas áreas sobrepostas. A dificuldade, entretanto, reside na sobreposição de APA federal anterior, com parque estadual instituído posteriormente. Em casos como esse, faz-se necessária a utilização de instrumentos de gestão integrada, e é recomendável a desafetação de uma das UCs sobrepostas, se presentes categorias de manejo incompatíveis, como se dá no caso sob análise.

Questão que impõe necessária reflexão diz respeito à titularidade da ilha para fins de análise da legalidade das UCs criadas. Com efeito, admitindo-se a titularidade da ilha à União, as unidades de conservação criadas pelo Estado de Pernambuco seriam destituídas de validade, pois, como acima pontuado, o Estado não pode criar UC fora do seu território.

Noutro giro, adotando-se o entendimento de que a dominialidade da ilha pertence ao Estado de Pernambuco, à União compete a indenização ao ente federado, já que o PARNA é unidade de conservação de proteção integral que impõe o domínio público das terras abrangidas, visto não se tratarem de terras devolutas, e possuírem destinação econômica, através da exploração do turismo sustentável.

Por fim, quanto à APA federal e o parque estadual, tratando-se de sobreposição de UCs em área onde não há mosaico formalmente instituído, e ante a indefinição da titularidade da ilha, impõe-se uma gestão compartilhada pelos entes políticos envolvidos, que para tanto podem utilizar quaisquer dos instrumentos legais listados na Lei Complementar nº 140/2011.

4. O ACORDO DE GESTÃO COMPARTILHADA COMO SOLUÇÃO PARA OS CONFLITOS DE GERENCIAMENTO DO ARQUIPÉLAGO DE FERNANDO DE NORONHA

Com os diversos embates acerca da dominialidade e conflitos de gestão dos bens integrantes do arquipélago, mostrou-se inviável a manutenção do acordo de cessão de uso assinado pela União e o Estado de Pernambuco, após a Constituição Federal de 1988, em 12 de julho de 2002.

Mesmo ante o leque de instrumentos elencados pela Lei Complementar nº 140/2011 como hábeis ao equacionamento de gestão compartilhada da competência ambiental material, no estudo em apreço, a questão foi judicializada, sendo, todavia, homologada na instância judicial, decisão consensuada que resultou em novo acordo de gestão compartilhada da ilha de Fernando de Noronha.

4.1. Contextualização do acordo

Em 2022, por meio da Ação Cível Originária (ACO) 3568 (STF, 2025 b), a União, com fundamento no art. 102, I, f, da Constituição Federal, requereu a declaração da titularidade dominial sobre o Arquipélago de Fernando de Noronha, suscitando a anulação do contrato de cessão de uso em condições especiais do arquipélago firmado entre União e Pernambuco em 12 de julho de 2002, sob o argumento de que Pernambuco vinha descumprindo de forma reiterada o contrato de cessão. Isso porque o Estado não estaria reconhecendo o domínio da União sob a área, ao argumento de que o art. 15 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias versou tão somente sobre a competência político-administrativa, não outorgando o domínio da respectiva área ao Estado de Pernambuco.

Na aludida demanda judicial, foi instaurada sessão de conciliação, com ampla participação dos representantes das partes e demais convidados dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente, na qual as partes, encerradas as tratativas, acordaram quanto à possibilidade de estabelecimento de um marco regulatório com efeitos prospectivos.

Antes da homologação do acordo final, o Ministro Ricardo Lewandowski, relator da ação, proferiu julgamento parcial do mérito, posteriormente homologado pelo Plenário da Suprema Corte, declarando a invalidade do “contrato de cessão de uso em condições especiais da Ilha de Fernando de Noronha” *desde a sua assinatura*, em face da ocorrência de vício formal, alusivo à ausência de autorização legislativa para sua formalização.

Seguindo-se a tramitação do feito, foi posteriormente homologado, por decisão monocrática, o acordo entabulado entre as partes para a gestão compartilhada das atribuições em matéria ambiental. Restou enfatizado, na decisão judicial que extinguiu o processo, tanto que o acordo deu cumprimento ao texto constitucional que prevê a competência comum dos entes federativos em ações de proteção ao meio ambiente, quanto a possibilidade de o mesmo servir como parâmetro para outras matérias nas quais os entes políticos detenham competências compartilhadas.

O acordo foi formalizado pelo Ministério do Meio Ambiente (por intermédio do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio), Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (por meio da Superintendência do Patrimônio Público - SPU), o Estado de Pernambuco (Agência Estadual de Meio Ambiente – CPRH) e a Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha - ATDEFN.

O instrumento prevê que a Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH), órgão de meio ambiente de Pernambuco, e o ICMBio, órgão federal executor da Política Nacional do Meio Ambiente, devem se articular para gerir as unidades de conservação do arquipélago. O

resultado foi o estabelecimento claro das linhas de atuação dos entes, atribuindo responsabilidades para cada um, conforme sintetiza a Tabela 1.

Tabela 1: Linhas de atuação no acordo de gestão compartilhada de Fernando de Noronha. Dados conforme documento do acordo

Área	Responsabilidade
Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PARNAMAR)	ICMBio
Zona de pesca*	ICMBio
Zonas de conservação e proteção de vida silvestre*	ICMBio
Zona de recuperação*	ICMBio, com exceção do Açude Xaréu, que será gerido pelo estado de Pernambuco
Zona agropecuária*	ICMBio e estado de Pernambuco, conforme o plano de manejo da APA Federal, vedada urbanização e novos termos de uso
Zona portuária*	Estado de Pernambuco (CPRH)
Zona urbana*	Estado de Pernambuco (CPRH)
Zona histórico-cultural*	Estado de Pernambuco (CPRH)
Zona de visitação*	ICMBio e estado de Pernambuco, com regramento definido conjuntamente. Autorizações para eventos, barracas, guarda-sóis e serviços por parte do estado de Pernambuco
Edificação histórica “Air-France” e outros listados anteriores a 2005	Estado de Pernambuco (CPRH)
Zona de restrição aeronáutica*	União em convênio com estado de Pernambuco (com o mesmo contrato sendo válido)
BR 363	União

*Unidades de acordo com o zoneamento realizado pela APA Federal
Fonte: (Parque Nacional de Fernando de Noronha, 2025).

Com o acordo firmado e as partes acertadas, surgiram três importantes condições: 1) não se poderá ampliar o perímetro urbano existente em Noronha; 2) a administração deverá coibir construções irregulares, regularizando as existentes à legislação ambiental ou demolindo as que estão em total desacordo com as normas ambientais e 3) o número de turistas não poderá ultrapassar 11 mil por mês, nem 132 mil por ano, até que um novo estudo de capacidade de carga seja realizado.

Como disciplina a Lei Complementar nº 140/11, esse tipo de acordo, assim como convênios e acordos de cooperação técnica, pode ser firmado por tempo indeterminado. E foi o que aconteceu, com o documento sendo assinado pelos entes sem prazo de vigência e, ainda, com a restrição que só poderá ser substituído por outro acordo similar, sujeito à necessária homologação do Supremo Tribunal Federal, para que produza seus efeitos legais. Dessa forma, a gestão da área urbana da ilha principal, — que está na APA federal de

Fernando de Noronha — a partir desse acordo, passa a ser reconhecida e exercida pelo Estado de Pernambuco.

Para se adequar às definições que resultaram do acordo, a CPRH criou o Plano de Gestão Sustentável Integrada (PGSI) e contratou o Instituto de Tecnologia de Pernambuco (ITEP) para elaboração desse documento de planejamento, que conta com a participação e colaboração dos moradores, entidades e organizações do arquipélago. Esse plano de gestão visa fornecer as bases para o planejamento ambiental e urbano da área sob a responsabilidade de Pernambuco e se divide em quatro etapas: elaboração de Diagnóstico Socioeconômico e Ambiental; elaboração de um Estudo de Capacidade de Suporte e de seus Indicadores de Sustentabilidade; elaboração do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental Estadual Arquipélago Fernando de Noronha e a criação do seu Conselho Gestor, além da elaboração do Plano de Ordenamento Urbanístico da APA (CPRH, 2022).

4.2. Resultados do Acordo de Gestão Integrada

O reconhecimento da necessidade de cooperação e a definição da atuação coordenada dos entes federativos na gestão de Fernando de Noronha representa não só um ganho no sentido de harmonizar a atuação dos órgãos ambientais, mas o alcance do federalismo cooperativo fomentado na Lei Complementar nº 140/2011, que enfatiza, no seu art. 3º, § 3º, a necessidade de não haver sobreposição de atuação e evitar-se conflitos, como forma de contribuir para uma atuação administrativa eficiente. Em razão das características peculiares de Fernando de Noronha; uma ilha oceânica, declarada Patrimônio Natural Mundial da Humanidade e explorada com diferentes usos ao longo do tempo, e observando o tratamento que o Estado brasileiro fornece para essas localidades, com foco na conservação, é justo considerar que, quanto maior o esforço para proteger ecossistemas e conciliar o uso do solo com as demandas turísticas e exploração sustentável, mais benefícios a coletividade poderá usufruir.

De certo modo, a gestão já consolidada do ICMBio na área facilitou o acordo. Primeiro, porque ambas as UCs de âmbito federal dispõem de plano de manejo – sendo, inclusive, utilizados como referência em termos de zoneamento da APA. Segundo, porque o PARNAMAR dispõe de ampla infraestrutura física nos trechos turísticos, taxa de visitação, posto de informação e controle e guias espalhados por essa localidade, instruindo os visitantes. Com efeito, a *expertise* acumulada do ICMBio no que tange à gestão de unidades

de conservação de grande porte auxiliou na resolução desse conflito, já que a área do parque continuará inteiramente sob administração desse órgão.

Sob tais premissas, a formalização do acordo contribui com a proteção ao meio ambiente, dando eficácia sobretudo aquilo que foi preconizado no art. 44 da Lei do SNUC: “as ilhas oceânicas e costeiras destinam-se prioritariamente à proteção da natureza e sua destinação para fins diversos deve ser precedida de autorização do órgão ambiental competente” (Brasil, 2000).

Considerando o cenário anterior de insegurança jurídica, a concretização do plano de gestão (PGSI) e o consequente desenvolvimento do Plano de Manejo da APA Estadual irão prover normas mais específicas para área, e poderão trazer maiores esclarecimentos com benefícios tanto para os gestores públicos, quanto para a população residente e turistas.

Editar normas específicas resulta em maior transparência. Isso possibilita melhor acompanhamento de seu cumprimento, com consequente cobranças da sociedade de forma geral de que se realize uma análise com direcionamentos mais claros, e, por fim, dos residentes buscarem a regularização das suas residências e dos seus empreendimentos, com segurança jurídica em relação às normas ambientais e urbanas.

Noutro giro, um dos pontos mais recorrentes de discordância entre Estado e União (além de população local e empreendedores) relativo ao limite de pessoas em Fernando de Noronha e o número máximo de turistas, restará resolvido através do Estudo de Capacidade de Suporte, a ser elaborado no âmbito do PGSI, que trará dados concretos e assim, poderá promover uma melhor conciliação entre demandas turísticas e de conservação.

Assim, infere-se que a formalização do acordo gerou ganhos para todos os atores públicos e privados atuantes na ilha, trazendo segurança jurídica e uma maior proteção ambiental à área. Por essa razão, ele serve como exemplo de solução paradigmática exitosa a impasses ambientais e socioeconômicos gerados com a criação, por entes federativos diversos, de unidades de conservação sobrepostas, em especial em se tratando de áreas de grande apelo econômico e ambiental.

5. CONCLUSÃO

A sobreposição de unidades de conservação impõe desafios para a gestão. Esses desafios se dão em relação ao domínio da área, quando se tratar de UC de domínio público, e ao uso e finalidades da unidade. Em relação ao domínio, se já houve consolidação das terras da UC federal de domínio público pela União, não sendo possível aos demais entes federativos desapropriarem bens federais, não será possível a estes últimos criar unidades

sobrepostas também de domínio público. Por outro lado, se ainda não houve consolidação das terras da UC de proteção integral no domínio da União, Estados e municípios poderão criar UCs também de domínio público sobrepostas à UC federal. Isso porque, cuidando a criação de tais espaços ambientais de ação decorrente do exercício da competência comum, os objetivos compartilhados impõem aos diferentes entes articularem-se de forma cooperativa para a obtenção dos fins propostos às unidades criadas em sobreposição.

A observância da dominialidade das terras, todavia, está dispensada para os casos de sobreposição de UC de categorias que não impõem o domínio público, como é o caso das áreas de preservação ambiental-APA.

Relativamente ao uso e finalidades, a eventual incompatibilidade do uso e fins entre as unidades sobrepostas dará prevalência à UC criada pelo ente federal, pelo princípio da preponderância de interesse, devendo-se fazer a adequação das demais unidades estaduais ou municipais sobrepostas, salientando-se a necessidade de formalização de ato para realização de gestão conjunta.

No caso específico de Fernando de Noronha, a sobreposição se dá em relação a uma área de proteção ambiental federal e um parque nacional e uma área de proteção ambiental e um parque estaduais.

A sobreposição de unidades de conservação no arquipélago de Fernando de Noronha, envolvendo entes federativos distintos e categorias de manejo diversas, representou, assim, um desafio complexo para a gestão ambiental e territorial. A ausência de definição dominial e a coexistência de normas conflitantes exigiram a adoção de um modelo cooperativo, materializado no Acordo de Gestão Integrada homologado pelo Supremo Tribunal Federal.

A consolidação do Acordo de Gestão firmado entre a União e o Estado de Pernambuco para a gestão compartilhada das unidades de conservação federais e estaduais sobrepostas representa um marco para conciliação de interesses de proteção ao meio ambiente no arquipélago de Fernando de Noronha. Ainda que se tenha iniciado por meio de uma ação judicial, o resultado foi acordado por ambos os entes federados, em atenção às suas competências comuns, já que, para além de facilitar a administração desse Distrito Estadual, tende a aumentar a eficiência na fiscalização e proteção de uma das áreas mais importantes do Brasil em termos de natureza, biodiversidade e turismo ecológico, reconhecida internacionalmente por sua singularidade.

O acordo formalizado entre a União e o Estado de Pernambuco pode ser tomado como exemplo para casos de sobreposição territorial de unidades de conservação, ou ainda como forma de solução consensuada em matérias de competência comum dos entes

federativos, vez que deixou claras as linhas de atuação dos órgãos públicos. Ainda que sejam escassos os casos em que a sobreposição se dá com uma UC abrangendo integralmente a área de outra UC, criadas por entes políticos diversos, acordos similares podem ser feitos para conciliar proteção de áreas protegidas que se sobreponham ocasionalmente em algumas partes. Isso tende a resultar num cenário de menor insegurança jurídica e dá cumprimento ao regramento constitucional e infraconstitucional de atuação cooperativa e coordenada dos entes federativos na proteção ao meio ambiente.

Evidentemente, só o acompanhamento ao longo do tempo permitirá reflexões maiores sobre a efetividade do acordo de gestão. Todavia, conforme observado, a sua concretização, com a definição de responsabilidades claras dos entes federativos e a consequente edição de normas mais específicas, poderá promover uma otimização da gestão ambiental e urbana da área, garantindo a consolidação do título de Patrimônio Mundial da Humanidade para as presentes gerações e para as que virão.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006. Institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas - PNAP, seus princípios, diretrizes, objetivos e estratégias, e dá outras providências. 13 abr. 2006.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.102, de 9 de fevereiro de 1942. Cria o Território Federal de Fernando de Noronha. 9 fev. 1942

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Política Nacional do Meio Ambiente. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. 31 ago. 1981.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. 18 jul. 2000.

BRASIL. Lei nº 140 de 8 de novembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal. 8 nov. 2011.

CPRH lança Plano de Gestão Sustentável Integrada para a Área de Proteção Ambiental de Fernando de Noronha. 23 maio 2022. Disponível em:

<https://www2.cprh.pe.gov.br/2022/05/23/cprh-lanca-plano-de-gestao-sustentavel-integrada-para-a-area-de-protecao-ambiental-de-fernando-de-noronha/>. Acesso em: 1 mar. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FARIAS, Talden. *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FERREIRA, Heline Sivini. Competências Ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes, LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FRANCO, Marcia Maria Macedo. A repartição de competências para criação e gestão de Unidade de Conservação na Constituição Federal de 1988. In: Leuzinger, Márcia Dieguez; Santana, Paulo Campanha; Souza, Lorene Raquel de (orgS.). **Os 20 anos da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. 1ed.Brasilia: UniCEUB, 2021, v. 1, p. 337-355.

FRANCO, Marcia Maria Macedo. sobreposição de unidades de conservação: uma breve análise da possibilidade e regime jurídico em face do ordenamento jurídico brasileiro. In: Leuzinger, Márcia Dieguez, *et al* (Orgs.). **Ensaio sobre sustentabilidade**. – Brasília: Praeceptor, 2018.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000

GASPARINE, J. L. e MACIEIRA, R. M. Arquipélago de Fernando de Noronha. In: MEC, SEB. **Nossas Ilhas Oceânicas**. Brasília: MEX, p. 17-32, 2007.

IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 04 abr. 2025.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 11. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Método, 2007

MEIRELLES, Hely. **Direito Administrativo brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MILARÉ, Édis. **Relação jurídica à danosidade ambiental**: contribuição para o delineamento de um microsistema de responsabilidade. 2016. Tese (Doutorado em Direito) PUC-SP, São Paulo - SP, 2016.

MYERS, Norman. **Florestas tropicais**: sumindo, sumindo...? In: WILSON, E. O. (Org.) Biodiversidade. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

PARQUE NACIONAL DE FERNANDO DE NORONHA. disponível em https://www.parnanoronha.com.br/files/ugd/2b2627_1a399eb418fa49ea9ebb86afe6297a88.pdf. Acesso: 27/01/2025.

PERNAMBUCO. Decreto Estadual nº 13.553, de 7 de abril de 1989. Declara Área de Proteção Ambiental o Arquipélago de Fernando de Noronha e dá outras providências. 1989.

PERNAMBUCO. Lei Estadual nº 11.304, de 28 de Dezembro de 1995. Institui o Distrito Estadual de Fernando de Noronha, aprova a sua Lei Orgânica, dispõe sobre medidas de natureza administrativa e dá outras providências. Lei Estadual nº 11.304 1995.

SERAFINI, França & ANDRIGUETTO-FILHO. Revista de Gestão Costeira Integrada / Journal of Integrated Coastal Zone Management 10(3):281-301. 2010).

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Cível Originária 402. Relator Min. Nelson Jobim, 25 de setembro de 2000. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1488298>. Acesso em: 20 mar. 2025 a.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Cível Originária 3568/PE. Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Brasília, 21 de março de 2023. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356827148&ext=.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2025 b.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Petição nº 3.388/RR. Tribunal Pleno. Rel. Min. Carlos Ayres Britto, Brasília. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/pet3388ma.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2025 c.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Cautelar nº 1255 MC/RR. Rel. Min. Celso de Mello, Brasília, 16 de junho de 2006. Informativo nº 432. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/informjurisdata/article/view/4512/4705>. Acesso em: 22 mar. 2025 d.

UNESCO. **Islas atlánticas brasileñas – Reservas de Fernando de Noronha y Atolón de las Rocas**. 16 dez. 2001. Disponível em: <https://whc.unesco.org/es/list/1000>. Acesso em: 19 mar. 2025.