

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS POLÍTICAS E JURÍDICAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

BEATRIZ DE OLIVEIRA GOMES

**O PROCESSO LICITATÓRIO DA CONCESSÃO DO ZOOLOGICO DO RIO DE  
JANEIRO**

Orientador: Prof. Dr. José Carlos Buzanello

Rio de Janeiro

2022

Beatriz de Oliveira Gomes

O PROCESSO LICITATÓRIO DA CONCESSÃO DO ZOOLOGICO DO RIO DE  
JANEIRO

Monografia apresentada à Escola de  
Administração da Universidade Federal do  
Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) para  
obtenção do título de Bacharel em  
Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. José Carlos Buzanello

Rio de Janeiro

2022

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, em primeiro lugar, à minha família, em especial minha mãe e irmã, que sempre me deram forças para que eu continuasse os meus estudos e me apoiaram nas minhas escolhas.

Ao meu querido pai, que não se encontra mais nesse plano físico, mas sei que onde estiver está muito feliz pela minha jornada. Dedico este trabalho a ele, que sempre amou e respeitou os animais e me incentivou a amá-los também desde a minha infância.

Às minhas amigas que entenderam o meu afastamento para me dedicar integralmente ao TCC e sempre me davam palavras de incentivo.

À professora Marina, pelas valiosas dicas ao longo do processo.

Ao professor Buzanello, por ter aceitado o convite para ser o meu orientador.

A todos os animais que sofrem maus-tratos e são traficados, gostaria que um dia eles tivessem a oportunidade de viver plenamente e livre de toda a crueldade ao qual são submetidos.

À todas e todos que lutam por uma sociedade mais igualitária, contra a exploração animal e livre de especismo.

BEATRIZ DE OLIVEIRA GOMES

**O PROCESSO LICITATÓRIO DA CONCESSÃO DO ZOOLOGICO DO RIO DE  
JANEIRO**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola de Administração Pública da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Administração Pública.

Aprovada em: 21 de fevereiro de 2022.

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. José Carlos Buzanello (orientador)  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

---

Prof. Julio Cesar Silva Macedo  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

---

Profa. Maria Lúcia de Paula Oliveira  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)

“A libertação animal também é uma libertação  
humana.”  
Peter Singer

## RESUMO

Na Administração Pública, é comum a necessidade de contratar serviços fornecidos por terceiros para atender às demandas de interesse público mediante licitação, e as concessões representam um modelo em que o bem ou serviço é outorgado para a iniciativa privada e é custeado mediante o pagamento de tarifas por parte dos usuários. Levando em consideração o cenário de concessões na cidade do Rio de Janeiro, o objetivo da pesquisa foi analisar o processo da concessão do Zoológico do Rio de Janeiro, ocorrido em 2016, desde o momento anterior à concessão ao contrato firmado entre o poder público e a concessionária. A partir dos documentos públicos que compunham o processo licitatório do Zoológico, como o Edital e seus Anexos, foram exploradas as etapas que culminaram na vitória do grupo privado Cataratas, responsável pela administração do Zoológico por 35 anos. Para os demais zoológicos no país, há potencial de crescimento nas concessões dadas as vantagens oferecidas e pelos exemplos de sucesso de estabelecimentos já concedidos.

**Palavras-chave:** concessão; licitação; zoológico.

## RÉSUMÉ

Dans l'Administration Publique, il est courant de devoir contracter des services fournis par des tiers pour répondre aux demandes d'intérêt public par licitation. En outre, les concessions représentent un modèle dans lequel le bien ou le service est accordé au secteur privé et il est financé par le paiement de tarifs par les utilisateurs. Compte tenu du contexte des concessions dans la ville de Rio de Janeiro, l'objectif de la recherche est d'analyser le processus de concession du Zoo de Rio de Janeiro, qui a eu lieu en 2016, depuis le moment avant la concession jusqu'au contrat signé entre l'autorité publique et le concessionnaire. À partir des documents publics qui constituaient le processus d'appel d'offres du Zoo, tels que l'avis public et ses annexes, les étapes ont été explorées, ce qui a eu pour résultat la victoire du groupe privé Cataratas, chargé de gérer le Zoo pendant 35 ans. Pour les autres zoos du pays, les concessions présentent un potentiel de croissance étant donné les avantages offerts et les exemples de succès d'établissements déjà accordés.

**Mots clés:** concession; licitation; zoo.

## LISTA DE SIGLAS

Azab	Associação de Zoológicos e a Aquários do Brasil
CAT	Certidões de acervo técnico
Cetas	Centro de Triagem e Reabilitação de Animais Silvestres
Conama	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPI	Comissão parlamentar de inquérito
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DOM	Diário Oficial do Município
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
MPPI	Ministério Público do Estado do Piauí
PPP	Parceria público-privada
Secpar	Secretaria Especial de Concessões e Parcerias Público-Privadas
Sema	Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Infraestrutura
Semar	Secretaria do Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
Sima	Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo
Smac	Secretaria Municipal de Meio Ambiente do Rio de Janeiro
SZB	Sociedade de Zoológicos do Brasil
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCMRJ	Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro
TJRJ	Tribunal de Justiça do Rio
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
WAP	World Animal Protection
WAZA	World Association of Zoos and Aquariums

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2</b>	<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>11</b>
<b>3</b>	<b>REVISÃO DE LITERATURA .....</b>	<b>13</b>
3.1	AS LICITAÇÕES PÚBLICAS.....	13
3.1.1	Princípios das licitações .....	14
3.1.2	Modalidades da licitação.....	16
3.2	A COMISSÃO DE LICITAÇÃO .....	17
3.3	FASES DO PROCESSO LICITATÓRIO DA CONCORRÊNCIA.....	18
3.3.1	Edital.....	19
3.3.2	Habilitação .....	19
3.3.3	Classificação .....	20
3.3.4	Homologação.....	21
3.3.5	Adjudicação.....	21
3.4	CONCESSÕES .....	21
3.4.1	Concessão comum .....	23
3.4.2	Concessão especial.....	24
<b>4</b>	<b>OS ZOOLOGICOS.....</b>	<b>26</b>
4.1	BREVE HISTÓRICO SOBRE OS ZOOLOGICOS .....	26
4.2	OS PAPÉIS DOS ZOOLOGICOS .....	28
4.3	CONCESSÕES DE ZOOLOGICOS NO BRASIL .....	31
4.3.1	O Zoológico do Rio de Janeiro .....	34
4.3.2	Antecedentes da concessão .....	35
<b>5</b>	<b>ANÁLISE DAS ETAPAS DA CONCESSÃO DO ZOOLOGICO DO RIO DE JANEIRO .....</b>	<b>38</b>
5.1	FASE INTERNA .....	38
5.2	FASE EXTERNA .....	38
5.2.1	Edital da concessão.....	38
5.2.2	Classificação e Habilitação da concessão .....	42
5.2.3	Homologação e Adjudicação da concessão .....	45
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>48</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>50</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Na Administração Pública, é comum a necessidade de adquirir bens ou contratar serviços fornecidos por terceiros para atender às demandas de interesse público. Porém, ao contrário dos particulares, que possuem ampla liberdade de escolha, a Administração Pública não pode contratar diretamente com particulares (salvo situações excepcionais previstas no art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993)<sup>1</sup> sem o devido procedimento formal de licitação, uma vez que o uso do dinheiro público deve ser feito de forma transparente para toda a sociedade. Para as contratações, a Administração Pública deverá então, selecionar, entre todos os interessados que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a proposta mais conveniente para a celebração de contrato (DI PIETRO, 2018).

Na concessão o bem ou serviço é outorgado para a iniciativa privada (pessoa jurídica ou consórcio de empresas) e é custeado mediante o pagamento de tarifas por parte dos usuários. Os contratos de concessão, conforme previsto no art. 2º, inc. II, da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, exigem, o procedimento prévio de licitação na modalidade concorrência (BRASIL, 1995a).

Levando em consideração o cenário de concessões na cidade do Rio de Janeiro, com a aquisição de equipamentos e serviços, como o abastecimento de água e esgotamento sanitário, o Aeroporto Internacional Tom Jobim, a Linha Amarela, o Complexo Paineiras e o Jardim Zoológico do Rio de Janeiro, objeto desta pesquisa, faz-se necessário um estudo aprofundado sobre o tema, com o detalhamento de suas etapas.

A escolha do Zoológico do Rio de Janeiro como objeto de estudo se deu pela sua importância no quesito econômico, representando um atrativo que movimenta o setor turístico da cidade e gera renda para as pessoas que trabalham no local, e pelos papéis relevantes que desempenha para a sociedade e os animais (conservação, educação ambiental, lazer e pesquisa).

O Zoológico do Rio de Janeiro, até então administrado pela Prefeitura do Rio de Janeiro, vinha, desde 2012, sendo alvo de fiscalizações com apontamento de irregularidades. Em 2016, a situação ficou crítica, e o Zoológico foi interditado para o público pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), com a aplicação de multa diária até a adequação das melhorias demandadas. A alegação para o embargo era a de que o Zoológico não tinha mais condições de receber outros animais e de atender

---

<sup>1</sup> O art. 24 da Lei nº 8.666 trata dos casos específicos em que a licitação é dispensável (BRASIL, 1993).

adequadamente o público (INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS, 2016).

Desse modo, em 2016, a Prefeitura iniciou o processo de licitação para empresas interessadas em administrar o Zoológico. A vencedora da licitação foi a empresa Cataratas do Iguaçu S.A., integrante do Grupo Cataratas, que administra outros atrativos turísticos Brasil afora, como o Parque Nacional do Iguaçu, primeiro parque do país a ser concedido à iniciativa privada (FANTIN, 2021). No Rio de Janeiro, o Grupo Cataratas já administra, por meio de concessão, o complexo Paineiras-Corcovado e o empreendimento particular AquaRio (GRUPO CATARATAS, c2019).

Nesse contexto, a pesquisa objetiva analisar o processo da concessão do Zoológico do Rio de Janeiro, ocorrido em 2016, desde o momento anterior à concessão ao contrato firmado entre o poder público e a concessionária, de modo que os futuros gestores tenham conhecimento de todas as etapas do processo licitatório e possam avaliar como a concessão modificou a estrutura de um atrativo que carecia de investimentos.

Como objetivo secundário propõe-se apresentar a história da criação do Zoológico do Rio de Janeiro, destacando os pontos emblemáticos que culminaram na concessão para a iniciativa privada.

O presente trabalho está estruturado em capítulos além desta introdução. O capítulo seguinte traz a metodologia utilizada para a pesquisa, e em seguida a revisão de literatura trata dos principais conceitos abordados no estudo. O quarto capítulo desenvolve o conceito de zoológico e seus diferentes papéis para a sociedade, além de trazer à tona o contexto anterior à concessão do Zoológico do Rio de Janeiro. O capítulo subsequente apresenta a análise da concessão do Zoológico, com as descrições das fases internas e externas até a assinatura do contrato entre o poder público e a concessionária vencedora. E por fim, o último capítulo traz as considerações finais sobre o tema apresentado.

## 2 METODOLOGIA

Para a referida pesquisa foi utilizado o método de análise documental proposto pela autora Laurence Bardin (1977). A análise funciona como uma fase preliminar da constituição de um serviço de documentação ou de um banco de dados. O método de análise documental se resume a “uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original a fim de facilitar num estado ulterior, a sua consulta e referência” (BARDIN, 1977, p. 45).

Na pesquisa, foram selecionados os documentos públicos que compunham o processo licitatório do Zoológico, como o Edital e seus Anexos (documento bruto), e realizada uma análise detalhada de suas etapas para representá-los como um documento secundário (representação do primeiro), visando facilitar o acesso ao leitor, de forma que este detenha o máximo de informações possível (BARDIN, 1977).

Para Cellard (2008), em uma análise preliminar são necessárias duas etapas, a análise crítica preliminar e a análise em si. A primeira consiste em realizar uma análise crítica dos documentos, avaliando o contexto social global no qual foi produzido, o autor ou os autores, a autenticidade e a confiabilidade do texto, a natureza do texto e os conceitos-chave e a lógica interna do texto. Como base para o tratamento das informações, foram selecionados os livros com foco em Direito Administrativo e Licitações e Contratos, trabalhos acadêmicos (dissertações, artigos) com temas referentes a licitações, concessões e zoológicos, além de reportagens que abordassem o contexto da época em que ocorreu a licitação.

Em seguida, na análise propriamente dita, é o momento de extrair os elementos pertinentes do texto que irão possibilitar a elucidação do objeto de estudo e contribuir para solução dos problemas de estudo propostos. O autor também propõe a análise de fontes, pessoas ou grupos representando interesses diferentes, de modo a obter um ponto de vista global e diversificado (CELLARD, 2008).

Como limitação, em uma pesquisa de caráter documental, a interação com sujeitos fica comprometida, o que pode delimitar as concepções do objeto estudado. Outro ponto relevante é em relação ao acesso aos documentos, pois por se tratar de uma licitação realizada em gestão anterior, as informações encontram-se dispersas. Como exemplo, a Secretaria Especial de Concessões e Parcerias Público-Privadas (Secpar), órgão responsável pela elaboração do Edital, atuava de forma centralizada em licitações na época da concessão, enquanto na gestão seguinte (2017-2020) o órgão responsável passou a ser a Coordenadoria Geral de Controle de Contratos

e Licitações, atrelada à Secretaria da Casa Civil. No governo atual (2021-2024), não há uma Secretaria específica para atuação em trâmites de licitações.

### 3 REVISÃO DE LITERATURA

Para o entendimento da concessão do Zoológico do Rio de Janeiro, se faz necessária a explanação dos principais conceitos que envolvem o processo licitatório até a execução do contrato administrativo.

#### 3.1 AS LICITAÇÕES PÚBLICAS

As licitações públicas são realizadas a partir da necessidade da Administração Pública de adquirir bens ou contratar serviços fornecidos por terceiros para atender as demandas da sociedade. Nas contratações, a Administração Pública selecionará por meio de licitação, entre todos os interessados que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a proposta mais conveniente para a celebração de contrato (DI PIETRO, 2018).

O autor Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 538) conceitua licitação da seguinte forma:

[...] é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados.

A licitação é o antecedente necessário do contrato administrativo. Concluída a licitação, a Administração Pública não fica obrigada a celebrar o contrato, mas, se o fizer, deve ser necessariamente com a licitante vencedora do certame (MEIRELLES, 2016).

Desde 1993 o Brasil possuía como norteadora das licitações a Lei nº 8.666, ou Lei de Licitações, que instituía regras e normas a respeito de licitações e contratos a níveis federal, estadual e municipal (BRASIL, 1993). A Lei de Licitações era até então complementada pela Lei nº 10.520 (BRASIL, 2002), que disciplina especificamente a modalidade Pregão, e pela Lei nº 12.462, que trata da modalidade do Regime diferenciado de Contratações Públicas – RDC (BRASIL, 2011).

Em 1º de abril de 2021 foi sancionada uma nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133) que substituirá as Leis nº 8.666, 10.520 e 12.462 no prazo de dois anos a contar da data de publicação da nova lei (BRASIL, 2021). Apesar da atualização e revogação das antigas leis, durante os dois anos de transição as novas regras vão conviver em paralelo com as antigas e a

Administração Pública poderá decidir qual legislação aplicar em cada processo de contratação (MARINELA, 2021).

A Lei de Licitações, Lei nº 8.666, é aplicada às concessões de forma subsidiária, conforme expresso em seu art. 124: “Aplicam-se às licitações e aos contratos para permissão ou concessão de serviços públicos os dispositivos desta Lei que não conflitem com a legislação específica sobre o assunto” (BRASIL, 1993). As concessões comuns e especiais são abordadas na Lei nº 8.987 e na Lei nº 11.079, respectivamente (BRASIL, 1995a; 2004).

Como o assunto principal da pesquisa é a concessão do Zoológico do Rio de Janeiro ocorrida em 2016, ou seja, anteriormente à aprovação da nova lei de licitações em 2021, serão estudados os conceitos e princípios destacados na Lei nº 8.666, que vigorava em absoluto na época.

### 3.1.1 Princípios das licitações

As licitações, independente da modalidade, são orientadas por princípios descritos na Constituição Federal e na Lei de Licitações. No art. 37 da Constituição estão delineados os princípios que devem ser obedecidos pela Administração Pública no geral: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). No art. 3º da Lei nº 8.666 estão expressos os princípios específicos aplicados às licitações, como o da igualdade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e os princípios correlatos:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da **isonomia**, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da **legalidade**, da **impessoalidade**, da **moralidade**, da **igualdade**, da **publicidade**, da **probidade administrativa**, da **vinculação ao instrumento convocatório**, do **julgamento objetivo** e dos que lhes são **correlatos** (BRASIL, 1993, grifo nosso).

O primeiro princípio citado no art. 3º é o da isonomia, que se caracteriza pelo tratamento igualitário dispensado pela Administração entre as licitantes de forma a assegurar a igualdade de condições para todos os concorrentes (OLIVEIRA, 2015).

O princípio da legalidade é o pilar de toda a atividade administrativa. Nele, todo o procedimento licitatório deve estar vinculado à lei, ou seja, todas as suas fases estarão disciplinadas nas normas legais vigentes. Os agentes públicos não podem desvincular-se das

normas que incidem sobre o tema das licitações e contratos, sob pena de ilegalidade de seus atos (AMORIM, 2017).

O princípio da impessoalidade implica que todas as licitantes devem ser tratadas de maneira igualitária em relação aos seus direitos e obrigações. A Administração deve pautar-se por critérios objetivos em suas decisões, e não levar em consideração as condições pessoais da licitante ou possíveis vantagens por ela oferecidas, exceto as condições expressamente previstas na legislação ou no instrumento convocatório (DI PIETRO, 2018).

O princípio da moralidade significa que o procedimento licitatório deve ocorrer conforme padrões éticos e seguindo um comportamento honesto por parte tanto da Administração, quanto das licitantes. A licitação deve ocorrer em obediência às pautas de moralidade, o que inclui a lealdade e boa-fé no trato com as licitantes (MELLO, 2015).

O princípio da igualdade indica que a Administração deve dispensar tratamento isonômico a todos os interessados em contratar com o poder público. Não deverá haver preferência em favor de determinadas licitantes em detrimento das demais, e sim uma competitividade que permita todas serem tratadas de forma igualitária respeitando as suas características (DI PIETRO, 2018).

O princípio da publicidade pressupõe a ampla divulgação da licitação, de modo que o maior número possível de pessoas tenha conhecimento de suas regras. Quanto mais pessoas tiverem acesso ao processo, mais eficiente será a forma de seleção, e, conseqüentemente, mais vantajosa será a proposta vencedora (CARVALHO FILHO, 2015). A publicidade também pressupõe a transparência no processo de forma que a sociedade possa fiscalizá-lo e assim atestar a sua legalidade.

O princípio da probidade trata das ações honestas e morais por parte dos administradores com as licitantes e para com a própria Administração. A probidade ocorre para que atividade desempenhada esteja orientada para o interesse administrativo, que é o de promover a seleção da licitante e das propostas da maneira mais correta possível (CARVALHO FILHO, 2015).

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório aborda a obrigatoriedade da observância pelas licitantes e pelo poder público das regras que são fixadas no instrumento convocatório (edital ou carta convite). Se as regras do instrumento convocatório não são seguidas, acarretará a ilegalidade da licitação (OLIVEIRA, 2015). O princípio está expresso no art. 41 da Lei nº 8.666, em que a “Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada” (BRASIL, 1993).

O princípio do julgamento objetivo impede que a licitação seja decidida sob influência de subjetivismo, sentimentos, impressões ou propósitos pessoais dos membros da comissão

responsável pelo julgamento do certame (MELLO, 2015). O art. 44 da Lei de Licitações enfatiza o princípio quando propõe que “No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei” (BRASIL, 1993).

Os princípios correlatos, mencionados por último no art. 3º da Lei nº 8.666, segundo Carvalho Filho (2015), são derivados dos princípios básicos e possuem correlação por conta da matéria que tratam. Dentre os princípios destacados pelo autor, estão o da competitividade, indistinção, inalterabilidade do edital, sigilo das propostas, formalismo procedimental, vedação à oferta de vantagens e da obrigatoriedade.

Os princípios expressos na legislação devem ser atendidos tanto pela Administração quanto pelas licitantes, de modo a garantir o devido andamento do processo licitatório e assegurar o interesse público como principal objetivo da licitação.

### **3.1.2 Modalidades da licitação**

No presente tópico são apresentadas as modalidades de licitação existentes na Lei nº 8.666 e as suas principais características. As modalidades de licitação podem ser definidas como as “formas de realização do procedimento licitatório que visam ajustar-se às peculiaridades de cada tipo de negócio administrativo” (AMORIM, 2017, p. 63).

A Lei nº 8.666, em seu art. 22 prevê cinco modalidades de licitação possíveis: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão (BRASIL, 1993). No entanto, anos após a publicação original da Lei, foram instituídas mais duas modalidades de licitação que possuem legislações próprias: o Pregão (Lei nº 10.520), criado para aquisição de bens e serviços comuns (BRASIL, 2002), e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC (Lei nº 12.462), modalidade criada para atender à demanda dos megaeventos realizados entre os anos de 2014-2016 (BRASIL, 2011).

A modalidade de licitação adequada para as concessões será, em regra, a concorrência, conforme dispõe o art. 2º, II, da Lei nº 8.987, ou em alguns casos, o leilão (BRASIL, 1995a). A concorrência está descrita no art. 22 da Lei nº 8.666 como a modalidade adequada a contratações de grande valor, em que se admite a participação de quaisquer interessados, sejam registrados ou não, que satisfaçam os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital (BRASIL, 1993). Na concorrência, são empregados os maiores recursos financeiros em relação às outras modalidades, o que exige maior formalidade do processo em conjunto com a ampla divulgação de todas as etapas.

A tomada de preços é a modalidade dedicada a contratações de vulto médio, entre interessados previamente cadastrados ou que atendam a todas as exigências para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas (art. 22, § 2º). Na tomada de preços o número de competidores tende a ser mais restrito em relação à concorrência, devido à obrigatoriedade de cadastro prévio dos interessados (BRASIL, 1993).

Outra modalidade é o convite, e se destina a contratações de menor vulto. O convite só pode ocorrer entre, no mínimo, três interessados do ramo pertinente a seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados pela unidade administrativa (art. 22). O instrumento convocatório da modalidade convite é a carta-convite (BRASIL, 1993).

A modalidade concurso está prevista no art. 22, § 4º, e destina-se à escolha de trabalho técnico, científico ou artístico entre quaisquer interessados, mediante a instituição de prêmio ou remuneração aos vencedores conforme critérios do edital publicado em imprensa oficial (BRASIL, 1993). Como se trata de seleção de projeto intelectual, a comissão que dirige a licitação deve ser criteriosa e apta intelectualmente para avaliar os trabalhos das licitantes, uma vez que, diante de inevitável subjetivismo seletivo, pode ocorrer eventual desvio de finalidade (CARVALHO FILHO, 2015). A modalidade concurso não deve ser confundida com o concurso de provas e títulos necessários à seleção de candidatos para ocupar cargos públicos.

O leilão, de acordo com o art. 22, § 5º, é a modalidade realizada entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis, produtos legalmente apreendidos, penhorados, bens imóveis cuja aquisição é oriunda de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento (BRASIL, 1993). A fim de evitar favoritismos na arrematação e atrair o maior número de licitantes, é importante que o leilão seja precedido de ampla publicidade mediante edital que indique seu objeto, local, dia e hora em que será apregoado (MEIRELLES, 2016).

O leilão também pode ser adotado nas licitações relativas à outorga de nova concessão, conforme a Lei nº 9.074, que dispõe sobre normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos (BRASIL, 1995b).

### 3.2 A COMISSÃO DE LICITAÇÃO

As licitações são processadas e julgadas por uma comissão, seja ela permanente ou especial, que conduz o desenvolvimento do certame, sob a presidência de um de seus membros. A função da Comissão é receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento de licitantes (arts. 6º, inc. XVI, e 51 da Lei nº 8.666).

As comissões de licitação são, em regra, compostas por no mínimo três membros, sendo dois deles servidores qualificados dos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação, conforme disposto no art. 51 da Lei nº 8.666 (MEIRELLES, 2016).

A comissão ainda conta com uma equipe de apoio, que deve ser integrada, em sua maioria, por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, que auxiliam em funções como a recepção aos licitantes ou a seus representantes, identificação dos credenciados, recebimento dos documentos, abertura dos envelopes, numeração das folhas de propostas, rubrica dos documentos e coleta de assinaturas em lista de presença, distribuição de crachás e elaboração de ata (MARINELA, 2015).

### 3.3 FASES DO PROCESSO LICITATÓRIO DA CONCORRÊNCIA

Após o entendimento das modalidades de licitação existentes e suas características principais, a seguir são apresentadas as fases do processo licitatório na modalidade concorrência, obrigatória em se tratando de concessões (art. 2º, inc. II, Lei nº 8.987) (BRASIL, 1995a).

O procedimento licitatório pode ser dividido em duas fases, a interna, que ocorre no interior da Administração, e a externa a partir da publicidade do certame com a convocação dos interessados.

A fase interna compreende os atos iniciais e preparatórios praticados por cada órgão e entidade administrativa para a efetivação da licitação. Essa fase não se encontra detalhada na Lei nº 8.666, no entanto, segundo Oliveira (2015), é possível apontar uma sequência de atos preparatórios, sendo eles a requisição do objeto, estimativa do valor, autorização da despesa, designação da comissão de licitação, elaboração das minutas do instrumento convocatório e do contrato, análise jurídica das minutas do instrumento convocatório e do contrato e audiência pública.

Com a publicação do instrumento convocatório, inicia-se então a fase externa da licitação, com a convocação dos eventuais interessados para aderirem ao certame e apresentarem as suas propostas (OLIVEIRA, 2015). As fases de edital, habilitação, classificação, homologação e adjudicação serão apresentadas de acordo com a ordem disposta na Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993).

### **3.3.1 Edital**

O edital é o instrumento convocatório pelo qual a Administração divulga as regras a serem aplicadas em determinado procedimento licitatório. O autor Bandeira de Mello (2015, 2015, p. 601) classifica o edital como o “ato por cujo meio a Administração faz público seu propósito de licitar um objeto determinado, estabelece os requisitos exigidos dos proponentes e das propostas, regula os termos segundo os quais os avaliará e fixa as cláusulas do eventual contrato a ser travado”. O edital pode ser entendido como uma lei, pois subordina tanto os administradores quanto os administrados às regras estabelecidas (CARVALHO FILHO, 2015).

No artigo 40 da Lei nº 8.666 constam as informações cruciais que devem ser observadas no edital, como a descrição do objeto da licitação, prazo, condições para assinatura do contrato, sanções, condições para participação, critérios de julgamento, condições de pagamento, dentre outras (BRASIL, 1993). A licitação deve ocorrer respeitando as regras estabelecidas no edital, seguindo o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto no art. 3º (BRASIL, 1993).

Qualquer cidadão pode impugnar o edital de licitação por irregularidade, devendo protocolar a sua manifestação em até cinco dias úteis antes da data de abertura dos envelopes de habilitação, e a Administração deve responder e julgar à impugnação em até três dias úteis (art. 41, § 1º).

### **3.3.2 Habilitação**

Após a convocação pelo edital, é na fase de Habilitação que os interessados em contratar com o poder público devem demonstrar que possuem os requisitos e qualificações necessárias para a disputa da licitação. Nessa fase há a abertura dos envelopes com as documentações exigidas pelo edital e sua apreciação (DI PIETRO, 2018)

Na concessão, a habilitação deve guiar-se pelos critérios adotados na Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993). O tipo de documentação exigido das licitantes está elencado no art. 27 e relaciona-se exclusivamente à habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação

econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista e cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).<sup>2</sup>

Via de regra, a comissão responsável analisa primeiramente os documentos necessários à habilitação dos candidatos, para posteriormente serem analisadas as propostas (art. 43, Lei nº 8.666/93). No entanto, a Lei de Concessões prevê a inversão das fases de habilitação e julgamento das propostas, desde que prevista em Edital (art. 18-A) (BRASIL, 1995a).

### 3.3.3 Classificação

Na fase de classificação há a avaliação e julgamento das propostas das licitantes, com a classificação final por ordem de preferência das propostas mais vantajosas, segundo critérios objetivos fixados no edital (OLIVEIRA, 2015).

Os critérios objetivos que poderão ser utilizados para julgamento da proposta mais vantajosa para o poder público se apresentam de maneiras diferentes na Lei de Licitações e na Lei de Concessões. A primeira prevê quatro tipos de critérios, denominados tipos de licitação: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta (art. 45, § 1º, inc. I ao IV) (BRASIL, 1993). Já a segunda prevê em seu art. 15 sete itens, sendo eles: o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado (inc. I), a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão (inc. II), a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII (inc. III), melhor proposta técnica, com preço fixado no edital (inc. IV), melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica (inc. V), melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica (inc. VI), ou melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas (inc. VII) (BRASIL, 1995a).

O autor Bandeira de Mello (2015, p. 741) faz críticas em relação aos incisos II, III, VI e VII da Lei de Concessões, pois segundo ele, o “serviço público, por definição, existe para satisfazer as necessidades públicas e não para proporcionar ganhos ao Estado”. A relevância do critério de maior oferta pode contribuir para que a tarifa do serviço prestado seja maior, e estará em contradição com o primeiro inciso, que incide sobre a modicidade das tarifas.

---

<sup>2</sup> Art. 7º, XXXIII: “proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos” (BRASIL, 1988).

### 3.3.4 Homologação

Seguida à classificação, ocorre a homologação, sendo o ato de controle hierárquico pelo qual a autoridade superior competente, que possui deliberação final sobre o julgamento, concorda e confirma os atos realizados pela comissão de licitação ou pelo pregoeiro (AMORIM, 2017). Caso seja constatado algum vício nas fases anteriores, ao invés da homologação, ocorre a anulação de todo o processo (MELLO, 2015).

### 3.3.5 Adjudicação

A adjudicação é o ato pelo qual a Administração, pela mesma autoridade competente atribuída na fase de homologação, concede ao vencedor da melhor proposta o objeto da licitação. É o ato final do procedimento licitatório (DI PIETRO, 2018).

As únicas hipóteses em que a Administração pode deixar de efetuar a adjudicação são a anulação ou revogação do procedimento. A anulação ocorre em caso de ilegalidade, e a revogação, em caso de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, conforme art. 49 (BRASIL, 1993).

Realizada a adjudicação, a Administração convocará a adjudicatária para assinar o contrato, devendo fazê-lo no prazo de 60 dias da data da entrega das propostas, e caso ultrapassado esse prazo, as licitantes ficam liberadas dos compromissos assumidos (art. 64, § 3º).

## 3.4 CONCESSÕES

As concessões surgiram no contexto em que o Estado, ao assumir novos encargos no campo social e econômico, precisou transferir a terceiros a execução de serviço público para atender a demanda. Daí surgiu a necessidade de encontrar novas formas de gestão do serviço público e da atividade privada exercida pela Administração (DI PIETRO, 2018).

A autoria Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018, p. 374) explica a concessão em sentido amplo:

[...] pode-se definir concessão, em sentido amplo, como o contrato administrativo pelo qual a Administração confere ao particular a execução remunerada de serviço público, de obra pública ou de serviço de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ou lhe cede o uso de bem público, para que o explore pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais.

De acordo com o conceito exposto pela autora, ocorre uma descentralização na prestação dos serviços de titularidade da Administração Pública. A concessão pode ocorrer, por exemplo, quando o poder público não dispõe de recursos financeiros e/ou capacidade técnica para prestar o serviço com qualidade e realizar melhorias necessárias, atribuindo a execução do objeto a uma concessionária.

A Constituição Federal, em seu art. 175, faz menção expressa à prestação de serviços públicos por terceiros, desde que mediante licitação, quando menciona que: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos” (BRASIL, 1988).

A partir da instrução do art. 175 e em consonância com artigo 22, inc. XXVII, que atribui competência legislativa à União para a edição de normas gerais sobre licitações e contratos (BRASIL, 1988), foram aprovadas leis específicas sobre o regime de concessões, com regramentos próprios. A Lei de Concessões (Lei nº 8.987) foi decretada no ano de 1995, e disciplina as concessões comuns de serviço público (BRASIL, 1995a). As concessões de rádio e televisão não se sujeitam à Lei nº 8.987/95 e são regidas pela Lei nº 8.977 (BRASIL, 1995a). Posteriormente em 2004 foi promulgada a Lei nº 11.079, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada (PPP), chamadas de concessões especiais (BRASIL, 2004).

As concessões, em regra geral, são realizadas a partir da modalidade concorrência, podendo ocorrer em alguns casos, o leilão com a adoção de lances (art. 18-A, inc. I) para definição do maior valor de outorga (BRASIL, 1995a). Dois exemplos de leilão de concessão com o critério de maior valor de outorga já aconteceram no Rio de Janeiro, sendo um deles o Zoológico do Rio de Janeiro, objeto de estudo deste trabalho, ocorrido em 2016, e o outro em 2021, quando os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário do estado foram arrematados, inicialmente em dois blocos, pelo critério de maior oferta, pela concessionária Águas do Rio por R\$ 22,6 bilhões (BOECKEL, 2021).

A concessão acontece a partir do desdobramento de etapas da qual a licitação é essencial e obrigatória. O processo de contratação de uma concessão de serviço público ocorre em quatro etapas: planejamento, licitação, formação do vínculo contratual e a execução do contrato. O planejamento é considerado a fase interna da licitação. Como nesta etapa ainda não existe licitação, a Administração pode desistir do processo e arquivá-lo. Na segunda etapa, chamada de fase externa, ocorre a licitação propriamente dita, e caso a Administração queira desistir do processo nesta fase, é preciso revogar a licitação (KOCH, 2008).

Quanto às formas de extinção das concessões, elas estão previstas no art. 35 da Lei de Concessões, e ocorrem em situações de advento do termo contratual, encampação, caducidade, rescisão, anulação e falência ou extinção da empresa concessionária e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual (BRASIL, 1995a).

O contrato de concessão não funciona como um contrato celebrado entre particulares, pois a Administração possui prerrogativas que a colocam em posição de supremacia em relação ao contratado, as chamadas cláusulas exorbitantes. Dentre as cláusulas exorbitantes estão a exigência de garantias (não podendo ultrapassar o correspondente a 5% do valor do contrato), alteração unilateral do contrato, rescisão unilateral, fiscalização, aplicação de penalidades, anulação, retomada do objeto, e restrições ao uso da *exceptio non adimpleti contractus* (exceção do contrato não cumprido) (DI PIETRO, 2018).

Na Lei de Concessões, em seu art. 14, estão elencados os princípios que devem estar presentes nas concessões: legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, julgamento por critérios objetivos e vinculação ao instrumento convocatório (BRASIL, 1995a). Percebe-se que há uma repetição dos princípios já descritos na Lei de Licitações, e Justen Filho (2003, p. 216 *apud* KOCH, 2008, p. 21) explica que de fato não há diferenças entre os princípios das duas leis: “Insista-se em assinalar que a licitação da Lei nº 8.987 não se sujeita a princípios distintos dos consagrados na Lei nº 8.666. Não há diferença qualitativa nem quantitativa quanto aos princípios disciplinadores de licitações das duas Leis.”

Ao poder público, cabe a fiscalização do contrato com a verificação se os serviços estão sendo executados de maneira adequada e atendendo ao interesse público, coibindo exageros por parte das concessionárias (KOCH, 2008).

Tendo em vista que a concessão pode ter diversos objetos, tais como rodovias, ferrovias, serviço de saneamento, aeroportos, portos, zoológicos, transporte público coletivo etc., há diferentes modalidades de concessões e elas podem ser classificadas em dois grandes grupos: concessões comuns e concessões especiais.

### **3.4.1 Concessão comum**

As concessões comuns são reguladas pela Lei nº 8.987 (BRASIL, 1995a). Na legislação, há subdivisão em mais duas modalidades: concessão de serviço público e concessão de serviço público precedida da execução de obra pública (BRASIL, 1995a).

O autor Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 725) conceitua a concessão de serviço público como:

Concessão de serviço público é o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço.

De acordo a Lei nº 8.987, a delegação da prestação do serviço público deve ser realizada pelo poder concedente (União, Estado, Distrito Federal ou Município), mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo,<sup>3</sup> e assumida por pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, assumindo os riscos e por prazo determinado (art. 2º, inc. II) (BRASIL, 1995a).

A concessão de serviço público precedida da execução de obra pública é o contrato administrativo através do qual o poder público define com o particular a execução de determinada obra pública, por sua conta e risco, delegando ao construtor, após a conclusão, a exploração por prazo determinado (CARVALHO FILHO, 2015). O Estado assim se isenta dos gastos com as obras e o investimento é de responsabilidade da concessionária, que posteriormente poderá cobrar uma tarifa dos usuários como forma de recuperação do capital investido. A Lei nº 8.987, art. 2º, inc. III, prevê que a concessão de serviços públicos precedida da execução de obra pública é realizada mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo (BRASIL, 1995a).<sup>4</sup>

A Lei de Licitações também prevê que a depender do tipo de serviço público prestado, a remuneração da concessionária pode vir de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados que não se constituem na prestação do serviço público propriamente dito, de modo a favorecer a modicidade das tarifas (art. 11) (BRASIL, 1993). Como exemplo, os anúncios publicitários em ônibus correspondem a uma receita alternativa, enquanto a tarifa da passagem cobrada diretamente dos usuários constitui a receita oriunda da prestação do serviço público propriamente dito.

### **3.4.2 Concessão especial**

---

<sup>3</sup> A modalidade diálogo competitivo foi incluída no texto da Lei de Concessões a partir da aprovação da nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21). O diálogo competitivo é utilizado para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos (BRASIL, 2021).

<sup>4</sup> Idem.

As concessões especiais ou PPP são contratos firmados entre o poder público e a concessionária visando a implantação ou gestão de serviços públicos, mediante financiamento do contratado, contraprestação pecuniária do poder público e compartilhamento dos riscos e dos ganhos entre as partes (CARVALHO FILHO, 2015).

As concessões especiais são reguladas pela Lei nº 11.079, e assim como as concessões comuns, se subdividem em duas modalidades: concessões patrocinadas e concessões administrativas (art. 2º) (BRASIL, 2004).

A concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas tratadas na Lei nº 8.987, com a peculiaridade de que há contraprestação pecuniária provida pelo parceiro público, sem contar a remuneração oriunda das tarifas pagas pelos usuários do serviço (art. 2º, § 1º) (BRASIL, 1995a). A concessão patrocinada surgiu para permitir que projetos deficitários de concessão, cuja receita tarifária não era suficiente para assegurar a cobertura dos custos do contrato e uma taxa de retorno para a concessionária, se tornassem economicamente viáveis a partir dos subsídios públicos (GUIMARÃES *et al.*, 2016).

A concessão administrativa não envolve atividade tarifada ou tarifável, logo toda a remuneração da concessionária é oriunda de contraprestações públicas. Ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens, a Administração Pública é usuária direta ou indireta do serviço prestado (Lei nº 11.079, § 2º) (BRASIL, 2004).

O que diferencia a concessão especial da concessão comum é que haverá necessariamente financiamento do Estado na primeira. A concessão ocorrida no Zoológico foi a comum, pois a concessionária obterá seus ganhos a partir das tarifas pagas pelos usuários nos ingressos para a visita no Zoológico e das receitas alternativas oriundas de atividades como venda de souvenirs, lanches etc.

## 4 OS ZOOLOGICOS

Nesta seção foram abordados assuntos referentes aos zoológicos, desde a sua criação até a discussão sobre os seus diferentes papéis na atualidade.

### 4.1 BREVE HISTÓRICO SOBRE OS ZOOLOGICOS

A origem dos zoológicos data da Antiguidade, quando civilizações possuíam coleções de animais selvagens em cativeiro para fruição das classes hierarquicamente dominantes. Essas coleções de animais na Antiguidade são conhecidas como *ménageries*, palavra em francês que pode ser definida como “qualquer pequena coleção de animais exóticos” (ENGELBRECHT, 2014, p. 49). As *ménageries* continuaram a existir nos séculos seguintes e constituíram um espaço simbólico de representação de poder, não só entre as metrópoles e suas colônias, como entre os homens e os animais (PAIS, 2019).

Os romanos, por exemplo, mantinham animais como leões, tigres, elefantes e rinocerontes para serem exibidos como forma de entretenimento nos jogos abertos ao público que aconteciam nas arenas de várias cidades. Para os imperadores, os animais serviam como uma demonstração de poder, e se fosse de sua vontade, poderiam abatê-los a fim de exibir seu domínio e força perante a população (JAMIESON, 2002).

Em meados do século XIX com a queda das monarquias imperiais, a propriedade dos animais selvagens passou a ser de comerciantes e empresários emergentes, e os zoológicos a partir daí representavam estrutura parecida com o que são atualmente, com exibição dos animais ao público por meio de pagamento de ingressos (DIAS, 2003).

Os primeiros zoológicos operavam como uma rede de intercâmbio a nível global, pois estavam localizados em centros urbanos e os animais “exóticos” expostos eram oriundos de regiões periféricas (BRAVO, 2011). Para Bravo (2011, p. 224), os zoológicos desde a sua origem configuram uma instituição de caráter transnacional e intercultural associada em seu início “à expansão colonial europeia, ao tráfico de espécies, à alteração do patrimônio natural e às redes internacionais de comércio”.

Em 1828 foi inaugurado o Jardim Zoológico de Londres, administrado pela Sociedade Zoológica de Londres (Zoological Society of London), considerado o primeiro zoológico científico do mundo. A instituição tinha como o propósito ser orientada para o estudo da zoologia. Em 1847, a fim de obter recursos financeiros para manter os animais, o espaço tornou-se aberto à visitação do público com a exibição dos animais e realização de shows para atrair

os pagantes. Devido ao crescimento do número de visitantes, foi necessário a aquisição de mais animais, que foram capturados diretamente da natureza e postos em cativeiro sem o devido controle, colocando em risco muitas espécies (SANDERS, FEIJÓ, 2007).

A partir dos anos 50-60 do século XX, o conceito de zoológico visando apenas o entretenimento e a diversão dos visitantes deu lugar a uma nova mentalidade preocupada com o bem-estar do animal, educação ambiental, conscientização conservacionista e acúmulo de novos conhecimentos. Manter animais em cativeiro só se justificaria por motivos de conservação das espécies e preservação da biodiversidade, e não mais simplesmente por diversão ou ostentação (DIAS, 2003).

A Resolução nº 489 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) classifica o zoológico como “empreendimento com a finalidade de criar, reproduzir e manter, espécimes da fauna silvestre e exótica, em cativeiro ou em semiliberdade, expostos à visitação pública” (CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, 2018). A definição se assemelha à atribuída pela Lei nº 7.173, que dispõe sobre o estabelecimento e funcionamento de jardins zoológicos no Brasil, e considera o zoológico como “qualquer coleção de animais silvestres mantidos vivos em cativeiro ou em semiliberdade e expostos à visitação pública” (BRASIL, 1983).

Os zoológicos podem ser divididos entre dois grupos: os generalistas, que concentram animais de diversas espécies instalados em recintos específicos para cada habitat, e os especializados, que agrupam animais da mesma espécie em habitats semelhantes (MENEZES, 2021).

Quanto ao grau de liberdade e tipo de interação com os visitantes, os zoológicos podem ser caracterizados como de cativeiro, em que os animais são separados por espécies e contam em sua maioria com recintos individuais, de semiliberdade, onde os animais dispõem de recintos maiores e existe possibilidade de interação com outras espécies, de imersão, em que as medidas de segurança e proteção fazem parte da ambientação buscando o enriquecimento ambiental;<sup>5</sup> safári, em que os animais ficam “livres” em um ambiente que se assemelha o seu habitat e os visitantes são conduzidas pelo parque em um automóvel com segurança especial, e por fim, o bioparque, que pode ser considerado uma mistura de zoológico com jardim botânico, sendo um espaço focado no bem-estar animal, na educação ambiental e na pesquisa (MENEZES, 2021).

---

<sup>5</sup> O enriquecimento ambiental é uma técnica, que consiste em introduzir estímulos dentro dos recintos dos animais para que eles possam expressar comportamentos mais próximos do natural, melhorando assim a sua saúde física e psicológica (AZEVEDO; BARÇANTE, 2018).

## 4.2 OS PAPÉIS DOS ZOOLOGICOS

Desde a sua fundação, os zoológicos passaram por diversas transformações quanto ao seu papel para a sociedade e para os animais. Na atualidade, o papel dos zoológicos se divide entre a educação ambiental, a conservação das espécies, a pesquisa científica e o lazer (CARR, COHEN, 2011; MEDEIROS, 2018; SANDERS, FEIJÓ, 2007).

No campo da educação, o zoológico tem o potencial para ser uma "sala de aula viva", proporcionando o aprendizado de conceitos de diferentes áreas, tais como zoologia, ecologia, botânica, fisiologia, além de oferecer oportunidades para o desenvolvimento do senso estético, ético e de participação comunitária. O visitante tem a oportunidade de ter uma experiência transformadora ao ser apresentado a visões, sons e cheiros diferenciados ao que está acostumado (MERGULHÃO; TRIVELATO, 2001).

Os programas de educação ambiental nos zoológicos são importantes pois proporcionam dinamismo às atividades realizadas e reforçam a ideia de que o zoológico não é uma simples exposição de animais, e sim uma fonte de muito aprendizado (COSTA, 2004). Os zoológicos podem ser caracterizados como um “espaço não formal de educação”, termo utilizado para se referir aos locais diferentes da escola em que também é possível realizar atividades educativas (JACOBUCCI, 2008, p. 55 *apud* MEDEIROS, 2018, p. 25).

Para Medeiros (2018) a educação ambiental nos zoológicos se aproxima de uma educação mais conservadora do que crítica, pois não questiona o paradigma dominante antropocêntrico e as relações de poder que envolvem o aprisionamento dos animais. A educação crítica permitiria uma reflexão profunda sobre a existência e manutenção dos zoológicos e o dilema ético envolvido nas relações entre seres humanos e animais.

No âmbito da conservação, os zoológicos podem exercer esse papel a partir da educação ambiental, da prática da reprodução em cativeiro de espécies ameaçadas de extinção e posterior reintrodução em seu habitat natural, e por meio da manutenção de espécies em cativeiro como um estoque genético populacional, podendo ser utilizado eventualmente (MEDEIROS, 2018).

No que tange a pesquisa científica, Dias (2003) alega que os zoológicos podem atuar como instituições propícias à investigação científica, pois dispõem de condições materiais necessárias para o desenvolvimento de pesquisas em diversas áreas, como a zoologia, medicina veterinária, comportamento animal, epidemiologia aplicada, arquitetura e design de recintos.

Sobre o papel do lazer, os zoológicos constituem um mercado de atração de visitantes competitivo, e oferecem opções de entretenimento que vão além da observação dos animais. Em estudo realizado por Carr e Cohen (2011), é apontado que os zoológicos dão mais ênfase

em conteúdos voltados ao lazer em seus sites para atrair os visitantes em detrimento de conteúdos e imagens sobre conservação, educação e pesquisa. A escolha em enfatizar o lazer pode tornar difícil aos olhos do público discernir se os zoológicos são realmente estabelecimentos sérios e que se importam como a conservação e o bem-estar animal.

Em pesquisa realizada por Coelho (2015) no Zoológico do Rio de Janeiro no ano de 2015, um ano anterior à concessão, os visitantes quando questionados sobre o principal motivo da visita pontuaram o lazer em primeiro lugar, seguido pelo interesse pelos animais.

Os autores Carr e Cohen (2011) defendem que os quatro componentes do zoológico contemporâneo (conservação, pesquisa, educação e lazer) devem ser vistos como partes integradas e iguais de uma estratégia de conservação coesa, com o reconhecimento dos benefícios do entretenimento para os processos de educação, assim como a viabilidade financeira dos zoológicos e seus programas de conservação (CARR; COHEN, 2011).

Para Medeiros (2018), caso os zoológicos não existissem mais, haveria uma contribuição para o fortalecimento do status moral dos animais não humanos na sociedade. A autora aponta que os santuários constituiriam uma solução alternativa ao funcionamento dos zoológicos, uma vez que essas instituições estão focadas somente nos animais, diferente do zoológico em que o foco é a visitação aberta ao público. Os santuários também supririam a demanda de acolhimento de animais apreendidos em operações de combate ao tráfico, pois as instituições responsáveis estão em estado precário e sem condições de atender a todos os animais recolhidos.

A precariedade do acolhimento de animais silvestres levantada por Medeiros (2018) é uma realidade no país. Em 2021, mais de 600 animais morreram em virtude de maus-tratos no centro de tratamento do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), no Rio de Janeiro, um dos maiores do país. A denúncia é que não havia tratadores suficientes no local e os animais viviam em meio à sujeira e sem alimentação (BRASIL; SANCHES, 2021). No Nordeste, o Centro de Triagem e Reabilitação de Animais Silvestres (Cetas) do Ibama em Fortaleza, único da região, não consegue atender a demanda dos animais que precisam de cuidados e contam com a ajuda de voluntários e particulares para proporcionar o atendimento mínimo aos animais resgatados (RODRIGUES, 2021a).

Os santuários, apontados por Medeiros (2018) como uma alternativa mais ética ao funcionamento dos zoológicos, até o momento não possuem legislação específica no Brasil. Na Resolução nº 489, do Conama, os estabelecimentos denominados mantenedouros de fauna silvestre ou exótica são os que mais se aproximam dos santuários como são conhecidos atualmente. Segunda a Resolução em seu artigo 4º, inc. IX:

IX – mantenedouro de fauna silvestre ou exótica: empreendimento sem fins lucrativos, com a finalidade de guardar e cuidar em cativeiro espécimes da fauna silvestre ou exótica provenientes de apreensões ou resgates, sem condições de soltura, ou excedentes de outras categorias de criação, sendo vedada a reprodução, exposição e comercialização de espécimes, suas partes, produtos ou subprodutos. (BRASIL, 2018).

Segundo Instrução Normativa do Ibama nº 07 de 2015, art. 32, os mantenedouros podem receber visitas monitoradas, desde que aprovadas previamente pelo órgão ambiental competente e comprovado o seu caráter técnico, didático ou que atendam programas de educação ambiental de rede de ensino formal, sem cobrança de taxa para os visitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS, 2015a). No zoológico, a visitação é aberta ao público, mediante cobrança de tarifa, além de ser assegurado por lei a proteção e conforto ao visitante (Lei nº 7.173, art. 7º) (BRASIL, 1983). Comparando ambos os estabelecimentos, as visitas aos mantenedouros são mais limitadas ao público em relação ao zoológico, mesmo sendo gratuitas, por conta das restrições de acesso. Em termos de educação ambiental, nos zoológicos é possível ampliar o conhecimento para o público em geral sobre a importância das espécies e da preservação ambiental, devido à facilidade de acesso da população.

Mesmo munidos de uma legislação própria e “vigiados” pela população, que em visitas pode se certificar se os animais estão cuidados e aparentemente saudáveis, não é incomum encontrar reportagens com casos de denúncias de maus-tratos a animais em zoológicos espalhados pelo Brasil e pelo mundo. Em 2014 no Zoológico de Americana, em São Paulo, frequentadores e funcionários denunciaram situação de abandono, maus-tratos e mortes de animais dentro do parque, ocasionado principalmente pela redução na alimentação devido à falta de pagamento dos fornecedores pela Prefeitura (MARCHEZI, 2014). Em 2021, um zoológico na cidade de Salete, Santa Catarina, foi condenado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) ao pagamento de aproximadamente R\$ 500 mil por maus-tratos aos animais. Foi constatado que 75% dos animais catalogados morreram por desnutrição, hipotermia e ataques de roedores (MACEDO, 2021).

A nível internacional, o Zoológico de Luján, em Buenos Aires, muito visitado pelo público brasileiro (cerca de 70% do público estrangeiro), foi interditado em 2020 pela prefeitura da cidade por decisão do Ministério do Meio Ambiente da Argentina por suspeitas de maus-tratos aos animais. A principal suspeita é a de que os felinos (leões, tigres etc.) eram dopados para apresentar docilidade e resistência física às horas de interação com os visitantes. Segundo

o governo argentino, a intenção é transformar o Zoológico de Luján em um ecoparque (ROSA, 2020).

Em 2019, a instituição internacional World Animal Protection (WAP) divulgou em relatório denunciando que animais silvestres estariam sofrendo maus-tratos em 12 dos principais zoológicos e aquários do mundo filiados à WAZA (World Association of Zoos and Aquariums). Os animais estariam sendo submetidos a situações cruéis e degradantes para entreter turistas em atrações (WORLD ANIMAL PROTECTION, 2019).

A discussão acerca dos papéis dos zoológicos e a sua existência é extensa e há divergências de opiniões entre defensores da causa animal, abolicionistas,<sup>6</sup> organizações nacionais e internacionais em prol dos zoológicos, universidades interessadas nas pesquisas científicas, dentre outros atores. É importante que as constantes reflexões acerca da manutenção dos zoológicos estejam empenhadas em estabelecer soluções que permitam aos animais as melhores condições possíveis de cuidados e não sofram quaisquer tipos de maus-tratos.

#### 4.3 CONCESSÕES DE ZOOLOGICOS NO BRASIL

O modelo de concessão de Zoológicos ainda é recente no Brasil, e o pioneiro a adotar esse modelo foi o Zoológico do Rio de Janeiro, objeto desta pesquisa.

Dados sobre o número de zoológicos em atividade no Brasil são incertos, devido a divergências encontradas ao longo da pesquisa na tentativa de averiguar os números concretos.

Em 2013, existiam 106 zoológicos e 10 aquários no Brasil, com a maioria administrada pelos municípios e com entrada gratuita (SZB, 2013 *apud* AZEVEDO; BARÇANTE, 2018, p.16). Em reportagem realizada pelo Ministério do Turismo, em 2017, a informação era de que havia 84 zoológicos em atividade no país, com um público de aproximadamente 30 milhões de visitantes por ano (OLIVEIRA, 2017).

Foi feita uma tentativa de comunicação com a Associação de Zoológicos e a Aquários do Brasil (Azab) a fim de verificar o número atualizado de zoológicos no país, no entanto, a secretaria da Azab retornou informando que, por não ser um órgão fiscalizador, não dispõe da lista completa de zoológicos Brasil.

---

<sup>6</sup> O termo abolicionista foi adotado pelos defensores dos animais e se refere ao movimento filosófico iniciado por Tom Regan, com ações que visam pôr fim ao uso, à exploração e à matança de animais para propósitos humanos (FELIPE, 2017).

Alguns zoológicos no Brasil, como o de São Paulo, Sapucaia do Sul, Teresina e Salvador decidiram transferir a gestão pública de seus zoológicos para a iniciativa privada, de forma a otimizar os gastos públicos e promover melhorias nos espaços.

O Parque Zoológico de Sapucaia do Sul, no Rio Grande do Sul, é administrado pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul, mais precisamente pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Infraestrutura (Sema).

A primeira tentativa da concessão do Parque Zoológico de Sapucaia do Sul ocorreu em abril de 2019 com a publicação do edital de concorrência para os interessados em gerir o espaço pelo período de 30 anos. A justificativa para a concessão era de que o governo estaria com déficit nas contas públicas, com gastos de mais R\$ 8 milhões para manter o parque, e em contrapartida, receberia entre bilheteria e estacionamento, um valor inferior a R\$ 3 milhões. Um dia antes do prazo final para que empresas interessadas apresentassem suas propostas, o governo do estado decidiu suspender provisoriamente o edital de concessão para realizar ajustes com o objetivo torná-lo mais atrativo à iniciativa privada (GOVERNO DO RS SUSPENDE..., 2019).

Um novo edital foi publicado em agosto de 2021 com alterações em relação ao edital anterior, dentre elas o não estabelecimento de valor fixo para os ingressos, ficando a critério da empresa vencedora estipular o valor, e a permissão para construção de outros empreendimentos no complexo, como parque de diversões, parque aquático, parque temático, centro de convenções, hotel, pousada, centro comercial, espaço gastronômico e comércio (GOVERNO DO RS PUBLICA..., 2021). No entanto, não houve interessados em participar da concessão, caracterizando uma licitação deserta.<sup>7</sup> Como argumento para o desinteresse das empresas, o governo alegou que havia poucas empresas com condições técnicas no Brasil para gerir um parque zoológico e muitos parques já estariam sendo oferecidos à iniciativa privada, e o investidor precisaria escolher qual a melhor oportunidade de retorno (OLIVEIRA, 2021). O Parque Zoológico de Sapucaia do Sul então segue sendo administrado pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente até que um novo processo licitatório seja realizado e firmado entre o poder público e a iniciativa privada.

Em São Paulo, o governo licitou não só o Zoológico, como o Zoo Safári e o Jardim Botânico. Os três empreendimentos até então eram administrados pela Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo (Sima). Em julho de 2019, foi sancionada a Lei nº 17.107, que concedeu os três empreendimentos à iniciativa privada pelo

---

<sup>7</sup> A licitação deserta ocorre quando não há interessados ao chamamento licitatório (GASPARIN, 2003).

prazo máximo de 35 anos. A Lei também estabelece a exploração comercial de manejo, educação ambiental, recreação, lazer, cultura e ecoturismo nos três complexos, que fazem parte do Parque Estadual Fontes do Ipiranga (SÃO PAULO, 2019).

Diferente de Sapucaia do Sul, o processo licitatório da concessão do Zoológico foi concluído em fevereiro de 2021 e o vencedor foi o Consórcio Reserva Paulista. O vencedor ficou responsável pela modernização, investimentos e manutenção dos parques por 30 anos, com investimento de R\$ 263 milhões. O valor mínimo de outorga proposta em edital era de R\$ 48 milhões, e a proposta final foi de R\$ 111 milhões. A segunda colocada, a empresa Cataratas do Iguaçu S.A., vencedora da concessão do Zoológico do Rio de Janeiro, ofereceu R\$ 82 milhões como valor de outorga (RODRIGUES, 2021b).

A justificativa para a realização da concessão, assim como em Sapucaia do Sul, está relacionada à otimização dos gastos do poder público e benefícios como a reforma e modernização dos equipamentos existentes. Apesar de o Zoológico e o Zoo Safari serem considerados superavitários no momento da concessão, o Jardim Botânico possuía déficit de R\$ 4 milhões anuais (STOCHERO, 2021).

Na cidade de Teresina, o Parque Zoobotânico é administrado pela Secretaria do Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Semar), pertencente ao governo do Estado do Piauí. O Parque Zoobotânico foi alvo de inspeções realizadas em 2018 e 2021 e foram constatados problemas nos gradis dos viveiros dos animais, inadequação no acondicionamento de alimentos e o abandono do Cetas, criado com a finalidade de oferecer tratamento aos animais resgatados e que sofreram maus-tratos (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ, 2021).

Em maio de 2021 foi publicado o edital de concorrência para os interessados na gestão do espaço pelo período de 35 anos. Em junho de 2021, o Ministério Público do Estado do Piauí (MPPI) expediu uma recomendação solicitando a suspensão do processo licitatório, alegando deficiências no edital, tais como a ausência de inventário arbóreo (listagem das espécies vegetais) e de um plano de aplicação do valor arrecadado de outorga do parque (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ, 2021). Após as alterações necessárias, a licitação foi reaberta em setembro do mesmo ano.

O modelo da concessão foi inspirado nos modelos já seguidos no BioParque do Rio de Janeiro e do Jardim Botânico e Zoológico de São Paulo (DIAS, 2021). Como justificativa para a realização da concessão, foi apontada a necessidade de implementação de uma gestão mais eficiente e especializada para a operação do Parque, contribuindo para o fomento ao turismo ecológico, pesquisa e educação ambiental (GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ, 2021).

O vencedor da concessão foi o Consórcio Bioparque Piauí e o contrato foi assinado no dia 22 de dezembro de 2021. Durante os seis primeiros meses, a administração do local é compartilhada entre o Consórcio vencedor e a Semar. O Parque Zoobotânico será transformado em Bioparque e serão investidos cerca de R\$ 68 milhões na modernização do local (WELLINGTON..., 2021).

Por fim, o governo da Bahia lançou no início de dezembro de 2021 uma Consulta Pública para a realização das concessões do Parques Zoobotânico Getúlio Vargas, em Salvador, do Parque Estadual de Sete Passagens, no Município de Miguel Calmon, e do Parque Estadual da Serra do Conduru, nos municípios de Ilhéus, Uruçuca e Itacaré. Nessa primeira etapa, a população pode participar do processo através de formulário eletrônico, ou via audiências públicas virtuais previstas para o final de janeiro. A consulta pública se estende até o dia 7 de fevereiro de 2022 (BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2021).

#### **4.3.1 O Zoológico do Rio de Janeiro**

O primeiro zoológico do Brasil foi fundado em 1888 no Rio de Janeiro, precisamente no bairro de Vila Isabel pelo Barão de Drummond. Diferente de uma instituição voltada para o estudo e preservação dos animais, a coleção de animais exposta era mantida em casas de ferro e alvenaria, gaiolas e jaulas, caracterizando o espaço como uma *ménagerie*, em contraste com as demais atividades recreativas que geravam entretenimento para o público. Após passar por crises financeiras e da tentativa de recuperação com a criação do “jogo do bicho”, o zoológico em Vila Isabel foi oficialmente fechado no dia 30 de setembro de 1940. Cinco anos mais tarde, em 1945, foi inaugurado o atual zoológico da cidade, localizado no bairro de São Cristóvão (GUEDES, 2015; PAIS, 2013). O Jardim Zoológico foi reconhecido como propriedade do Município do Rio de Janeiro a partir do Decreto Estadual nº 646 de 1976 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 1976).

Em 1985 o zoológico foi transformado na Fundação RIOZOO,<sup>8</sup> com o objetivo de ter mais autonomia na administração e melhor utilização dos recursos disponíveis (GUEDES, 2015).

---

<sup>8</sup> A criação da Fundação RIOZOO se deu por meio da Lei nº 173, de 29 de julho de 1980, e se caracteriza por ser uma Fundação com personalidade jurídica de direito privado, duração indeterminada, sede e foro na cidade do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO, 1980).

Segundo Instrução Normativa nº 07 de 2015 do Ibama, o Zoológico do Rio se enquadra na categoria A, instituindo que os zoológicos devem adotar uma série de exigências, dentre elas desenvolver programas de pesquisa, visando a conservação das espécies, possuir instalações adequadas e equipadas destinadas ao preparo da alimentação animal, possuir ambulatório veterinário devidamente equipado, dentre outros (INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS, 2015a).

#### **4.3.2 Antecedentes da concessão**

Em 2005 o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ) realizou uma Inspeção Ordinária no Jardim Zoológico com o propósito de analisar os contratos vigentes, avaliar os bens móveis e almoxarifado, avaliar a aquisição de gêneros alimentícios em geral (animal e pessoal), avaliar os serviços de fornecimento de energia elétrica e o plantel (TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, 2005).

Durante a inspeção foi constatada redução no acervo de algumas espécies, principalmente aves e mamíferos, e alto índice de mortalidade de animais, incluindo espécies ameaçadas de extinção, que foi justificada pela dificuldade administrativa para realização de permutas com animais de outros zoológicos. No almoxarifado, além do estado precário de conservação do local, com infiltrações, vazamentos e umidade, havia extintores de incêndio sem a devida sinalização de sua demarcação. Ainda foram encontrados medicamentos estocados com data de validade expirada (TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, 2005).

Em 2010, outro Relatório do TCMRJ, dessa vez de Auditoria na Gestão do Plantel, constatou que os mecanismos de controle do plantel possuíam inúmeras falhas que comprometiam a sua confiabilidade. Verificou-se a necessidade de investimentos destinados a reformas e melhorias nas instalações do local (TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, 2010).

Em 2015, foi realizada uma pesquisa com os visitantes do Zoológico do Rio de Janeiro para verificar a percepção que eles tinham do local, e a maioria dos entrevistados demonstrou preocupação quanto à qualidade das acomodações dos animais, acreditando que alguns recintos eram pequenos para determinados animais, e outros responderam que os recintos precisavam de mais limpeza e manutenção. De maneira geral, os entrevistados acreditavam que a estrutura física do zoológico, a situação dos animais, a quantidade de informações e como elas são transmitidas ao público poderiam melhorar (COELHO, 2015).

No mesmo período, ainda em 2015, o Zoológico chegou a ser apelidado de “Zoológico da depressão”, devido ao mau estado de conservação e a frustração dos visitantes ao avistarem jaulas vazias, sujeira no local e animais acucados e tristes (LO-BIANCO, 2015). A degradação do espaço se refletiu sistematicamente na redução do fluxo de visitantes. O Zoológico recebeu, de janeiro a agosto de 2014, 756.182 visitantes, enquanto no mesmo período de 2015, o número caiu para 707.059 (ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL DO RIO DE JANEIRO, 2015).

Desde 2012 o Zoológico já estava sendo alvo de fiscalizações com apontamento de irregularidades. Em setembro de 2015 o Ministério Público Federal emitiu uma Ação Civil Pública para que a RIOZOO providenciasse reformas emergenciais no Zoológico, alegando que o estabelecimento não atendia às normas de adequação Ibama, prejudicando os animais e os visitantes (REZENDE, 2016). O valor necessário para remodelação do espaço era de R\$ 65 milhões, um investimento considerado muito alto para a Prefeitura na época (TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, 2021).

Em outubro de 2015 a Secretaria Municipal de Meio Ambiente do Rio de Janeiro (Smac), a qual a Fundação RIOZOO estava subordinada, foi autuada em R\$ 1 milhão por descumprir notificação do Ibama que determinava o início das obras de reforma no Zoológico do Rio até o dia 1º de agosto do mesmo ano (INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS, 2015b).

A RIOZOO também apresentava problemas financeiros na época. Segundo publicação em Suplemento do Diário Oficial nº 21, houve déficit de R\$ 1.147.945,96 no exercício de 2015, e em 2016, o déficit foi calculado em R\$ 1.297.004,69 (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017).

Em janeiro de 2016 a situação se agravou, e o Zoológico foi interditado para o público pelo Ibama, com a aplicação de multa diária de R\$ 1 mil até a adequação das melhorias demandadas. Segundo o Ibama, as principais irregularidades que causaram o fechamento do Zoológico do Rio estão relacionadas à administração do local. Foi constatada a falta de licenças de operação, de autorização de manejo precário (que estava vencida), problemas estruturais nos recintos das aves, de reprodução e do corredor de fauna. Apesar dos problemas relacionados à administração do Zoológico, os fiscais do Ibama não identificaram problemas relacionados ao tratamento dos animais (IRREGULARIDADES..., 2016).

Em fevereiro de 2016 foi firmado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre a Fundação RIOZOO, o Ministério Público Federal e o Ibama, com o objetivo de adequar o parque aos parâmetros mínimos de funcionamento exigidos pela legislação federal e pelo

Ibama. No Termo, a Prefeitura se comprometeu a realizar diversas intervenções estruturais no local em caráter emergencial. Em caso de descumprimento das obrigações previstas, a Prefeitura teria que pagar uma multa diária de R\$ 100 mil (PREFEITURA..., 2016).

No mesmo ano, ainda em 2016, a Prefeitura iniciou o processo de licitação para empresas interessadas em administrar o Zoológico como forma de sanar a crise que já se estendia há anos. A Fundação RIOZOO passaria então a exercer a função de órgão fiscalizador do contrato. O vencedor da licitação foi o Grupo Cataratas e o processo de licitação que culminou na concessão para a prestação dos serviços do Zoológico do Rio será abordado de forma detalhada no capítulo seguinte.

## **5 ANÁLISE DAS ETAPAS DA CONCESSÃO DO ZOOLOGICO DO RIO DE JANEIRO**

No presente capítulo foram analisadas todas as etapas do processo licitatório que culminou na concessão do Jardim Zoológico do Rio de Janeiro para o grupo privado Cataratas.

### **5.1 FASE INTERNA**

Em 2015, Diante da situação em que se encontrava o Zoológico do Rio de Janeiro devido às autuações do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o risco iminente de fechar as portas, a Prefeitura escolheu a empresa Cataratas do Iguaçu S.A., entre três concorrentes, para elaborar o estudo de viabilidade econômica do Zoológico, que poderia naquele momento ser administrado por uma parceria público-privada (PPP) ou por regime de concessão. A empresa Cataratas do Iguaçu assumiu o custo do estudo de viabilidade, orçado em R\$ 2 milhões (RAMALHO; SCHIMITT, 2015). Após o estudo de viabilidade, seguiram-se os trâmites para elaboração e publicação do edital aos interessados em concorrer na licitação.

A Comissão Especial de Licitação para atuar na concessão do Zoológico havia sido nomeada pelo Decreto “P”<sup>9</sup> 956, publicado no Diário Oficial do Município (DOM) de 29 de outubro de 2015, com a indicação dos servidores. A Comissão foi composta por uma presidente, um vice-presidente, dois membros e dois suplentes (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2015).

### **5.2 FASE EXTERNA**

#### **5.2.1 Edital da concessão**

Concluindo-se a fase interna, iniciou-se a fase externa com a publicação do Aviso de Consulta Pública, no dia 14 de abril de 2016, pela Prefeitura do Rio de Janeiro e pela Secretaria Especial de Concessões e Parcerias Público-Privadas (Secpar), informando aos interessados, por meio de aviso em site oficial da Prefeitura e no DOM, que os documentos contendo a proposta (Edital de concorrência nº 03/2016<sup>10</sup> e Anexos) estariam disponíveis a partir do dia 15

---

<sup>9</sup> Decretado pelo Prefeito em exercício.

<sup>10</sup> Disponível em: [http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6064739/4159610/EditalZoologico14\\_04\\_2016.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6064739/4159610/EditalZoologico14_04_2016.pdf).

de abril (SECRETARIA ESPECIAL DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS, 2016). As empresas que concorreram ao processo foram a Esfeco Administração Ltda., concessionária que opera o Trem do Corcovado no Rio de Janeiro, e a Cataratas do Iguaçu S.A., pertencente ao Grupo Cataratas, holding com capital nacional e internacional e gestor de diversos atrativos turísticos no Brasil.

A Secpar atuou como órgão competente responsável pelo Edital de concessão. A Secretaria, criada em 2014 a partir do Decreto nº 38.675 e revogada na gestão municipal seguinte, possuía competência para autorizar a abertura dos procedimentos licitatórios, aprovar editais e celebrar contratos para concessões comuns (RIO DE JANEIRO, 2014).

Nos links disponibilizados para consulta no Aviso de Consulta Pública não foram encontradas quaisquer informações que faziam referência ao processo de licitação do Zoológico. Foi então aberto um chamado no Portal 1746 da Prefeitura (protocolo RIO-24158442-4) no dia 20 de dezembro de 2021 para que fossem disponibilizadas as informações completas sobre o Edital de Licitações do Zoológico, que são de interesse público. Em 30 de dezembro, a Coordenadoria Técnica de Transparência da Prefeitura encaminhou um e-mail contando 10 anexos<sup>11</sup> referentes ao processo licitatório, que foram utilizados para a realização da pesquisa.

A publicação das informações relevantes sobre o processo licitatório é de caráter obrigatório e está prevista na Lei de Licitações (art. 21, inc. II, § 1º), de forma a assegurar a transparência e isonomia do processo (BRASIL, 1993). Para questionamentos em relação aos materiais disponibilizados, os interessados poderiam enviar as dúvidas entre os dias 15 de abril e 2 de maio de 2016 para o e-mail<sup>12</sup> apresentado no Aviso de Consulta Pública e no DOM.

Após a análise dos questionamentos dos interessados, foi divulgado no DOM nº 51 no dia 1º de junho de 2016 uma Resposta da Consulta Pública, com os esclarecimentos de todas as dúvidas enviadas (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2016a). A partir daí foram publicadas erratas em Diário Oficial retificando alguns itens do Edital e incluindo novos anexos. A publicação da versão consolidada e definitiva do Edital ocorreu no dia 25 de julho de 2016 (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2016c).

Logo na introdução do Edital estão descritos o objeto da licitação e o prazo da outorga, itens obrigatórios que devem estar contidos no instrumento convocatório segundo a Lei de

---

<sup>11</sup> São eles: Edital de Licitação, Termo de Referência, Estimativa de Orçamento, Termo de Ajuste de Conduta, Ata da Concorrência nº 03/2016, Termo de Concessão nº 76/2016-SPA e Proposição Arquitetônica (duas plantas do local).

<sup>12</sup> O e-mail disponibilizado é de uso genérico da Secretaria Municipal de Fazenda (celproprios.smf@pcrj.rj.gov.br).

Licitações em seu art. 40, inc. I e II. O objeto licitado é a gestão e exploração integradas do Jardim Zoológico Municipal com o prazo determinado de 35 anos (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2016c). O prazo da concessão justifica-se principalmente pelo tempo de retorno do investimento realizado na execução do serviço e a tarifa a ser praticada (GASPARIN, 2003). A modalidade designada para a concessão foi a concorrência, do tipo maior valor de outorga, seguindo o critério disposto na Lei de Concessões, que em seu art. 15, inc. II, informa que será considerada a “maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão” (BRASIL, 1995a).

Sobre o objeto da concessão, que corresponde ao conteúdo do futuro contrato, o Edital em seu item 6 o descreve de forma:

A presente licitação tem por objeto a **CONCESSÃO PARA GESTÃO E EXPLORAÇÃO INTEGRADAS DO JARDIM ZOOLOGICO MUNICIPAL**, com a estipulação de encargos, compreendendo a realização dos investimentos necessários à conservação, manutenção e remodelação das respectivas instalações em termos adequados à vida animal e à legislação vigente (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, p. 3, 2016, grifo nosso).

A concessionária também deve garantir o manejo e segurança dos animais, dispondo de alimentação apropriada, tratamentos veterinários, limpeza dos espaços e enriquecimento ambiental dos recintos (item 6.6). A descrição do objeto enfatiza os animais como beneficiários das ações de melhoria promovidas pela concessionária, visto que com os investimentos necessários seguindo às leis vigentes, eles poderão ter condições de vida mais apropriadas às encontradas anteriormente à concessão.

O item 6.5 do Edital expressa que a execução do objeto deverá “prover aos visitantes um serviço adequado, assim considerado aquele que satisfaça as condições de regularidade, eficiência, segurança, atualidade e continuidade” (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2016c, p. 3). As condições mencionadas estão dispostas na Lei de Concessões em seu art. 6º, § 1º, com exceção das condições de generalidade, cortesia e modicidade das tarifas (BRASIL, 1995a). A generalidade implica na prestação dos serviços públicos com a maior amplitude possível e sem discriminação entre os beneficiários, e a modicidade das tarifas implica na remuneração dos serviços a preços módicos (CARVALHO FILHO, 2015). Por cortesia, entende-se a prestação de serviço de maneira gentil e cortês com os usuários do serviço. Apesar de não estarem dispostos expressamente no Edital, a inobservância desses requisitos pode implicar em penas e intervenção na prestação do serviço, visto que estão presentes na Lei de Concessões, uma das leis que rege o Edital.

O valor estimado da contratação foi de R\$ 65.091.233,00, segundo fixado em Edital no item 7.1, e equivale aos investimentos de responsabilidade da concessionária no Zoológico pelo período da outorga. O valor foi calculado a partir da elaboração do Termo de Referência, parte integrante do Estudo de Viabilidade da concessão.

Quanto às outorgas pagas ao poder concedente, elas são dos tipos fixa e variável. A outorga fixa, usada como critério de julgamento da licitação, possuía valor mínimo de R\$ 1.139.000,00. A licitante vencedora recolhe, à vista, até a data do ato de lavratura do Termo de Concessão o valor integral da outorga, deduzido o valor já depositado (item 8.8.1 do Edital).

Já a outorga variável deve ser paga mensalmente a partir do 25º mês (2 anos) de vigência da concessão. O cálculo da outorga variável é realizado a partir do número de visitantes do Zoológico no período de 12 meses anteriores ao pagamento, e o valor pode variar conforme apuração de porcentagem variável sobre o faturamento bruto do mês imediatamente anterior ao do pagamento. Segundo o Edital (8.1.2), se o número de visitantes pagantes for superior a 1,5 milhão nos 12 meses anteriores ao pagamento, o percentual corresponde a 12% sobre o faturamento bruto do mês imediatamente anterior (i); se o número estiver entre 1 milhão e 1.499.999 o percentual será de 10% (ii), e se for inferior a 1 milhão o percentual é de 5% (iii).

Em caso de atraso no pagamento da outorga variável ou em caso de constatação de recolhimento a menor por parte da concessionária, esta pagará, além do valor corrigido monetariamente, juros de 1% ao mês e após 30 dias, multa de 10% sobre o valor total do débito, sem prejuízo da extinção da concessão. Os termos estão descritos no item 8.1.2.5 do Edital.

No 22º mês (1 ano e 10 meses) de vigência da concessão, a concessionária deverá indicar uma empresa de auditoria, com registro na Comissão de Valores Mobiliários (CVM), dentre as chamadas “Big four”<sup>13</sup>, para auditar o número de visitantes e números referentes ao faturamento e contabilidade, a fim de confirmar e demonstrar o valor efetivamente devido da concessionária a ser pago nas outorgas (8.1.2.2). Durante todo o período da concessão, a empresa de auditoria contratada deve entregar à Secpar relatórios semestrais de apuração até o dia 30 de julho e até o dia 30 de janeiro (8.1.2.3).

A remuneração da concessionária, especificada no item 11.2, se dará por meio de cobrança de ingressos dos visitantes e de receitas oriundas da exploração de atividades complementares relacionadas à execução do objeto. Os valores máximos a serem cobrados, respeitando as gratuidades e meia-entrada, seriam de no máximo R\$ 15 no primeiro ano da concessão (i), máximo de R\$ 20 no segundo ano (ii), e máximo de R\$ 35 após a conclusão das

---

<sup>13</sup> As empresas denominadas “Big Four” correspondem às maiores empresas auditoria do mundo, sendo elas a Ernest Young, Deloitte, PwC e KPMG (NIERO, 2021).

intervenções de remodelagem e readequação do local e o respectivo aceite emitido pela Secpar (iii).

Em pesquisa realizada no site oficial do Bioparque, em 2022, seis anos após a concessão, os valores praticados dos ingressos variavam de acordo com as atrações que os visitantes desejarem. O ingresso avulso mais acessível somente para o BioParque custa R\$ 40 (metade do valor para meia-entrada) e o mais caro R\$ 119,90 (meia entrada custa R\$ 89,90), que se refere a compra de um ingresso combinado que inclui além da visita ao Zoológico, um passeio de barquinho pela Savana Africana e a visita ao AquaRio, outro empreendimento pertencente ao mesmo grupo (BIOPARQUE DO RIO, c2021a).

### **5.2.2 Classificação e Habilitação da concessão**

No Edital consta o detalhamento sobre os documentos necessários para verificar a aptidão dos candidatos para a futura contratação. Toda documentação deve ser entregue em três envelopes distintos devidamente lacrados em uma sessão pública com dia e hora previamente agendados. Não foram admitidas, sob quaisquer motivos, modificações ou substituições da proposta ou de quaisquer documentos após a entrega pelas licitantes (item 19.10). As licitantes foram responsáveis por todos os custos relativos à apresentação das suas propostas (19.11).

A sessão pública para recebimento e abertura dos envelopes de Habilitação e de Proposta de Preços ocorreu no dia 29 de julho de 2016, conforme lavrado em Ata no mesmo dia. Estavam presentes representantes das empresas Cataratas do Iguaçu e Esfeco Administração, assim como os membros da Comissão Especial de Licitação. A sessão iniciou com o credenciamento de ambas as empresas, previsto no item do 18 do Edital, e consistia na apresentação de documentação básica que comprovasse a legalidade das empresas e de seus representantes presentes. Em seguida, foram abertos e rubricados os envelopes com as documentações exigidas em Edital (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2016d).

Inicialmente foram abertos os envelopes de nº 01, que constavam a Garantia de Proposta das empresas. A apresentação da garantia da proposta está prevista na Lei nº 8.666 no art. 31, inc. III, e art. 56, e busca averiguar a qualificação econômico-financeira da licitante no momento da habilitação, de modo que a empresa, caso vencedora, seja capaz de cumprir com as obrigações do contrato (BRASIL, 1993). A garantia de proposta possuía valor de R\$ 650.912,33, o equivalente a 1% do valor estimado do contrato, de acordo com o disposto no item 20 do Edital. A porcentagem fixa de 1% visa evitar abusos por parte do poder concedente,

inviabilizando a participação de algum interessado no certame (CARVALHO FILHO, 2015). Nessa etapa, ambas as empresas apresentaram propostas válidas e estavam aptas a seguir no processo.

Em seguida deu-se a abertura dos envelopes de nº 02, com os documentos relacionados à Proposta de Preço e ao Plano de Negócios. A Proposta de Preço é elaborada a partir do preenchimento do formulário apresentado no Anexo VII (Modelo de Proposta de Preço), e trata da oferta da licitante pela outorga fixa. O Plano de Negócios fundamenta os valores dos investimentos, receitas, tributos, custos e despesas da licitante, e deve seguir as diretrizes dispostas do Anexo XI (Parâmetros para elaboração da Proposta Econômica e do Plano de Negócios).

A partir da avaliação das propostas, foi realizada a classificação das licitantes de acordo com a ordem decrescente do valor de outorga fixa, classificando primeiro lugar a licitante que apresentou o maior valor (23.1.8). A partir dos valores apresentados, ficou classificada em primeiro lugar a empresa Esfeco, que apresentou o valor de outorga de R\$ 3.333.333,00, e em segundo lugar a empresa Cataratas do Iguaçu, que apresentou o valor de R\$ 1.151.000,00. O valor mínimo para a outorga fixa era de R\$ 1.139.000,00, conforme o item 8.1.1 do Edital.

Após a classificação das propostas, as licitantes puderam apresentar lances verbais, e a empresa Cataratas do Iguaçu apresentou um valor maior de outorga fixa, saltando para R\$ 4 milhões. A empresa Esfeco, que anteriormente havia apresentado o maior valor de outorga, manifestou desistência do processo e não apresentou lances verbais. Dessa forma, a Comissão de Licitação declarou como classificada em primeiro lugar a empresa Cataratas do Iguaçu e em segundo lugar a empresa Esfeco.

Em seguida, foi aberto o envelope de nº 03 da empresa classificada em primeiro lugar. O envelope continha os documentos referentes à Habilitação, que corresponde a fase de apresentação de documentação que comprove a habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista e cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal pela licitante. A habilitação é uma fase importante do processo, e caso a empresa não apresentasse os documentos exigidos pelo Edital, ela poderia ser inabilitada, mesmo que fosse a mais bem classificada. Caso isso ocorresse, seria analisado o envelope nº 03 da licitante classificada em 2º lugar (23.2.24).

A habilitação jurídica diz respeito à regularidade formal da empresa, com a apresentação de documentos que comprovem a legalidade de suas atividades, como por exemplo, o seu registro comercial. Todos os itens obrigatórios estavam detalhados no item 22.1 do Edital, assim como na Lei nº 8.666, art. 29, inc. I ao V.

Na comprovação da qualificação técnica, verificou-se a aptidão profissional e operacional da licitante para a execução do objeto da contratação. Por se tratar de um objeto distinto como um zoológico, as exigências correspondiam às necessidades de manutenção e cuidado para este tipo de estabelecimento. Os itens obrigatórios estão descritos de forma genérica no art. 30 da Lei nº 8.666, enquanto no Edital eles possuíam caráter específico. Dentre as documentações exigidas em Edital, estavam diferentes atestados que comprovassem tanto a experiência de no mínimo cinco anos em gestão e exploração integradas de empreendimentos com controle de bilheterias, gastronomia e lojas em geral (22.4.1), como a comprovação da experiência em gestão de uma única operação e/ou empreendimento, de Jardim Zoológico, pontos turísticos, parques ou assemelhados que possuíssem controle de acesso e visitação igual ou superior a 300 mil visitantes por ano (22.4.2).

O Grupo Cataratas já possuía experiência em atrativos turísticos desde 1999, quando venceu a concessão para prover a gestão de visitação do Parque Nacional do Iguaçu, a primeira concessão do gênero no país. Após a concessão do Parque Nacional do Iguaçu, o Grupo passou a operar em diversos atrativos. A empresa opera a Concessionária EcoNoronha, no Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, o Marco das Três Fronteiras, em Foz do Iguaçu, a concessionária Paineiras-Corcovado e o Aquário Marinho, ambos no Rio de Janeiro (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, 2021).

Para a qualificação técnica, foi exigida a comprovação de vínculo contratual com profissional de formação superior na área de Ciências Biológicas ou Medicina Veterinária, com atestado de capacidade técnica que valide a experiência mínima de três anos na atividade de manejo de animais selvagens em cativeiro, com registro no Conselho de Classe competente, acompanhados das respectivas certidões de acervo técnico (CAT) expedidos por esses Conselhos e currículo dos profissionais (22.4.3).

Para comprovação de qualificação econômico-financeira, a empresa precisava apresentar o balanço patrimonial e demonstrações contábeis de seu último exercício social (22.5.1), certidões negativas de falência, recuperação judicial e extrajudicial, ou de insolvência civil expedidas pelo distribuidor de sua sede (22.5.2).

A fim de comprovar a sua regularidade fiscal, a empresa precisou apresentar os documentos listados no item 22.2 do Edital, que estava em conformidade com o art. 29 da Lei nº 8.666, inc. I ao IV, que trata de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista da licitante. Para a regularidade trabalhista, a licitante precisa entregar a Certidão Negativa de Ilícitos Trabalhistas praticados em face de trabalhadores menores e a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (item 22.3 do Edital e art. 29, inc. V, da Lei nº 8.666) (BRASIL, 1993).

Além disso, foi solicitado um atestado de visita técnica fornecido e assinado pela Secpar, a partir do preenchimento dos Anexos VI (Atestado de visita) ou IX (Declaração de Pleno Conhecimento do Objeto da Licitação). Ambos os anexos buscam comprovar que a empresa possuía conhecimento sobre área da concessão e suas instalações (22.4.5).

Analizados os documentos referentes à Habilitação pela Comissão Especial de Licitação, a empresa Cataratas do Iguaçu foi habilitada pelo cumprimento integral das exigências do Edital. A empresa concorrente Esfeco não manifestou recurso em face da decisão da habilitação, e teve seu envelope nº 03 em posse da Comissão Especial de Licitação até a data de assinatura do termo de concessão pela empresa Cataratas do Iguaçu, declarada vencedora do certame (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2016d).

### **5.2.3 Homologação e Adjudicação da concessão**

Concluída a fase de julgamento, a presidente da Comissão de Licitação submeteu o processo licitatório à autoridade competente para a devida homologação e adjudicação do objeto à empresa vencedora. No dia 1º de agosto de 2016 foi publicado em Diário Oficial do Município nº 94 o Despacho de Secretário da Secpar adjudicando o objeto à empresa Cataratas do Iguaçu e homologando o procedimento licitatório (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2016e).

No Anexo I do Edital constava a Minuta do Termo de Concessão, ou Minuta do Contrato, com cláusulas já mencionadas no Edital, como a descrição do objeto, dos encargos, do prazo, dos valores da outorga, da remuneração, dentre outros. Após preenchimento e assinatura por todas as partes envolvidas, se tornaria o Termo de Concessão nº 76 (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2016b).

Como condição para assinatura do Termo de Concessão, a vencedora teve que prestar uma garantia contratual de R\$ 2.976.368,49, que corresponde ao somatório do valor de R\$ 2 milhões, oferecido a título de garantia genérica, ao valor de R\$ 976.368,49, equivalente a 1,5% do valor estimado das intervenções iniciais no Zoológico (28.1, 28.2). A exigência da garantia visava cobrir custos e despesas decorrentes de eventual inadimplemento da concessionária (28.3).

No dia 3 de outubro de 2016 a Prefeitura do Rio de Janeiro publicou em Diário Oficial nº 134 a ordem de início de execução do Termo de Concessão nº 76/2016, lavrado em 12 de setembro de 2016, autorizando a gestão e operação do Zoológico pela empresa Cataratas do Iguaçu (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2016f).

Em 6 de outubro de 2016, três dias depois após o início de execução do Termo de Concessão, uma liminar emitida pela desembargadora Marcia Cunha Silva de Carvalho, da 21ª Vara Cível do Tribunal de Justiça do Rio (TJRJ), pediu a anulação do Edital de licitação, alegando que a empresa Cataratas do Iguaçu atuou na elaboração do Projeto Básico que norteou a licitação, ou seja, elaborou as condições que ela própria viria a assumir meses depois (LIMINAR..., 2016; TEICH, 2016). A atuação do Grupo Cataratas poderia ser contra o art. 9º da Lei de Licitações, em que é vedada a participação da licitação por pessoa física ou jurídica que seja autora do projeto básico ou executivo (BRASIL, 1993). Os responsáveis pelo processo do Grupo Cataratas tentaram um recurso e um pedido de reconsideração da decisão, alegando que o art. 31 da Lei 9.074/95<sup>14</sup> não impede que a empresa responsável pelo projeto ganhe a licitação (BRISO; AMIN, 2016).

Em fevereiro de 2017 foi negado, por unanimidade, o recurso para afastar a empresa Cataratas do Iguaçu da gestão e exploração do Zoológico. Dessa forma, a empresa continuaria a administrar o local (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO, 2017).

Após a assinatura do Termo de Concessão, o Município do Rio de Janeiro teve até 30 dias para transferir a posse do Zoológico à concessionária, assegurando a adequação do serviço prestado (cláusula oitava do Termo de Concessão). A concessionária teve que garantir a continuidade da prestação do serviço, podendo realizar as intervenções necessárias de modo que não houvesse interrupção no funcionamento do Zoológico (item 9.6 do Edital).

Em 26 de agosto de 2016 foi promulgado o Decreto 42.162 instituindo uma Comissão de Transição da Concessão do Jardim Zoológico do Rio de Janeiro, com o objetivo de garantir a adequada transição da administração pública para a privada e assegurar a continuidade e regularidade da prestação dos serviços (RIO DE JANEIRO, 2016).

As obras de intervenção no local iniciaram em 2018 e em 2020 foi noticiado um atraso devido à pandemia do Covid-19. Uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) foi instaurada na Câmara de Vereadores do Rio de Janeiro para apurar supostas irregularidades nas obras e denúncias sobre o sumiço e transferência de animais durante a reforma. Em 2018, o zoológico do Rio possuía 1.341 animais registrados, e dois anos depois, em outubro de 2020, o local abrigava 820 animais. A Fundação RIOZOO, gestora do contrato de concessão, afirmou na época da investigação que não havia indícios de problemas de saúde ou de estresse entre os

---

<sup>14</sup> Art. 31: “Nas licitações para concessão e permissão de serviços públicos ou uso de bem público, os autores ou responsáveis economicamente pelos projetos básico ou executivo podem participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obras ou serviços” (BRASIL, 1995b).

animais e que eles eram acompanhados de perto durante as obras (CAMPOS; BRASIL; TELES, 2020).

Após as reformas de melhoria, o novo Zoológico, chamado de BioParque do Rio, foi inaugurado no dia 18 de março de 2021 com a presença de autoridades e jornalistas. A abertura ao público em geral aconteceu no dia 22 de março (CAMPOS, 2021).

O novo BioParque é baseado no tripé de pesquisa, conservação e educação, e possui conceito diferenciado em relação à estrutura anterior, que possuía jaulas e espaços menores para os animais. O novo Bioparque possui espaços amplos e apresenta diversos setores divididos por espécies, tais como a Savana Africana, Carnívoros, Asiáticos, Imersão Tropical, Vila dos Répteis, Ilha dos Primatas, Fazendinha, Reis da Selva, Cerrado e Crepúsculo, além do Jardim Burle Marx (BIOPARQUE DO RIO, c2021b). Nessa nova estrutura, os recintos se aproximam aos ambientes naturais dos animais com funcionalidades para as espécies que abrigam e buscam a redução das barreiras de visão para os visitantes sem prejudicar os animais (CONSELHO REGIONAL DE BIOLOGIA 8º REGIÃO, 2021).

Com o novo Bioparque sob a gestão do Grupo Cataratas, caberá à Secretaria Especial de Concessões e Parcerias Público Privadas, à RIOZOO e à sociedade a devida fiscalização quanto ao cumprimento das obrigações do contrato por parte da concessionária durante o período da concessão.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Zoológico do Rio de Janeiro passava por situação de sucateamento antes de ser gerido pela iniciativa privada. A Prefeitura não dispunha de recursos disponíveis para comandar as obras de melhoria para se adequar às exigências do Ibama, sem contar as multas diárias pelo não cumprimento das adequações, causando prejuízos aos cofres públicos. Todo o processo da concessão do Zoológico, desde a publicação do Edital até a assinatura do contrato ocorreu em menos de um ano, sanando os problemas enfrentados há anos. A concessão veio como uma saída não só com ganhos financeiros, mas de reputação da Prefeitura, pois inúmeras denúncias de portais de notícias à época relatavam o estado precário do Zoológico, causando comoção até entre os visitantes.

Os zoológicos são estabelecimentos complexos e devem manter uma estrutura adequada tanto para os animais residentes quanto para o público visitante. Além de desempenharem diversos papéis, como a preservação, educação ambiental, pesquisa e lazer, os zoológicos como recintos que abrigam vidas não humanas devem garantir o bem-estar ideal físico e psicológico de todos os seus animais residentes.

A primeira concessão de um zoológico no país ocorreu no Zoológico do Rio de Janeiro, objeto desta pesquisa, e somente ao fim da concessão, após 35 anos, será possível avaliar se essa gestão cumpriu todas as normativas do Edital e se proporcionou um atendimento adequado e satisfatório tanto para os visitantes quanto para os animais residentes. A titularidade da prestação do serviço continua sendo da Prefeitura, e caso não seja conveniente renovar a concessão (seja para o Grupo Cataratas ou outra empresa interessada), a Prefeitura poderá reassumir a gestão do estabelecimento.

O poder concedente (União, Estado, Distrito Federal ou Município) deve atuar sempre em prol do interesse coletivo, que deve se sobrepor aos interesses da concessionária, que por sua natureza mercadológica vislumbra interesses particulares através de lucro obtido com as remunerações pagas pelos usuários dos serviços outorgados. Daí a importância da correta fiscalização dos contratos tanto por parte do poder público quanto da população que utiliza esses serviços, evitando possíveis abusos e reivindicando seus direitos enquanto consumidores do serviço prestado.

Do ponto de vista prático, foi possível observar vantagens e desvantagens no modelo de concessão estudado. Dentre as vantagens, estão a economia de recursos por parte do poder público em administrar estabelecimentos em que não possui expertise, podendo os recursos serem utilizados em outras áreas de interesse público. A concessão busca a prestação do serviço

adequado para os seus usuários, e o ganho financeiro para os cofres públicos seria uma consequência de um julgamento da melhor oferta entre os concorrentes. Outra vantagem observada é a melhora na qualidade dos serviços prestados, beneficiando a população em geral, e no caso dos zoológicos, os animais residentes.

Há uma tendência na adoção do modelo de concessão em atrativos turísticos ligados à natureza, em especial os Parques Nacionais. Dez unidades de conservação ambiental já estão sendo estudadas para serem concedidas nos próximos anos (GANDRA, 2021). Para os demais zoológicos no país, há potencial de crescimento nas concessões dadas as vantagens oferecidas e pelos exemplos de sucesso de estabelecimentos já concedidos.

Como desvantagens para o modelo de concessão, estão a democratização do acesso, com o possível afastamento de famílias de classes menos favorecidas que podiam frequentar o antigo zoológico com ingressos a R\$ 10 (gestão da Prefeitura) e que não possuem mais condições financeiras de pagar por um preço mais elevado, além de eventuais falhas de atuação dos órgãos fiscalizadores do contrato.

Diante do exposto nesta pesquisa, do ponto de vista teórico, conclui-se que todas as etapas da modalidade concorrência (edital, habilitação, classificação, homologação e adjudicação) foram seguidas, com o resultado publicado em Diário Oficial, seguindo a legislação vigente. Apesar das decisões legais que a princípio invalidariam o processo licitatório e da CPI instaurada, o Grupo Cataratas ainda se mantém como gestor do Zoológico.

Até o momento, os zoológicos concedidos à iniciativa privada no país representam um número pequeno, refletindo em uma literatura ainda incipiente sobre o tema. Como sugestões de pesquisas futuras em temas que não foram abordados nesta pesquisa, poderia ser avaliado, por exemplo, a percepção dos visitantes em comparação ao Zoológico no momento anterior à concessão, as mudanças administrativas ocorridas na nova gestão e se os funcionários da então RIOZOO foram absorvidos e realocados, as parcerias com universidades brasileiras, não só para programas de estágio, mas em pesquisa científica em áreas como zootecnia, veterinária e ecologia, e um aprofundamento dos argumentos éticos contra e a favor da manutenção dos zoológicos.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. Brasília, DF: Senado Federal, 2017.

AZEVEDO, Cristiano Schetini; BARÇANTE, Luciana. Enriquecimento ambiental em zoológicos brasileiros: em busca do bem-estar animal. *Revista Brasileira de Zoociências* 19(2): 15-34. 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/zoociencias/article/view/24708>. Acesso em: 19 nov. 2021.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Com apoio do BNDES, Governo da Bahia inicia consulta pública para concessões do Zoológico de Salvador e parques Sete Passagens e Serra do Conduru. 07 dez. 2021. Disponível em: [https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/governo-da-bahia-inicia-consulta-publica-para-concessoes-do-zoologico-de-salvador-e-parques/!ut/p/z0/tY\\_NT\\_sQwDISfhUOPUaKlsHCsYCXE7ooLSCWXIZuE1pCN2zgpP09P2gfgxmnk0Xz2WGrZSh1gXh4SUgBf5ld9fTrc7ncP9ZM6qKvnWjX319v6ZbtT-5uNfJT670DZsInHu2Mv9QhpEBjeSLY9zS4GEhZEBwNCsdEUMRQ4-wRizJ1HUxTi6hrHTI6FJfFD5KIHU2gnGPwMlqJwS3TKjpeL-D5NupG6gMI9Jdl2wTo-YeCEKZv1t0oNdHaVwvMYXWCoVKC0IOBKrVy2VKn\\_LDp-6O77s7n4BbjVDjY!/. Acesso em: 09 jan. 2022.](https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/governo-da-bahia-inicia-consulta-publica-para-concessoes-do-zoologico-de-salvador-e-parques/!ut/p/z0/tY_NT_sQwDISfhUOPUaKlsHCsYCXE7ooLSCWXIZuE1pCN2zgpP09P2gfgxmnk0Xz2WGrZSh1gXh4SUgBf5ld9fTrc7ncP9ZM6qKvnWjX319v6ZbtT-5uNfJT670DZsInHu2Mv9QhpEBjeSLY9zS4GEhZEBwNCsdEUMRQ4-wRizJ1HUxTi6hrHTI6FJfFD5KIHU2gnGPwMlqJwS3TKjpeL-D5NupG6gMI9Jdl2wTo-YeCEKZv1t0oNdHaVwvMYXWCoVKC0IOBKrVy2VKn_LDp-6O77s7n4BbjVDjY!/)

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

BIOPARQUE DO RIO. Ingressos. c2021a. Disponível em: [https://ingressos.bioparquedorio.com.br/home?utm\\_source=site&utm\\_medium=organico&utm\\_campaign=home\\_compre\\_aqui](https://ingressos.bioparquedorio.com.br/home?utm_source=site&utm_medium=organico&utm_campaign=home_compre_aqui). Acesso em: 20 jan. 2021.

BIOPARQUE DO RIO. Home. c2021b. Disponível em: <https://bioparquedorio.com.br/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

BOECKEL, Cristina. Governo do RJ assina contrato de concessão de dois blocos do leilão da Cedae. **G1 Rio de Janeiro**, 11 ago. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/08/11/governo-do-rj-assina-contrato-de-concessao-de-dois-blocos-do-leilao-da-cedae.ghtml>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 19 nov. 2021.

BRASIL, Márcia; SANCHES, Monica. Mais de 600 animais morrem em 4 meses em centro de tratamento do Ibama no RJ. **G1 Rio de Janeiro**, 22 fev. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/02/22/mais-de-600-animais-morrem-em-4-meses-em-centro-de-tratamento-do-ibama-no-rj.ghtml>. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá

outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, jul. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm). Acesso em: 02 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, dez. 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm). Acesso em: 02 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, ago. 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm). Acesso em: 02 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, abr. 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 02 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 7.173, de 14 de dezembro de 1983. Dispõe sobre o estabelecimento e funcionamento de jardins zoológicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, dez. 1983. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1980-1988/L7173.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7173.htm). Acesso em: 19 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, jun. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1995a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18987cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm). Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, jul. 1995b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19074compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19074compilada.htm). Acesso em: 20 jan. 2021.

- BRAVO, Álvaro Fernandes. Desenjaular o animal humano. In: MACIEL, Maria Ester (org.). **Pensar/escrever o animal**: ensaios de zoopoética e biopolítica. Florianópolis: UFSC, 2011. p. 221-243.
- BRISO, Caio B.; AMIN, Julia. Zoo Rio vive incerteza com suspensão de concessão. **O Globo**. 24 out. 2016. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/rio/zoo-rio-vive-incerteza-com-suspensao-de-concessao-20342298.html>. Acesso em: 20 nov. 2021.
- CAMPOS, Ana C. BioParque do Rio, antigo Jardim Zoológico, é inaugurado. **Agência Brasil**, 8 mar. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-03/bioparque-do-rio-antigo-jardim-zoologico-e-inaugurado>. Acesso em: 11 dez. 2021.
- CAMPOS, Chinima; BRASIL, Fabio; TELES, Lilia. Reforma do zoológico do Rio atrasa e animais vivem em canteiro de obras com barulho e poeira. **G1**, 13 out. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/10/13/reforma-do-zoologico-do-rio-atrasa-e-animais-vivem-em-canteiro-de-obras-com-barulho-e-poeira.ghtml>. Acesso em: 11 dez. 2021.
- CARR, Neil; COHEN, Scott. The public face of zoos: images of entertainment, education, and conservation. **Anthrozoos**, v. 24, n. 2, p. 175-189, 2011.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008.
- COELHO, Priscila C. S. **Percepção da sociedade quanto aos papéis dos zoológicos modernos**: um estudo de caso na Fundação RIOZOO. 2015. 53 p. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Ciências Biológicas) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
- CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução nº 489, de 26 de outubro de 2018, define as categorias de atividades ou empreendimentos e estabelece critérios gerais para a autorização de uso e manejo, em cativeiro, da fauna silvestre e da fauna exótica. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/47542644/do1-2018-10-29-resolucao-n-489-de-26-de-outubro-de-2018-47542603](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/47542644/do1-2018-10-29-resolucao-n-489-de-26-de-outubro-de-2018-47542603). Acesso em: 19 nov. 2021.
- CONSELHO REGIONAL DE BIOLOGIA 8º REGIÃO. Zoológico histórico do Rio de Janeiro muda de conceito. 14 maio 2021. Disponível em: <https://crbio08.gov.br/noticias/institucionais/zoologico-historico-do-rio-de-janeiro-muda-de-conceito/>. Acesso em: 20 jan. 2022.
- COSTA, Grasiely O. Educação ambiental: experiências dos zoológicos brasileiros. **Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental**, v. 13, jul./dez. 2004.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DIAS, José Luiz Catão. Zoológicos e a pesquisa científica. **Biológico**, São Paulo, v. 65, n. 1/2, p. 127-128, jan./dez., 2003.

DIAS, Nadja. PPP do Zoobotânico apresenta novo conceito de integração social e educação ambiental. **Governo do Estado do Piauí**, 13 jul. 2021. Disponível em: <https://www.pi.gov.br/noticias/ppp-do-zoobotanico-apresenta-novo-conceito-de-integracao-social-e-educacao-ambiental/>. Acesso em: 09 dez. 2021.

ENGELBRECHT, Marissa. **Zoo inverso**: an investigation of landscape architecture as an instrument to convey experience, habitat and beauty within a zoological garden enclosure. Pretoria, RSA: University of Pretoria, 2014. Disponível em: [https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/49785/Engelbrecht\\_Chapter2\\_2014.pdf?sequence=17&isAllowed=y](https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/49785/Engelbrecht_Chapter2_2014.pdf?sequence=17&isAllowed=y). Acesso em: 17 nov. 2021.

FANTIN, Elvira. Pioneira, concessão do Parque Iguaçu completa 20 anos com saldo positivo. **Gazeta do Povo**, 09 mai. 2021. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/parana/parque-nacional-iguacu-concessao-pioneira-saldo-20-anos/>. Acesso em: 03 nov. 2021.

FELIPE, Sonia T. Abolicionismo: ética e fundamentação dos direitos dos animais. **Associação Nacional de Pós-graduação e Filosofia**, 16 ago. 2017. Disponível em: <https://www.anpof.org/comunicacoes/coluna-anpof/abolicionismo-etica-e-fundamentacao-dos-direitos-animais>. Acesso em: 19 nov. 2021.

GANDRA, Alana. Governo lança edital de concessão do Parque Nacional do Iguaçu. **Agência Brasil**, 14 dez. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.etc.com.br/politica/noticia/2021-12/governo-lanca-edital-de-concessao-do-parque-nacional-do-iguacu>. Acesso em: 20 jan. 2021.

GASPARIN, Diógenes. **Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ. Aviso de licitação fracassada e republicação do aviso de licitação. Teresina, 15 set. 2020. Disponível em: <http://www.ppp.pi.gov.br/pppteste/wp-content/uploads/2021/09/AVISO-DE-LICITA%C3%87%C3%83O-FRACASSADA-e-REPUBLICA%C3%87%C3%83O-DO-AVISO-DE-LICITA%C3%87%C3%83O.pdf>. Acesso em: 09 dez. 2021.

GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ. Justificativa da concessão de uso onerosa para gestão, manutenção e exploração integradas com encargos de requalificação e modernização do Parque Estadual Zoobotânico. Teresina, 12 abril 2021. Disponível em: <http://www.ppp.pi.gov.br/pppteste/wp-content/uploads/2021/04/JUSTIFICATIVA-DE-CONCESS%C3%83O-DO-ZOOBOTANICO.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2022.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Discrimina bens públicos de uso especial, reconhecidos de domínio do Município do Rio de Janeiro. **Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 17 mar. 1976. Disponível em: <https://biblioteca.pge.rj.gov.br/scripts/bnweb/bnmap.exe?router=upload/71331>. Acesso em: 20 jan. 2022.

GOVERNO DO RS PUBLICA edital de concessão do Zoológico de Sapucaia do Sul. G1 Rio Grande do Sul, 17 ago. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2021/08/17/governo-do-rs-publica-edital-de-concessao-do-zoologico-de-sapucaia-do-sul.ghtml>. Acesso em: 09 jan. 2022.

GOVERNO DO RS SUSPENDE abertura de propostas e revisará edital para concessão do zoológico de Sapucaia do Sul. G1 Rio Grande do Sul, 27 maio 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2019/05/27/governo-do-rs-suspende-abertura-de-propostas-e-revisara-edital-para-concessao-do-zoologico-de-sapucaia-do-sul.ghtml>. Acesso em: 09 jan. 2022.

GRUPO CATARATAS. Sobre. c2019. Disponível em: <https://grupocataratas.com/sobre/>. Acesso em: 02 nov. 2021.

GUEDES, Matheus. Mais antigo do Brasil, Zoo do Rio recebe multidões na inauguração em 1945. **O Globo**, 14 maio 2015. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/mais-antigo-do-brasil-zoo-do-rio-recebe-multidoes-na-inauguracao-em-1945-16160480#:~:text=No%20dia%20de%20mar%C3%A7o,na%20%C3%A9poca%20de%20algumas%20delas%20raras>. Acesso em: 20 nov. 2021.

GUIMARÃES, Fernando V. et al. Concessões e parcerias público-privadas: guia para o gestor público. Brasília, DF: Câmara Brasileira da Indústria da Construção, 2016. Disponível em: [https://cbic.org.br/infraestrutura/wp-content/uploads/sites/26/2017/08/ppp\\_guia\\_para\\_gestor\\_public.pdf](https://cbic.org.br/infraestrutura/wp-content/uploads/sites/26/2017/08/ppp_guia_para_gestor_public.pdf). Acesso em: 14 nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Instrução Normativa nº 07, de 30 de abril de 2015, institui e normatiza as categorias de uso e manejo da fauna silvestre em cativeiro, e define, no âmbito do Ibama, os procedimentos autorizativos para as categorias estabelecidas. 2015a. Disponível em: [https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao\\_normativa/2015/in\\_ibama\\_07\\_2015\\_institui\\_categorias\\_uso\\_manejo\\_fauna\\_silvestre\\_cativeiro.pdf](https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2015/in_ibama_07_2015_institui_categorias_uso_manejo_fauna_silvestre_cativeiro.pdf). Acesso em: 20 nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Ibama multa Zoológico do Rio em R\$ 1 milhão por falta de obra. 09 out. 2015b. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/noticias/66-2015/223-ibama-multa-zoologico-do-rio-em-r-1-milhao-por-falta-de-obras>. Acesso em: 10 nov. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Ibama suspende visitação ao Zoológico do Rio. 14 jan. 2016. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/noticias/58-2016/98-ibama-suspende-visitacao-ao-zoologico-do-rio>. Acesso em: 02 nov. 2021.

IRREGULARIDADES administrativas são causas do fechamento do Zoológico. G1 Rio de Janeiro, 15 jan. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/01/irregularidades-administrativas-sao-causas-do-fechamento-do-zoologico.html>. Acesso em: 27 nov. 2021.

JAMIESON, Dale. **Morality's progress**: essays on humans, other animals, and the rest of nature. Clarendon Press, 2002.

KOCH, Raquel Siqueira. **Regime constitucional e legal da concessão de Serviço público**. Monografia. 2008. 72 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

LIMINAR suspende concessão do Zoológico do Rio. G1 Rio de Janeiro, 06 out. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/10/liminar-suspende-concessao-do-zoologico-do-rio.html>. Acesso em: 11 dez. 2021.

LO-BIANCO, Alessandro. Mudanças à vista no Zoológico da depressão. **O Globo**, 13 maio 2015. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/rio/mudancas-vista-no-zoologico-da-depressao-16152869.html>. Acesso em: 21 nov. 2021.

MACEDO, Fausto. Justiça condena zoo no interior de Santa Catarina por animais sem alimentos, água e higiene e mortalidade de 75%. **Estadão**, 26 jan. 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/zoologico-saete-santa-catarina-condenado-maus-tratos-animais-agu-ibama/>. Acesso em: 20 nov. 2021.

MARCHEZI, Fabiana. Frequentadores denunciam maus-tratos a animais em zoo de Americana (SP). **UOL Notícias**, Campinas, 12 mai. 2014. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2014/05/06/frequentadores-e-funcionarios-denunciam-maus-tratos-a-animais-em-zoo-de-sp.htm>. Acesso em: 20 nov. 2021.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MARINELA, Fernanda. **O regime de transição da nova Lei de Licitações**. União dos Vereadores do Brasil, 15 ago. 2021. Disponível em: <https://uvbbrasil.com.br/?p=23232#:~:text=Recentemente%20foi%20aprovada%20a%20nova,%20n%C3%BAmero%20Lei%20n%C2%BA%2014.133>. Acesso em: 03 nov. 2021.

MEDEIROS, Anna P. S. **Zoológicos**: uma análise crítica acerca de seus papéis e de sua eticidade. 2018. 105 p. Dissertação (Mestrado em Bioética, Ética Aplicada e Saúde Coletiva) – Universidade Federal Fluminense Niterói, Niterói, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENEZES, Andressa V. Reestruturação do Parque Zoológico de Sapucaia do Sul/RS. 2021. 26 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2021. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/222503/001126799.pdf?sequence=1>. Acesso em: 19 nov. 2021

MERGULHÃO, Maria C.; TRIVELATO, Silvia LF. Zoológico: uma sala de aula viva. **Revista Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro, v. 9, n. 16, 2021. Disponível em: [http://www.epea.tmp.br/epea2001\\_anais/pdfs/plenary/tr50.pdf](http://www.epea.tmp.br/epea2001_anais/pdfs/plenary/tr50.pdf). Acesso em: 20 nov. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PIAUÍ. MPPI expede recomendação sobre a PPP do Parque Zoobotânico e acompanha a situação da unidade cobrando melhorias no local. 11 jun. 2021. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/2021/06/mppi-expede-recomendacao-sobre-a-ppp-do-parque-zoobotanico-e-acompanha-a-situacao-da-unidade-cobrando-melhorias-no-local/>. Acesso em: 09 jan. 2022.

NIERO, Nelson. ‘Big Four’ de auditoria têm 68% das maiores empresas no mercado americano, diz consultoria. **Valor**, São Paulo, 01 jul 2021. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/renda-variavel/empresas/noticia/2021/07/01/big-four-de-auditoria-tem-68percent-das-maiores-empresas-no-mercado-americano-diz-consultoria.ghtml>. Acesso em: 07 jan. 2022.

OLIVEIRA, Bruna. Leilão para concessão do zoológico de Sapucaia do Sul não recebe propostas. **GZH Porto Alegre**, 17 nov. 2021. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2021/11/leilao-para-concessao-do-zoologico-de-sapucaia-do-sul-nao-recebe-propostas-ckw3uwm1o007e016fgchi1jbj.html>. Acesso em: 09 jan. 2021.

OLIVEIRA, Nayara. Turismo pelos zoológicos do Brasil. **Ministério do Turismo**, 20 jul. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/turismo-pelos-zoologicos-do-brasil>. Acesso em: 09 jan. 2021.

OLIVEIRA, Rafael C. **Licitações e Contratos Administrativos**: Teoria e Prática. 4ª. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL DO RIO DE JANEIRO. Comissão da OAB entra na briga para obrigar prefeitura a salvar zoo. 06 out. 2015. Disponível em: <https://www.oabrj.org.br/noticias/comissao-oab-entra-briga-obrigar-prefeitura-salvar-zoo>. Acesso em: 21 nov. 2021.

PAIS, José Alberto. A ménagerie do palácio das necessidades: análise preliminar de um sítio a explorar. In: SEMINÁRIO DE PRESERVAÇÃO DE PATRIMÔNIO ARQUEOLÓGICO, 5., 2019, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: Museu de Astronomia e Ciências Afins, 2019. 439- 447 p. Disponível em: [http://site.mast.br/hotsite\\_vsppa/pdf/completo.pdf](http://site.mast.br/hotsite_vsppa/pdf/completo.pdf). Acesso em: 17 nov. 2021.

PAIS, José Alberto. **Jardim Zoológico**: desafios para a aplicação do conceito de Museu aos espaços de exposição de organismos vivos. 2013. 388 p. Dissertação (Mestrado em Museologia e Patrimônio) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

PREFEITURA e MPF assinam acordo para reforma de zoológico do Rio. O Globo Rio, 19 fev. 2016. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/prefeitura-mpf-assinam-acordo-para-reforma-de-zoologico-do-rio-18714408>. Acesso em: 27 nov. 2021.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Decreto Rio “P” n° 956. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, 29 out. 2015. Disponível em: <https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/html/2923/#e:2923>. Acesso em: 10 nov. 2021.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Resposta da Consulta Pública referente ao Edital cel/próprios/cn-03/2016 – Concessão para a gestão e exploração integradas do Jardim Zoológico do Município do Rio de Janeiro com estipulação de encargos. 01 jun. 2016a. Disponível em: [http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6167613/4161421/Resposta\\_ConsultaPublica1.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6167613/4161421/Resposta_ConsultaPublica1.pdf). Acesso em: 20 dez. 2021.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Anexo I. Rio de Janeiro, 25 jul. 2016b. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/documents/2887926/79099c54-7ef7-4024-a222-759b82a59828>. Acesso em: 20 dez. 2021.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Edital de concorrência cel/próprios n° 03/2016. Rio de Janeiro, 25 jul. 2016c. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/documents/2887926/fa947410-f373-4206-89d3-36862c3f348c>. Acesso em: 07 dez. 2021.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Ata da sessão pública para recebimento e abertura dos envelopes de Habilitação e de Proposta de Preços referentes à licitação na modalidade concorrência, cel/próprios/cn-03/2016, que versa sobre a concessão e exploração integradas do Jardim Zoológico Municipal, nos termos do processo n° 04/550.075/2016. 29 jul. 2016d. Fls 2108-2110.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Despacho do Secretário. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 01 ago. 2016e. Disponível em: <https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/3178/#/p:1/e:3178>. Acesso em: 10 nov. 2021.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Despacho do Secretário. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 03 out. 2016f. Disponível em: <https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/3227/#/p:1/e:3227>. Acesso em: 10 nov. 2021.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Livro da Prestação de Contas de 2016 da PCRJ. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 12 abr. 2017. Disponível em: <https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/3400/#/p:1/e:3400>. Acesso em: 10 nov. 2021.

RAMALHO, Guilherme; SCHIMITT, Luis Gustavo. Prefeitura do Rio inicia estudo de modelo para conceder Jardim Zoológico à iniciativa privada. **O Globo Rio**, 28 jul. 2015. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/prefeitura-do-rio-inicia-estudo-de-modelo-para-conceder-jardim-zoologico-iniciativa-privada-16983525>. Acesso em: 10 dez. 2021.

REZENDE, Constança. Ibama fecha zoo do Rio e define multa diária de R\$ 1 mil. **Estadão**, 14 de jan. 2016. Disponível em: <https://brasil.estadao.com.br/noticias/rio-de-janeiro,ibama-fecha-zoo-do-rio-e-define-multa-diaria-de-r-1-mil,10000007061>. Acesso em: 27 nov. 2021.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 38.675, de 13 de maio de 2014. Dispõe sobre a estrutura organizacional do poder executivo municipal. **Diário Oficial do Município**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2014/3867/38675/decreto-n-38675-2014-dispoe-sobre-a-estrutura-organizacional-do-poder-executivo-municipal>. Acesso em: 10 dez. 2021.

RIO DE JANEIRO. Dispõe sobre a Comissão de Transição da Concessão do Jardim Zoológico do Rio de Janeiro. **Diário Oficial do Município**. Rio de Janeiro, 26 ago. 2016. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2016/4216/42162/decreto-n-42162-2016-dispoe-sobre-a-comissao-de-transicao-da-concessao-do-jardim-zoologico-do-rio-de-janeiro>. Acesso em: 20 jan. 2022.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 173, de 29 de julho de 1980. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Jardim Zoológico do Rio de Janeiro – RIO-ZOO, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1980. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rj/r/rio-de-janeiro/lei-ordinaria/1980/18/173/lei-ordinaria-n-173-1980-autoriza-o-poder-executivo-a-instituir-a-fundacao-jardim-zoologico-do-rio-de-janeiro-rio-zoo-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 13 nov. 2021.

RODRIGUES, Antonio. Em situação precária, único centro de reabilitação de animais silvestres no Ceará não atende demanda. **Diário do Nordeste**, 16 jun. 2021a. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/regiao/em-situacao-precaria-unico-centro-de-reabilitacao-de-animais-silvestres-no-ceara-nao-atende-demanda-1.3098105>. Acesso em: 20 nov. 2021.

RODRIGUES, Artur. Gestão Doria leiloa concessão de Zoológico de SP, Zoo Safari e Jardim Botânico por R\$ 111 milhões. **Folha de São Paulo**, 23 fev. 2021b. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2021/02/gestao-doria-concede-zoologico-de-sp-zoo-safari-e-jardim-botanico-por-r-111-milhoes.shtml>. Acesso em: 09 dez. 2021.

ROSA, Luciana. Animais famintos e mortos: o trágico fim do “zoo dos tigres” na Argentina. **Nossa Uol**, 24 set. 2020. Disponível em: <https://www.uol.com.br/nossa/noticias/redacao/2020/09/24/zoologico-que-oferecia-contato-direto-com-animais-fecha-portas-na-argentina.htm>. Acesso em: 20 nov. 2021.

SANDERS, A; FEIJÓ, A. G. S. Uma reflexão sobre animais selvagens em cativos na sociedade atual. In: CONGRESSO INTERNACIONAL TRANSDISCIPLINAR AMBIENTE E DIREITO, 3., Porto Alegre, 2007. **Anais [...]**. Porto Alegre: PUCRS, 2007. p. 1-10.

SÃO PAULO. Lei nº 17.107, de 04 de julho de 2019. Autoriza a concessão de uso dos imóveis que especifica, para a exploração do Zoológico de São Paulo, do Zoo Safári, do Jardim Botânico e de atividades de manejo, educação ambiental, recreação, lazer, cultura e ecoturismo, com os serviços associados, e dá providências correlatas. SP, 04 jul. 2019. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2019/original-lei-17107-04.07.2019.html>. Acesso em: 09 jan. 2022.

SECRETARIA ESPECIAL DE CONCESSÕES E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS. Aviso de Consulta Pública. Rio de Janeiro, 14 abr. 2016. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/6064739/4159613/ChamamentoparaConsultaPublica.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2021.

STOCHERO, Tahiane. Consórcio Reserva Paulista vence concessão para explorar Zoológico e Jardim Botânico de São Paulo por 30 anos. **G1 São Paulo**, 23 fev. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/02/23/consorcio-reserva-paulista-vence-concessao-do-zoologico-e-jardim-botanico-de-sp.ghtml>. Acesso em: 09 dez. 2021.

TEICH, Daniel H. Deu zebra no zoológico do Rio. **Veja Rio**, 05 dez. 2016. Disponível em: <https://vejario.abril.com.br/cidade/deu-zebra-no-zoologico-do-rio/>. Acesso em: 11 dez. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Auditoria Operacional na Gestão do Plantel da Riozoo. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/4824/RioZOO.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. BioParque aprovado pelo TCMRJ: bem-estar para os animais, lazer para os cidadãos. 20 out. 2021. Disponível em: [https://www.tcm.rj.gov.br/WEB/Site/Noticia\\_Detalhe.aspx?noticia=15306&detalhada=2&do\\_wnloads=0](https://www.tcm.rj.gov.br/WEB/Site/Noticia_Detalhe.aspx?noticia=15306&detalhada=2&do_wnloads=0). Acesso em: 13 nov. 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Nova decisão mantém zoológico do Rio com empresa Cataratas. 13 fev. 2017. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/noticias/noticia/-/visualizar-conteudo/5111210/5191988>. Acesso em: 11 dez. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Relatório de Inspeção Ordinária na RIOZOO. Rio de Janeiro, mar. 2005. Disponível em: [http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/2423/40\\_1924\\_2005.pdf](http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/2423/40_1924_2005.pdf). Acesso em: 21 nov. 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. Grupo Cataratas promove evento online para a celebração na Semana do Meio Ambiente. Escola de Administração, 07 jun. 2021. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/escoladeadministracao/2021/06/07/grupo-cataratas-traz-de-volta-o-contato-com-a-natureza-em-celebracao-na-semana-do-meio-ambiente/>. Acesso em: 11 dez. 2021.

WELLINGTON Dias assina PPP do Zoobotânico de Teresina para ser transformado em bioparque. **G1 Piauí**, 22 dez. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/2021/12/22/wellington-dias-assina-ppp-do-zoobotanico-de-teresina-para-ser-transformado-em-bioparque.ghtml>. Acesso em: 09 jan. 2022.

WORLD ANIMAL PROTECTION. Abuso: animais silvestres sofrem maus-tratos em 12 dos principais zoos e aquários do mundo. 30 jul. 2019. Disponível em: <https://www.worldanimalprotection.org.br/not%C3%ADcia/abuso-animais-silvestres-sofrem-maus-tratos-em-12-dos-principais-zoos-e-aquarios-do-mundo>. Acesso em: 20 nov. 2021.