



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - UNIRIO

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS - CCJP

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD

MESTRADO EM DIREITO

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA GESTÃO DE PARQUES NACIONAIS

BEATRIZ PAULO DE FRONTIN

**RIO DE JANEIRO
2017**

BEATRIZ PAULO DE FRONTIN

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA GESTÃO DE PARQUES NACIONAIS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito – PPGD da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO, para obtenção do grau de Mestre em Direito e Políticas Públicas.

Linha de Pesquisa: Direito, Políticas Públicas e Sustentabilidade.

Orientador: Professor Doutor Paulo de Bessa Antunes

RIO DE JANEIRO
2017

BEATRIZ PAULO DE FRONTIN

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do grau Mestre em Direito e Políticas Públicas e aprovada em sua forma final pelo Curso de Mestrado em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO.

Rio de Janeiro, ____ de _____ de 2017.

Professor Doutor Paulo de Bessa Antunes

Orientador

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

Professora Doutora Patrícia Regina Pinheiro Sampaio

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

Professor Doutor Rômulo Silveira da Rocha Sampaio

Fundação Getúlio Vargas - FGV

Frontin, Beatriz Paulo de
Parcerias Público-Privadas na gestão de parques nacionais / Beatriz Paulo de Frontin –
2017.
83 f.

Dissertação (mestrado) – Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Estado
do Rio de Janeiro.

Orientador: Paulo de Bessa Antunes.

Inclui bibliografia.

1. Direito ambiental. 2. Parcerias Público-Privadas. 3. Parques nacionais. I. Antunes, Paulo
de Bessa. II. Programa de Pós Graduação em Direito. III. Título.

CDD – 341.347

RESUMO

Parques nacionais são objeto de grande fascínio por serem um espaço de interação do homem com a natureza, bem como por tudo que representam para a sociedade. No plano internacional, parques nacionais, enquanto unidades de conservação da natureza, representam hoje a principal estratégia de implementação de uma política pública de proteção da biodiversidade. No plano interno, parques nacionais também são bens públicos e, como tal, devem ser administrados de forma cuidadosa e eficiente. Um cenário de crise do papel e orçamento do Estado tem apontado para a delegação de atividades, serviços e utilidades públicos, incluindo das atividades de apoio ao turismo em parques nacionais. O presente estudo destina-se ao estudo dos arranjos de parceria possíveis entre Administração pública e agentes privados na gestão de parques nacionais, seja na modalidade de tradicional de serviços de apoio ao turismo, seja na gestão integral da unidade, ante os modelos contratuais existentes na legislação vigente. Ao final, fazemos um levantamento das concessões existentes em nível federal para entendermos o estágio em que elas se encontram, tendo como objetivo final propor espaços de aprimoramento da política pública de proteção da biodiversidade.

Palavras Chave: Parque nacionais. Política pública de proteção da biodiversidade. Unidades de Conservação. Uso público. Concessões. Parcerias público-privadas.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Contratos de concessão celebrados para serviços de apoio ao turismo no Parque Nacional do Iguaçu.....	60
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
APs	Áreas protegidas
EUA	Estados Unidos da América
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
INEA	Instituto Estadual do Amambiente
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade
INDIMAPA	Índice de implementação e gestão de áreas protegidas
IUCN	International Union for Conservation of Nature
MMA	Ministério do Meio Ambiente
PICs	Postos de Informação e Controle
PND	Plano Nacional de Desestatização
PNI	Parque Nacional do Iguaçu
PPP	Parcerias Público-Privadas
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
TCU	Tribunal de Contas da União
TRF	Tribunal Regional Federal
UCs	Unidades de Conservação

SUMÁRIO

Introdução.....	10
Capítulo 1: Parques Nacionais.....	11
1.1 O que são parques nacionais: breve histórico até o conceito da IUCN.....	11
1.2 O desenvolvimento de parques nacionais no Brasil: da Floresta da Tijuca ao SNUC ...	20
1.3. – Do conceito de parques do SNUC às críticas de implementação do TCU	27
Capítulo 2: Concessões.....	37
2.1 – Parques nacionais: bens de uso comum do povo, princípio da eficiência da Administração Pública e parceiros privados.....	37
2.2 Serviços de apoio ao turismo X gestão integral (<i>whole parks</i>).....	42
2.3 Espécies de concessão	47
2.3.1 Concessão de uso de bem público.....	48
2.3.2 Concessão de serviço público (Concessão comum).....	49
2.3.3 Parcerias Público-Privadas (PPPs).....	50
2.3.4 Concessão Patrocinada.....	51
2.3.5 Concessão administrativa.....	52
2.3.6 Modalidades de concessão e unidades de conservação.....	53
Capítulo 3: As concessões de parques nacionais brasileiros	56
3.1 Diagnóstico das concessões existentes em nível federal	56
3.1.1 Parque Nacional de Foz do Iguaçu.....	57
3.1.2 Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha.....	64
3.1.3 Parque Nacional da Tijuca:	65
3.1.4 Parque Nacional da Serra dos Órgãos	67
3.2. Judicialização dos procedimentos licitatórios de concessão de parques nacionais....	69
Conclusão	78
Referências	81

Introdução

Ao longo do Século XX, como será detalhado nos próximos capítulos, a principal estratégia adotada mundialmente para a conservação da biodiversidade foi o estabelecimento de áreas especialmente protegidas.

Ocorre que essas áreas protegidas nem sempre são estruturadas de forma a torná-las aptas a cumprir suas funções institucionais, que ultrapassam a questão ambiental e incluem a facilitação de pesquisas científicas e utilização pelo público. A partir dessa constatação, é papel do Estado buscar iniciativas inovadoras que o ajudem na administração das unidades de conservação.

Neste sentido, o presente trabalho tem como objetivo analisar o estágio atual da implementação das unidades de conservação no Brasil, tendo como recorte os parques nacionais, estabelecidos em âmbito federal com fundamento na Lei do Snuc (Lei no 9.985/2000).

O recorte se justifica pois os parques são o tipo de unidade de conservação de proteção integral que ocupam maior área no país¹, e é neles que têm se localizado as principais políticas públicas de desenvolvimento de áreas protegidas.

Efetivamente, as iniciativas inovadoras na gestão de unidades de conservação têm se dado nos parques nacionais, notadamente através das concessões à iniciativa privada nos Parques Nacionais do Iguaçu, Tijuca, Fernando de Noronha e da Serra dos Órgãos.

Ao longo das próximas páginas, analisaremos os dados disponíveis sobre a implementação das áreas protegidas no Brasil. Além disso, pretende-se realizar um diagnóstico dos contratos de concessão relativos aos Parques Nacionais.

Feitas essas avaliações, espera-se apontar possíveis pontos de melhoria e sugestões que permitam o aprimoramento das políticas públicas de apoio, desenvolvimento e gestão de unidades de conservação no país.

¹ MMA. Tabela consolidada das unidades de conservação. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80112/CNUC_FEV17%20-%20B_Cat.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2017.

Capítulo 1: Parques Nacionais

1.1 O que são parques nacionais: breve histórico até o conceito da IUCN

I fell out of the bed and woke up on the floor, this time screaming. Yosemite in California, Grand Canyon in Arizona, Mesa Verde in Colorado, Crater Lake in Oregon, Acadia in Maine, Mount River in Washington, Yellowstone in Wyoming, Zion in Utah, Glacier in Montana, the Great Smoky Mountains in Tennessee – and across the face of each, across the cliffs, the woods, the rivers, the peaks, the geyser, the gorges, the granite coastline, across the deep blue water and the high waterfalls, across everything in America that was the bluest and the greenest and the whitest to be preserved forever in the pristine reservations, was printed a black swastika”. – Philip Roth, “The Plot Against America”².

Na ficção de Philip Roth o medo de um garoto judeu de Nova Jérsei da Alemanha nazista durante a Segunda Guerra Mundial é representado por um pesadelo no qual os mais famosos parques nacionais dos Estados Unidos são dominados pelo inimigo estrangeiro.

Com a passagem acima, queremos demonstrar como as áreas protegidas em geral – e os parques nacionais em particular – assumiram papel de grande importância cultural e social ao longo do Século XX e início do Século XXI, em um movimento que se iniciou nos Estados Unidos e se espalhou por todo mundo. Não por acaso, por ocasião da comemoração dos 100 anos do *National Park Service*, o então presidente dos EUA, Barack Obama, afirmou que os parques nacionais foram a “melhor ideia norte-americana” (*America's best idea*)³.

Para se chegar ao prestígio de que os parques nacionais desfrutam hoje, foi necessário que seu conceito passasse por significativas interpretações e releituras ao longo do tempo. Seja como instrumento de reserva de riquezas, de demarcação de território, construção de identidade nacional, desenvolvimento do turismo ou preservação da biodiversidade, abordaremos neste capítulo introdutório as origens dos parques nacionais e o percurso que os levou ao lugar de destaque que hoje ocupam.

Conforme resgate histórico de Lisa Daveport e Madhu Rao, as primeiras iniciativas de proteção ambiental remontam a culturas antigas, inclusive nas primeiras culturas pré-agrícolas

² ROTH, Philip. *The plot against America*. London: Vintage, 2004. p. 43.

³ THE WHITE HOUSE. *Presidential Proclamation -- 100th anniversary of the National Park Service*. 2016. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/08/22/presidential-proclamation-100th-anniversary-national-park-service>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

na Ásia e no Oriente Próximo. Há registro de que na Índia, no século quarto antes de Cristo, já era proibida a atividade extrativista nas florestas consideradas sagradas. No Oriente, há evidência de proteção à caça por meio de reservas estabelecidas para esse fim por nobres assírios e persas. Na China foram estabelecidas leis para proteção das áreas úmidas da planície de Huang-Huau-Hai durante o sexto século depois de Cristo. As áreas protegidas da Rússia possuem seus ancestrais nos bosques e florestas sagrados, nos quais a caça, pesca, derrubada de árvores e mesmo a presença humana eram proibidas. No Ocidente, a ideia tem origem na Europa, durante a Idade Média, com a proteção de animais silvestres para o exercício da caça pela realeza e aristocracia⁴. Conforme sintetizam os autores, as evidências históricas permitem afirmar que “a humanidade tem sido, então, ampla e repetidamente desafiada para encontrar os melhores meios de conviver com a natureza, geralmente criando áreas protegidas para enfrentar a questão”⁵.

Assim, embora variados exemplos de reservas de espaços possam ser encontrados ao longo da história e em diferentes civilizações, parques nacionais estão umbilicalmente associados ao conceito moderno de estados soberanos⁶.

Se até o século XVIII havia um conjunto de concepções ocidentais que valorizavam o mundo natural domesticado⁷, é na segunda metade do século XIX, notadamente com a Revolução Industrial, que se começa a tomar consciência da relação entre o potencial transformador do ser humano e o impacto de suas atividades no meio ambiente⁸. Essa percepção passa pela saturação da vida nas cidades e pela diminuição de áreas rurais em

⁴ MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 197.

⁵ DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu. A história da proteção: paradoxos do passado e desafios do futuro. In: TERBORGH, John et. al. *Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos*. Curitiba: Ed. da UFPR/Fundação O Boticário, 2002. p. 53.

⁶ “Com a possível exceção de gregos e romanos, a ideia de parque como definida agora é moderna em sua origem, tendo apenas recentemente passado a significar tanto proteção como acesso ao público”. DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu. A história da proteção: paradoxos do passado e desafios do futuro. In: TERBORGH, John et. al. *Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos*. Curitiba: Ed. da UFPR/Fundação O Boticário, 2002. p. 54.

⁷ DIEGUES, Antônio Carlos. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Hucitec, 2001. p. 23.

⁸ “Foi o advento da Revolução Industrial, contudo, o responsável pelos primeiros movimentos para a proteção de áreas naturais que pudessem servir à população como um todo, principalmente pelo crescente número de pessoas trabalhando em fábricas que demandavam espaços para recreação ao ar livre. Constata-se, dessa forma, o caráter essencialmente elitista ou utilitarista da conservação de áreas, sem que houvesse preocupação direta com a Natureza e, muito menos, existisse uma consciência ecológica”. MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 197.

estado primitivo, levando à criação de reservas de espaços para a conservação de paisagens naturais. Conforme contexto fornecido por Paulo de Bessa Antunes:

É no fim do século XIX que se pode encontrar a origem imediata dos modos de pensar as diferentes relações que a humanidade mantém com o mundo natural, que, atualmente, são extremamente influentes. É ainda nas sociedades que atingiram maior capacidade de consumo de recursos ambientais (industrialização) que se devem buscar as origens da moderna preocupação com a proteção da natureza. Ambas as atitudes acima descritas são gêmeas. A nova ótica é fruto da percepção de um déficit ambiental verificável nos países de grande desenvolvimento econômico, com forte liderança inglesa. Vale observar que a reflexão sobre o mundo natural e o seu papel para o ser humano, tal como ocorrera na Grécia Antiga, foi uma reflexão urbana calcada em valores urbanos. Os movimentos de defesa da natureza e dos animais se manifestaram basicamente entre as classes “cultas” que pouco se importaram com as condições de vida de amplas parcelas de sua própria população⁹.

Nessa conjuntura, surgem os primeiros parques ocidentais. Nos Estados Unidos foi criado o Parque Nacional de Yellowstone, em 1872; a Austrália com o Parque Nacional Royal (1879), o Canadá com o Parque Nacional Banff (1885), a Nova Zelândia com o Parque Nacional Tongariro (1894) e a África do Sul com o Parque Nacional Kruger (chamado à época de Sabie Game Reserve) (1898) seguiram. Na América Latina, o México criou sua primeira área protegida em 1876 (Desierto de Los Leones, que inicialmente era reserva ecológica e virou parque nacional em 1917); a Argentina (Parque Nacional Nahuel Huapi), em 1903; o Chile (Parque Nacional Vicente Pérez Rosales), em 1926; o Brasil (Parque de Itatiaia), em 1937.

Havendo consenso de que foi na virada do século que os Estados Unidos iniciaram as discussões sobre reservas de áreas selvagens^{10 e 11}, é natural, como ponto de partida para

⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas protegidas e propriedade constitucional*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 11.

¹⁰ DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu. A história da proteção: paradoxos do passado e desafios do futuro. In: TERBORGH, John et. al. *Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos*. Curitiba: Ed. da UFPR/Fundação O Boticário, 2002.

¹¹ “Nos Estados Unidos, a ideia de proteção ao mundo natural se desenvolveu e se desenvolve com vigor e pujança e, de lá, espalha-se pelo mundo. É no ambiente do desenvolvimento econômico dos Estados Unidos que as preocupações com a proteção ao meio ambiente devem ser compreendidas. Não é exagerado afirmar que o interesse para com o meio ambiente é um subproduto da reação contra a atividade econômica, notadamente a industrial. É possível afirmar que foi a partir da superexploração dos recursos naturais, especialmente no período da marcha para o Oeste, ocorrido no

análise do histórico de parques nacionais, analisar a criação de Yellowstone¹², que estabeleceu os parâmetros básicos das áreas protegidas como se conhece hoje.

O mito de criação de Yellowstone conta que um grupo de jovens expedicionários resolveu fazer uma incursão pelo noroeste norte-americano, em 1872, e teria se deparado com um cenário de grande beleza natural – o chamado *wilderness* norte-americano. Admirados com tamanha natureza selvagem esses jovens tiveram, ao redor da fogueira, a ideia de reservar a área e entregá-la à custódia do Estado visando à preservação dos elementos naturais únicos ali existentes.

Essa famosa narrativa, até hoje com algumas nuances contestadas, deve ser lida dentro de seu contexto histórico para que se possa compreender os elementos políticos, culturais e econômicos que motivaram não só a criação de um modelo de parque nacional, como de um modelo de gestão ambiental, que seria rapidamente propagado para diversos países. A análise dos diferentes interesses que encamparam a criação de parques nacionais e desaguararam nas justificativas atuais de conservação permite perceber que todas essas justificativas, assim como a própria noção de proteção da natureza, são socialmente construídas.

Alguns elementos na criação de Yellowstone merecem ser analisados por serem comuns, em maior ou menor escala, à criação dos demais parques nacionais ao longo do século XIX e XX: (i) demarcação de território, pois os EUA eram um país bastante extenso, em construção, e sem conhecimento preciso de sua própria dimensão; (ii) os EUA enquanto nação não tinham um elemento de identidade nacional comum às chamadas 13 colônias, portanto, o conceito de natureza selvagem serviu como elemento de identidade nacional; (iii) Yellowstone era uma área desprovida do que era considerado à época como riqueza natural (madeira, carvão, ouro etc.), ou seja, sem potencial econômico e, (iv) sua criação foi favorecida pelo contexto literário romântico vigente à época, que ressaltava as dificuldades da vida na cidade e exaltava a reconexão do ser humano com a natureza.

A dimensão do território norte-americano implicava necessidade de esforços para “desbravar” e “demarcar” o país. Nesse cenário, as ferrovias tiveram papel marcante, ao

século XIX, que teve início o pensamento de defesa do mundo natural, tal qual é sua principal caracterização moderna”. ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas protegidas e propriedade constitucional*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 11.

¹² FROST, W.; HALL, C. Michael (Ed.). *Tourism and national parks: international perspectives on development, histories and change*. Routledge: London, 2009. p. 11.

conectar uma nação de dimensões continentais. As corporações ferroviárias, por sua vez, passaram a ter grande influência junto ao governo:

Ao mesmo tempo em que o congresso desenvolvia ações, com o intuito de abrir a fronteira, ele exercia uma atividade que tinha por objetivo criar as condições de infraestrutura necessárias para a marcha em direção ao Pacífico. Muitos créditos foram abertos para construção das ferrovias, canais, portos etc.¹³

A tarefa de cortar um território continental com ferrovias não era trivial. Assim, a propriedade do Estado sobre extensas áreas, na forma de parques, facilitaria a negociação para passagem das estradas de ferro.

Associado à necessidade de possibilitar a construção de infraestrutura, o entendimento de que as áreas protegidas, à parte de sua incontestável beleza natural, não possuíam valor econômico relevante (a chamada “*worthless land hypothesis*”) teve peso fundamental no desenvolvimento de parques nacionais nos Estados Unidos:

The first national parks were national monuments, regarded as natural expressions of American independence from the Old World (Sax 1976). An abundance of monumental scenery was the most important criterion for the establishment of a park. [...] However, an abundance of scenery had to be matched by an absence of exploitable material wealth in the forms of minerals, lumber or land suitable for agriculture¹⁴.

Com efeito, Yellowstone só foi levado a cabo depois que as autoridades competentes reportaram internamente que a área proposta não retirava nada de valor do domínio público¹⁵, sendo improvável que ali fossem encontrados recursos econômicos relevantes.

¹³ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas protegidas e propriedade constitucional*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 12.

¹⁴ FROST, W.; HALL, C. Michael. National parks and the ‘worthless lands hypothesis revised’. In: FROST, W.; HALL, C. Michael (Ed.). *Tourism and national parks: international perspectives on development, histories and change*. Routledge: London, 2009. p. 45-62.

¹⁵“ For instance, the world’s first national park, Yellowstone, was only preserved after Dr Ferdinand V. Hayden, head of the United States Geological and Geographical Survey of the Territories, reported to the House Committee on Public Lands that the proposed park took ‘nothing from the value of the public domain’. In particular, Hayden stressed that settlement was ‘problematical’ unless there were ‘valuable mines to attract people’, but it was highly improbable ‘that any mine or minerals of value’ would be found in the area”. FROST, W.; HALL, C. Michael. National Parks and the ‘worthless lands hypothesis revised’. In: FROST, W.; HALL, C. Michael (Ed.) *Tourism and National Parks: international perspectives on development, histories and change*. Routledge: London, 2009. p. 45-62.

Nos EUA, a criação de parques em áreas sem significativo valor econômico foi regra até o início do Século XX, o que pode ser observado em Mount Rainier (1899), Crater Lake (1902), Glacier (1910), Rocky Mountain (1910) e Grand Canyon (1910). Essa tendência também foi preponderante na Austrália e Nova Zelândia¹⁶.

Em outra vertente, os parques nacionais foram fundamentais para a construção de uma identidade nacional norte-americana, enquanto elementos tangíveis do patrimônio comum da sociedade¹⁷.

O historiador Alfred Runte chega a afirmar que os parques norte-americanos, na verdade, se desenvolveram para satisfazer necessidades culturais, não ambientais¹⁸. Os primeiros monumentos naturais e parques nacionais norte-americanos vieram compensar a ausência de uma bagagem histórica e cultural do “Novo Mundo” que pudesse fornecer o prestígio ou o patriotismo necessário à unificação das antigas treze colônias, então divididas pela guerra civil entre norte e sul.

Assim, ao final da Guerra Civil, os EUA descobriram com as grandes sequoias de Yosemite um elemento natural que poderia distinguir e unir o povo norte-americano:

¹⁶ “Hall (1989, 1992) examined how the perception of national parks as worthless lands applies to Australasia and concluded that the first national parks in Australia were created for reasons of tourism, scenic beauty and a lack of intrinsically valuable resources. [...] As in the US, nineteenth-century Australia was dominated by utilitarian ideals”. (p. 50-51). [...] “The early days of national park and wilderness preservation in Australasia closely parallel the North American situation. Emphasis was placed upon scenic values, the preservation of nature’s monument, health, water supply, and to a small extent, the preservation of fauna and flora for their scientific values. Nevertheless, national parks were generally regarded as relatively worthless lands that could only be made productive through the creation of tourism opportunities, especially in relation to the railway system. The preservation of aesthetic or ecological values was only a minor force in the creation of the first Australian national parks, even though there was some scientific recognition of the value of conserving fauna and flora”. (p. 59). FROST, W.; HALL, C. Michael. National Parks and the ‘worthless lands hypothesis revised. In: FROST, W.; HALL, C. Michael (Ed.) *Tourism and National Parks: international perspectives on development, histories and change*. Routledge: London, 2009. p. 50-59.

¹⁷ “Identity is closely linked with the concept of heritage – those things (tangible or intangible) that we value as special and worth preserving. Identity arises from a shared heritage: [...] This heritage and identity may be tangibly represented in landscapes”. FROST, W.; HALL, C. Michael. National parks, national identity and tourism. In: FROST, W.; HALL, C. Michael (Ed.). *Tourism and National Parks: international perspectives on development, histories and change*. Routledge: London, 2009. p. 63-77.

¹⁸ FROST, W.; HALL, C. Michael. National parks, national identity and tourism. In: FROST, W.; HALL, C. Michael (Ed.). *Tourism and National Parks: international perspectives on development, histories and change*. Routledge: London, 2009. p. 63-77.

Its preservation and promotion, coming strategically at the end of the Civil War, provided a new view of the US's national identity. This was reinforced with the establishment of a National Park at Yellowstone. The US was now entering its Gilded Age, the Civil war behind it, the future marked by growing prosperity and confidence. As the US expanded, 'the natural marvels of the West compensated for America's lack of old cities, aristocratic traditions, and similar reminders of Old World accomplishments'¹⁹.

A natureza selvagem materializada nos parques nacionais se tornou, então, um elemento de conexão entre si dos indivíduos do “Novo Mundo”, e desses com as terras e o estado norte-americano, fato que também foi favorecido pelo romantismo literário vigente à época²⁰.

Em paralelo, ao estimular a visitação aos parques nacionais, o desenvolvimento do turismo teve papel fundamental para reforçar ainda mais o vínculo cultural entre o povo e suas áreas protegidas. Conforme Warwick Frost e C. Michael Hall:

“Tourism was important in this construction of national identity. People were encouraged to visit sites of national importance, utilizing their holidays to reinforce their national pride and devotion.

[...]

Governments and other stakeholders also often look to international tourists to validate their national importance. Such international tourists are often motivated by the desire to experience a country's particular culture, history, and atmosphere. Attractions are developed to project images of national identity”.²¹

¹⁹ FROST, W.; HALL, C. Michael. National parks, national identity and tourism. In: FROST, W.; HALL, C. Michael (Ed.). *Tourism and National Parks: international perspectives on development, histories and change*. Routledge: London, 2009. p. 63-77.

²⁰ “Como um estudioso colocou, a criação desses parques preencheu uma lacuna e veio na época em que América estava sofrendo de um complexo de inferioridade com relação as notáveis referenciais europeus sobre literatura e arte. E mais, a América havia sofrido uma humilhação nas mãos dos europeus, que criticaram retumbantemente a grosseira comercialização das Cataratas do Niágara. A criação Yosemite e Yellowstone compensou os prejuízos causados ao orgulho norte-americano e pelo impasse internacional criado pela questão das Cataratas do Niágara. Movimentos artísticos e literários floresceram concomitantemente ao esforço de criação dos parques, diretamente alimentados pelo desenvolvimento de noções do Romantismo, estimulando debates entre a América e a Europa sobre naturalismo versus civilização”. DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu. A história da proteção: paradoxos do passado e desafios do futuro. In: TERBORGH, J. et. al. (Orgs.). *Tornando os parques eficientes: estratégia para conservação da natureza nos trópicos*. Curitiba: UFPR, 2002. p. 52-71.

²¹ FROST, W.; HALL, C. Michael. National parks, national identity and tourism. In: FROST, W.; HALL, C. Michael (Ed.). *Tourism and National Parks: international perspectives on development, histories and change*. Routledge: London, 2009. p. 63-77.

A relação entre turismo, parques e identidade nacional possui interessantes reflexos endógenos, na medida em que cria um sentimento de patriotismo entre os cidadãos de determinado país, e exógenos ao externalizar e propagar essa relação para demais nações, desenhando a forma como aquele país deseja ser externamente reconhecido no cenário internacional²².

O desenvolvimento do turismo serviu também para contrabalancear a teoria de que parques eram instituídos em áreas sem valor econômico. Não tardou, portanto, para que os parques passassem a ser explorados economicamente, de modo que as áreas passaram a ser protegidas não pela ausência de riquezas, mas pela possibilidade de se utilizar sua beleza cênica como forma de desenvolver a indústria do turismo²³. Esse padrão é verificado nos Estados Unidos, Canadá e Nova Zelândia.²⁴

Com base no breve contexto histórico acima exposto, pretendemos demonstrar que a criação dos parques nacionais não possui sua única origem ou motivação na proteção da biodiversidade, mas que resulta de um processo complexo de interesses sociais e econômicos que influenciam sua instituição e as políticas governamentais associadas²⁵.

²² “These links between national identity and tourism suggest a different way of looking at national parks. While they are often seen as ‘national’ in terms of public ownership and management, they may also be viewed as major contributors to the construction, promotion and acceptance of national identity (Wall 1982). That is, in creating national parks, nations are clearly making a statement about who they are and how they wish to be seen by both their citizens and the international community.” FROST, W.; HALL, C. Michael. National parks, national identity and tourism. In: FROST, W.; HALL, C. Michael (Ed.). *Tourism and National Parks: international perspectives on development, histories and change*. Routledge: London, 2009. p. 65.

²³ “Tourism provided the national parks with a defence mechanism. The economic value of tourism proved a valuable weapon for preservationists on the development of more parks and in the protection of others. Tourism gave parks a material value. Aesthetics were important, but only so far as they enable the procurement of the tourist dollar. Materialistic considerations were still the dominant factor in the establishment of national parks”. FROST, W.; HALL, C. Michael. National parks, national identity and tourism. In: FROST, W.; HALL, C. Michael (Ed.). *Tourism and National Parks: international perspectives on development, histories and change*. Routledge: London, 2009. p. 63-77.

²⁴ “The first nature reserves were not created to protect entire landscapes, but, as in Canada, New Zealand, and the United States, were established to provide a degree of protection for scenic sites of significance for commercial tourism”. FROST, W.; HALL, C. Michael. National parks, national identity and tourism. In: FROST, W.; HALL, C. Michael (Ed.). *Tourism and National Parks: international perspectives on development, histories and change*. Routledge: London, 2009. p. 63-77.

²⁵ “The creation or continued protection of a national park is not a rational process. It is a political battle, a process that involves the values of interests in the struggle for power relative to government decisions”. FROST, W.; HALL, C. Michael. National parks, national identity and tourism. In: FROST,

Embora a influência norte-americana, especialmente a partir de Yellowstone, tenha sido decisiva para difundir a criação de parques nacionais ao redor do planeta, não há como se ignorar o fato de que, hoje, cada país estabelece sua política de criação de áreas protegidas com temperos locais²⁶.

Foi a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, com o estabelecimento da *International Union for Conservation of Nature – IUCN* (1948), que o movimento conservacionista começou a ganhar ares globalizados. Em 1962, foi realizado em Seattle o Primeiro Congresso Mundial de Parques Nacionais, visando à troca de experiências internacionais para uma maior compreensão sobre o tema. Hoje, a IUCN define os parques nacionais como:

Large natural or near natural areas set aside to protect large-scale ecological processes, along with the complement of species and ecosystems characteristic of the area, which also provide a foundation for environmentally and culturally compatible spiritual, scientific, educational, recreational and visitor opportunities²⁷.

O interessante é que, independentemente de seu percurso histórico, motivações políticas e econômicas, os benefícios tangíveis (proteção da biodiversidade, desenvolvimento do turismo e de pesquisas científicas) e intangíveis (recreação, bem-estar físico e o valor intrínseco da própria natureza) derivados da conservação da natureza, homogeneizaram as

W.; HALL, C. Michael (Ed.). *Tourism and National Parks: international perspectives on development, histories and change*. Routledge: London, 2009. p. 63-77.

²⁶ “While the idea of a national park was an ‘American invention’, what was adopted around the world was not a direct copy of the American model. Yellowstone and subsequent developments served as powerful inspiration, but as countries took up the idea, they quickly modified it substantially for their own purposes and conditions. National parks therefore are a curious concept, an international brand – recognized and respected around the world – but varying greatly depending on local physical, political and economic environments. The implications of the varieties of protected areas that describe themselves as national parks – whether or not they meet the IUCN categories – have left a legacy that many governments, as well as conservationist and tourism stakeholders are grappling with to the present. However, in nearly all jurisdictions tourism and recreation has had a vital role in justifying the establishment of national parks, along with other more local emphasis with respect to conservation, governance and other forms of development”. FROST, W.; HALL, C. Michael (Ed.). *Tourism and National Parks: international perspectives on development, histories and change*. Routledge: London, 2009 p. 44.

²⁷IUCN. Protected areas. *Category II: national park*. Disponível em: <<https://www.iucn.org/theme/protected-areas/about/protected-areas-categories/category-ii-national-park>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

finalidades e desafios que os parques nacionais contemporâneos possuem enquanto parte da principal estratégia de conservação da biodiversidade, i.e. preservação *in situ* por meio de áreas protegidas. A existência de um objetivo comum faz com que os parques também partilhem desafios similares na consecução de seus fins. Afinal, desde a criação do Parque Nacional de Yellowstone os administradores de parques nacionais ao redor do globo se deparam com o desafio intrínseco a essa categoria, que é a preservação da área tanto para proteção da natureza selvagem – hoje biodiversidade –, como para recreação e desfrute do público²⁸. É no contexto do mandato dual entre proteção e acesso que a discussão sobre concessões de atividades de apoio ao turismo em parques nacionais se localiza.

1.2 O desenvolvimento de parques nacionais no Brasil: da Floresta da Tijuca ao SNUC

Embora o modelo fosse Yellowstone, o desenvolvimento de parques nacionais no Brasil se deu de modo diferente e em tempos mais recentes. Uma primeira explicação possível talvez resida na sua condição de colônia de Portugal, incumbida, portanto, de contribuir na economia colonial por meio do fornecimento de recursos naturais. A segunda razão talvez seja o excesso de recursos ambientais²⁹.

No cenário político-intelectual do século XVIII, José Bonifácio, que juntamente com outros intelectuais brasileiros estudou em Portugal e se familiarizou com as primeiras noções de economia da natureza (ecologia) e concepções embrionárias sobre o risco de mudanças climáticas antropicamente induzidas³⁰, deu início a um movimento nacional de valorização da

²⁸ Sobre o mandato dual conferido pelo sistema de parques no Canadá, o qual seguiu o modelo norte-americano: “The Act of 1930 had created the problem of meeting a dual mandate of protection along with park use, as it enshrined the thinking that a park should be left ‘unimpaired’, but at the same time be ‘enjoyed’ by visitors and ‘benefit’ the region it is located in; the latter came to be read as support for wider forms of development”. BOYD, S.W.; BUTLER, R.W. *Tourism and the Canadian national park system: protection, use and balance*. In: FROST, W.; HALL, C. Michael (Ed.). *Tourism and National Parks: international perspectives on development, histories and change*. Routledge: London, 2009. p. 102-113.

²⁹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas protegidas e propriedade constitucional*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 13.

³⁰ PADUA, José Augusto. A profecia dos desertos da Líbia: conservação da natureza e construção nacional no pensamento de José Bonifácio. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v.15, n.44, p. 119-142, out. 2000. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092000000300007>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

natureza que, em linha com o pensamento utilitarista da época, criticava veementemente o uso incorreto dos recursos naturais, especialmente das florestas, que prejudicava economicamente o país³¹.

Embora o Parque Nacional de Itatiaia tenha sido o primeiro parque oficial do país, criado em 1937, são as florestas protetoras da Tijuca e das Paineiras, instituídas em 1861 por D. Pedro II e transformadas em Parque Nacional da Tijuca em 1961, que fornecem o melhor conjunto dos elementos históricos que contribuíram para a criação de parques nacionais no Brasil.

O Parque Nacional da Tijuca possui duas peculiaridades que merecem destaque: (i) encontra-se dentro do perímetro urbano da cidade do Rio de Janeiro e (ii) o objeto de sua proteção não foi vegetação “original”, sendo que sua criação teve como objetivo proteger uma floresta replantada.

Nos séculos XVII e XVIII, a cidade do Rio de Janeiro sofria graves impactos ambientais resultantes da devastação do Maciço da Tijuca³² pela extração de madeiras e pela monocultura de café, sendo o mais perceptível a escassez de água com a secagem dos sistemas de captação da Serra da Carioca e do Alto da Boa Vista. Em 1861, com a declaração por D. Pedro II das florestas da Tijuca e das Paineiras como “florestas protetoras”, teve início o processo de recuperação da vegetação³³.

O reflorestamento foi conduzido pelo Major Manuel Gomes Archer que, em pouco mais de uma década, plantou cerca de 100 mil árvores, incluindo espécies da mata atlântica. Nos anos seguintes, conforme a área se regenerava, era ainda beneficiada pelo trabalho de paisagismo voltado ao uso público e à contemplação com a criação de recantos, áreas de lazer, fontes e lagos, de modo a formar o que hoje se conhece por “Floresta da Tijuca”.

O principal motor do reflorestamento do Maciço da Tijuca pode ser atribuído à crise hídrica trazida aos residentes da cidade do Rio de Janeiro em razão da degradação de importantes fontes de abastecimento hídrico pela extração de madeira e produção de café. Assim, o reflorestamento objetivamente visava à proteção de mananciais.

³¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas protegidas e propriedade constitucional*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 14.

³² Composto por Paineiras, Corcovado, Tijuca, Gávea Pequena, Trapicheiro, Andaraí, Três Rios e Covanca.

³³ PARQUE NACIONAL DA TIJUCA. Disponível em: <<http://www.parquedatijuca.com.br/historia>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

Sob o ponto de vista social, a criação de uma floresta nas proximidades da cidade era vista pelas classes mais esclarecidas tanto como uma questão de salubridade pública, como de progresso. Isso porque a floresta funcionava como um refúgio natural ao ambiente insalubre da cidade, assolado pela febre amarela, o estio, o calor e a falta d'água³⁴, ao tempo a preservação da natureza era vista como um elemento de cultura e modernização das capitais latino-americanas³⁵. Assim resume Paulo de Bessa Antunes:

No caso da Cidade do Rio de Janeiro, foi necessário que o Major Archer “construísse” uma floresta para que pudéssemos ter algum verde. Note-se que a Floresta da Tijuca foi construída como afirmação da cultura nacional, visto que a degradação era tida pelas mentes cultivadas do Século XIX como uma prova de subdesenvolvimento, sobretudo, cultural. O inconsciente coletivo nacional, infelizmente, não se apropriou das lições oferecidas pela tragédia ecológica gerada pelos cafezais no Vale do Paraíba e na própria Cidade do Rio de Janeiro³⁶.

Os trabalhos de replantio executados na Floresta da Tijuca materializam em nível local o novo paradigma de domesticação da natureza, aproximando a sociedade do Brasil colônia aos “povos civilizados”³⁷. De acordo com a historiadora Cláudia Heynemann, no Rio de Janeiro “a natureza cumpre um papel civilizador, inclui-se no projeto modernizador da cidade, o que faz com que seja uma referência da transformação urbana”.³⁸

Assim, a grande invenção do século XIX foi a própria noção de proteção da natureza, sendo a criação de parques nacionais apenas um desdobramento daquela. Conforme Cláudia

³⁴ Conforme descreve Cláudia Heynemann: “Assim, além da proteção dos mananciais, as florestas que cercavam a cidade incluíam-se no conjunto de benefícios atribuídos à arborização das ruas e jardins. A diferença essencial estava no fato de constituírem, ao mesmo tempo, um território fora do ambiente insalubre da cidade, imbuído de uma propriedade purificadora, para onde se voltam as esperanças do Rio assolado pela febre amarela, o estio, o calor e a falta d'água”. HEYNEMANN, Cláudia B. *Floresta da Tijuca: natureza e civilização no Rio de Janeiro – século XIX*. Rio de Janeiro: Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1995. p. 145.

³⁵ HEYNEMANN, Cláudia B. *Floresta da Tijuca: natureza e civilização no Rio de Janeiro – século XIX*. Rio de Janeiro: Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1995. p. 141.

³⁶ BESSA, Paulo. *Madeira de Lei*. ((O)) eco, fev. 2005. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/colunas/paulo-bessa/16850-oeco-11420/>>. Acesso em: 24 maio 2015.

³⁷ HEYNEMANN, Cláudia B. *Floresta da Tijuca: natureza e civilização no Rio de Janeiro – século XIX*. Rio de Janeiro: Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1995. p.125.

³⁸ HEYNEMANN, Cláudia B. *Floresta da Tijuca: natureza e civilização no Rio de Janeiro – século XIX*. Rio de Janeiro: Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1995. p. 141.

Heynemann: “As diversas conotações que o elemento natural assume na urbanização são igualmente transformadoras da natureza, no sentido de sua utilidade, domesticidade e da fruição estética e social que oferece”³⁹.

Tanto o caso de Yellowstone como o da Floresta da Tijuca nos fazem perceber que há motivações políticas, culturais e econômicas, para além da mera preservação da natureza, na criação desses espaços protegidos. Também no Brasil a evolução do discurso de criação como modalidade de proteção *in situ* ocorreu, tendo sido consolidado no plano legal a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei do SNUC.

Em 1961, o Maciço da Tijuca foi transformado no então chamado Parque Nacional do Rio de Janeiro, com 33 km². Em 1967, seu nome foi definitivamente alterado para Parque Nacional da Tijuca e, em 2004, seus limites foram ampliados para incorporar locais como o Parque Lage, Serra dos Pretos Forros e Morro da Covanca, totalizando 39,51 km² de área protegida.

Os primeiros parques foram criados com base em leis e decretos esparsos e no Código Florestal de 1965. A construção de um sistema que permitisse uma gestão racional das unidades de conservação teve início com o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), substituído em 1967 pelo Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), que preocupado em integrar a gestão dos parques nacionais, reservas biológicas e florestas nacionais existentes, lançou em 1979 o Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil. O mérito do Plano está na introdução de critérios científicos para a criação de UCs, que até então era realizada em razão de oportunidades políticas, beleza cênica, proximidade com grandes centros e existência de poucos problemas fundiários, e não de prioridades para proteção da biodiversidade⁴⁰.

No Brasil, seguindo uma tendência de toda América Latina, houve igualmente um grande impulso à criação de unidades de conservação nas décadas de 1970 e 1980, não só pelas crescentes taxas de desmatamento e de perda da biodiversidade, mas por um conjunto de

³⁹ HEYNEMANN, Cláudia B. *Floresta da Tijuca: natureza e civilização no Rio de Janeiro – século XIX*. Rio de Janeiro: Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1995. p. 142.

⁴⁰ GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz ; LEUZINGER, Márcia Dieguez. O financiamento do Sistema de Unidades de Conservação no Brasil: características e tendências. *Revista de Informação Legislativa*, ano 52, n. 206, abr./jun. 2015. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512457/001041600.pdf?sequence=1>> . Acesso em: 10 jun. 2017.

auxílios internacionais e pelo desenvolvimento do ecoturismo⁴¹, embora o país que melhor tenha aproveitado essa conjuntura da época tenha sido a Costa Rica⁴².

A Constituição Federal de 1988 estabelece em seu artigo 225 “o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Quanto à biodiversidade, a Constituição Federal Brasileira, alinhada com o movimento internacional de preservação de ecossistemas, determina sua proteção por meio da incumbência ao Poder Público de “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos” (art. 225, § 1º).

A partir do art. 225 são criadas diversas políticas públicas “setoriais” de defesa do macrobem meio ambiente: Política Nacional de Meio Ambiente, Política Nacional de Recursos Hídricos, Política Nacional de Resíduos Sólidos, Política Nacional Sobre Mudança do Clima e Política Nacional da Biodiversidade e Política Nacional de Unidades de Conservação, a Lei 9.985/2000.

O estabelecimento de áreas protegidas, denominadas no Brasil de unidades de conservação (UCs), cujo fundamento constitucional se encontra no art. 225, § 1º corresponde a principal estratégia mundial para proteção da biodiversidade *in situ*, isto é, de conservação de ecossistemas e habitats em seus ambientes naturais.

⁴¹ “Segundo Ghimire (1993), há uma combinação de fatores que explicam esse aumento da preocupação mundial pelas unidades de conservação: a rápida devastação das florestas e a perda da biodiversidade, a disponibilidade de fundos internacionais para a conservação e a possibilidade de geração de renda pelo turismo em parques. Como afirma esse autor, o estabelecimento de áreas protegidas se transformou também numa importante arma política para as elites dominantes de muitos países do Terceiro Mundo, como forma de obtenção de ajuda financeira externa”. DIEGUES, Antônio Carlos. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Hucitec, 2001. p. 17.

⁴² Sterling Evans conta que, em 1960, a pesquisa sobre ecologia tropical crescia nos Estados Unidos e pesquisadores de 6 grandes universidades (Michigan, Florida, Miami, Kanas, Harvard and Washington) procuravam uma base politicamente segura para consolidar seus estudos nos trópicos. “Costa Rica was chosen as the site because of the number and proximity of its geographic zones, its broad biological diversity, and its politically stable government. (p. 28). Assim, foi iniciada a parceria, que seria aprofundada ao longo dos anos, entre universidades norte-americanas e costa riquenses. (p. 30). A partir daí a Costa Rica estabeleceu relações de longo termo com os Estados Unidos e soube criar oportunidades de financiamento internacional de suas políticas de conservação e ecoturismo. Evans, Sterling. *The Green Republic: A Conservation History of Costa Rica*. Austin: University of Texas Press, 1999.

Em nível infraconstitucional, a Lei Federal 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão de unidades de conservação, definidas como espaços territorialmente protegidos em função de seus recursos ambientais, “com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (artigo 2º, inciso I).

A influência do conceito de desenvolvimento sustentável previsto na Constituição Federal e do movimento socioambiental é verificada nas diretrizes que orientam a implementação do SNUC, o qual além de cuidar da manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos, proteger as espécies ameaçadas de extinção, proteger paisagens naturais, deve promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais, valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica⁴³.

Assim, embora o objetivo central das áreas protegidas seja a preservação do patrimônio natural, a “legislação brasileira amplia a função social das áreas abrangidas para além da conservação da biodiversidade, pressupondo uma utilização responsável dos espaços para se gerarem benefícios que possam ser experimentados também pelas gerações futuras⁴⁴”.

Diante do quadro normativo e teórico vigente, políticas públicas para proteção da biodiversidade devem passar pela criação de áreas protegidas, num modelo de desenvolvimento sustentável que também abarque conceitos de caráter social e econômico.

⁴³ Lei Federal 9.985/2000, “Art. 4º O SNUC tem os seguintes objetivos: I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais; II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional; III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais; IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais; V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento; VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica; VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural; VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos; IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados; X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental; XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica; XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico; XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente”.

⁴⁴ INSTITUTO SEMEIA. *Modelos de gestão aplicáveis às unidades de conservação do Brasil*. São Paulo, 2015. p. 10.

Especificamente, a Lei 9.985/2000 classifica os parques nacionais como unidades de conservação da natureza sob regime de proteção integral que, em correspondência à categoria II da IUCN, compreendem extensas áreas de terras com amostras representativas de determinados ecossistemas e da biodiversidade, de modo a englobar fenômenos físicos excepcionais ou paisagens de grande valor cênico⁴⁵. Conforme as palavras do SNUC:

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

De acordo com o art.11, §1º, parques nacionais devem ser de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites deverão ser desapropriadas. Aqui reside um dos pontos de maior tensão e judicialização, uma vez que uma boa parte dos parques nacionais são estabelecidos em áreas particulares, sendo de conhecimento público que a desapropriação de áreas particulares em áreas protegidas é um processo tormentoso. Aliás, a principal crítica da criação de dezenas parques nacionais inspirados do modelo norte-americano reside na questão fundiária relacionada às comunidades indígenas e tradicionais que comumente são encontradas em parques nacionais demarcados na América Latina⁴⁶.

No formato do mandato dual, a visitação pública é regulamentada pelo Plano de Manejo da unidade (art. 11, § 2º) e a pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade (art. 11, §3º). Contudo, a realidade é que o acesso recreativo promovido através do turismo e a pesquisa científica em parques nacionais brasileiros encontram-se fortemente subdesenvolvidos:

⁴⁵ DOUROJEANNI, M. J.; PÁDUA, M.T.J. *Biodiversidade: a hora decisiva*. Curitiba: Editora UFPR, 2001. p. 60-61.

⁴⁶ Conforme crítica de Antônio Carlos Diegues: “Esse neomito, no entanto, foi transposto dos Estados Unidos para países do Terceiro Mundo, como o Brasil, onde a situação é ecológica, social e culturalmente distinta. Nesses países, mesmo nas florestas tropicais aparentemente vazias, vivem populações indígenas, ribeirinhas, extrativistas, de pescadores artesanais, portadores de uma outra cultura (chamada neste trabalho de tradicional), de seus mitos próprios e de relações com o mundo natural distintas das existentes nas sociedades urbano-industriais. Ora, a legislação brasileira que cria os parques e reservas prevê, como nos Estados Unidos, a transferência dos moradores dessas áreas, causando uma série de problemas de caráter ético, social, econômico, político e cultural”. DIEGUES, Antônio Carlos. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Hucitec, 2001. p. 14.

Em muitos países das Américas (Estados Unidos, Canadá, Costa Rica, Argentina, Chile) os parques tem uma vocação francamente voltada ao turismo, o que, até a atualidade, não tem sido o caso do Brasil - o Parque Nacional do Iguaçu é uma das poucas exceções⁴⁷.

1.3. – Do conceito de parques do SNUC às críticas de implementação do TCU

Traçada uma parte do histórico e analisado o conceito e finalidades dos parques nacionais, sendo certo que o estabelecimento de áreas protegidas é o principal instrumento adotado globalmente para implementação de uma política pública de proteção da biodiversidade, a pergunta que se coloca nesse capítulo é: como está sua implementação na prática?

Conforme sintetizado pelo Tribunal de Contas da União (“TCU”) na Auditoria Coordenada sobre Áreas Protegidas, realizada com a finalidade de avaliar a implementação, governança e gestão das áreas protegidas da América Latina, embora o Brasil tenha sido responsável pela criação de 74% das áreas protegidas do planeta entre os anos de 2003 e 2008, tais áreas unidades não se encontram implantadas de modo a cumprir suas funções institucionais⁴⁸.

Os dados levantados pelo Relatório de Auditoria TC 006.762/2014-0 produzido pelo TCU parece confirmar a ideia de que a implementação ainda é o “elo perdido” do processo de produção de políticas públicas⁴⁹. No caso de políticas públicas para proteção da biodiversidade por meio da criação de áreas protegidas, a fase crítica de implementação da política ocorre basicamente no manejo⁵⁰, ou seja, na gestão da biodiversidade, visitação pública e pesquisas científicas.

⁴⁷ DOUROJEANNI, M. J.; PÁDUA, M.T.J. *Biodiversidade: a hora decisiva*. Curitiba: Editora UFPR, 2001. p. 62.

⁴⁸ Conforme relatório do TCU: “Entre 2003 e 2008, o Brasil foi responsável pela criação de 74% das áreas protegidas em todo mundo. No entanto, essa Política pode não ter sido acompanhada das condições necessárias à implementação e à consolidação desses territórios”. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *TC 006.762/2014-0: relatório de auditoria*. p. 3.

⁴⁹ FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

⁵⁰ Conforme sintetizam Marc J. Dourojeanni e Maria Tereza Jorge Pádua: Como se sabe, em geral não é suficiente estabelecer uma área protegida para assegurar o benefício de seus serviços ambientais à sociedade. Por isso, para garantir sua sobrevivência e sua integridade, também é necessário manejá-

Efetivamente, há dois momentos cruciais no estabelecimento de áreas protegidas, nos quais há grandes custos envolvidos: a criação e a implementação (manejo). A criação de UCs pressupõe expressivo desembolso estatal, uma vez que, por força de lei, o processo de criação tem como requisitos a realização de estudos prévios, audiências públicas, etc. Além disso, não raro a criação de unidades de conservação demanda desapropriação (com a suposta indenização prévia) e regularização fundiária. A implementação de longo prazo apresenta desafios ainda maiores, por necessitar de um fluxo constante de receitas para manejo, fiscalização, manutenção de infraestrutura e pessoal.

Por outro lado, esses dois momentos (criação e implementação) atraem níveis de atenção política distintos. A criação de uma unidade de conservação, em regra, magnetiza os holofotes da imprensa e comunidade, constituindo oportunidade de publicidade para os políticos que encabeçam tal iniciativa, transformando-se em plataformas eleitorais. A efetiva implementação, porém, não tem a mesma visibilidade, por isso acaba por ser negligenciada⁵¹. O custo político e financeiro com a criação de uma unidade de conservação é insignificante perto dos custos com sua efetiva implementação. A influência da agenda eleitoral na criação de áreas protegidas não é exclusividade do Brasil. De fato, “tem sido um hábito latino-americano criar UCs, tanto as de uso indireto como as de uso direto, e abandoná-las a própria sorte⁵²”.

Assim, é comum falar-se em unidades de conservação ou parques “de papel”, os quais são criados, porém nunca chegam a ser completamente implantados, de modo que restam abandonados ou, em casos críticos, fechados. Nesse ponto pertinente a crítica feita por Marc J. Dourojeanni e Maria Tereza Jorge Pádua:

la”. DOUROJEANNI, M. J.; PÁDUA, M.T.J. *Biodiversidade: a hora decisiva*. Curitiba: Editora UFPR, 2001. p. 79.

⁵¹ No mesmo sentido Rafael Wallbach Schwind aduz que “[...] não se costuma conferir aos parques a importância que eles merecem. A conservação dessas estruturas não é uma demanda concreta da população junto à Administração. Não se trata de um tema discutido, por exemplo, nos escrutínios eleitorais. A Administração e a própria população costumam dar importância a outras demandas, supostamente mais “vitais”, o que resulta na destinação de verbas orçamentárias insuficientes para gestão dos parques e para a fiscalização de sua utilização”. SCHWIND, Rafael Wallbach. *Parcerias Público-Privadas para a gestão de unidades de conservação: a sistemática do “Whole Park” e o Caso da PPP Rota Lund*. IN: MILARÉ, Édís; MORAIS, Roberta Jardim de; ARTIGAS, Priscila Santos; ALMEIDA, André Luis Coentro de (coord.). *Infraestrutura no Direito do Ambiente*. São Paulo: RT, 2016. cap. 6, p. 95-115.

⁵² DOUROJEANNI, M. J.; PÁDUA, M.T.J. *Biodiversidade: a hora decisiva*. Curitiba: Editora UFPR, 2001. p. 79.

Os socioambientalistas tem razão em protestar quando parques nacionais e outras UCs ficam, durante décadas, sem receber visitantes, sem permitir a recreação nem estimular investimentos ou contribuir para a oferta de empregos na região, frequentemente sem permitir sequer o desenvolvimento da investigação científica. Essa atitude dos governos e de muitos “ambientalistas” cria um círculo vicioso de graves proporções. O parque, por exemplo, fica fechado porque não possui recursos, e não tem recursos porque está fechado. Parques fechados geram a repulsa da sociedade, pois enfurecem aos que querem usá-los para recreação e dá argumentos aos que querem explorar seus recursos. Um parque fechado não gera amigos, potenciais defensores da área e, o principal, nunca resolve a falta de prioridade política e de dinheiro⁵³.

A baixa implementação dos espaços protegidos criados pelo Poder Público acaba, responsável por criar uma falsa noção de proteção, possui diversos fatores: escassez de recursos financeiros, gastos desnecessários, falta de pessoal, ausência de planos de manejo, ausência de critérios científicos para a escolha da categoria das unidades, existência de populações tradicionais, falta de engajamento do população do entorno, déficit na regularização fundiária, proteção dispare entre os biomas⁵⁴.

De acordo com Indimapa, instrumento criado pelo TCU para avaliar a implementação e a gestão as áreas protegidas do continente latino-americano⁵⁵, dentre os 13 (treze) indicadores de avaliação⁵⁶, o indicador Uso Público teve o pior desempenho. A insuficiência de uso público é preocupante especialmente quando se trata de parques nacionais que, como visto nos capítulos anteriores, possuem desde sua origem o duplo mandato de conservação da

⁵³ DOUROJEANNI, M. J.; PÁDUA, M.T.J. *Biodiversidade: a hora decisiva*. Curitiba: Editora UFPR, 2001. p. 177.

⁵⁴ GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz ; LEUZINGER, Márcia Dieguez. O financiamento do Sistema de Unidades de Conservação no Brasil: características e tendências. *Revista de Informação Legislativa*, ano 52, n. 206, abr./jun. 2015. p. 223-224. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512457/001041600.pdf?sequence=1> > . Acesso em: 10 jun. 2017.

⁵⁵ Na Auditoria Coordenada sobre Áreas Protegidas realizada pelo TCU foram avaliadas 1120 áreas protegidas, sendo 453 brasileiras (313 unidades de conservação federais somadas e 140 estaduais do bioma Amazônia analisadas em 2013) e 667 áreas protegidas dos demais países da América Latina.

⁵⁶ Os 13 indicadores do INDIMAPA são: Plano de manejo, Recursos humanos, Recursos financeiros, Estrutura administrativa, Consolidação territorial, Fiscalização ambiental, Pesquisa, Monitoramento da biodiversidade, Conselho gestor, Manejo comunitário, Uso público, Concessão e Articulação na área protegida.

diversidade biológica e promoção da visitação, com fins de educação e interpretação ambiental, recreação e turismo em contato com a natureza⁵⁷.

Por relevante ao tema, merece destaque trecho inicial do Capítulo 3.3 do Relatório de Auditoria nº 006.762/2014-0 do TCU, que trata do baixo aproveitamento do potencial econômico, social e ambiental das áreas protegidas:

82. Chama atenção o indicador U (uso público), que ao receber a menor pontuação dentre todos os aspectos avaliados aponta a subutilização do potencial de uso público das áreas protegidas federais brasileiras.⁵⁸
[...]

99. O uso público em áreas protegidas (APs), a título da avaliação realizada neste trabalho, pode ser entendido como prática de visitação com objetivos educativos, esportivos, recreativos, científicos e de interpretação ambiental, que dão ao visitante a oportunidade de conhecer, entender e valorizar os recursos naturais e culturais existentes.

100. Nessa linha, o uso público tem como pilar a visitação, em especial a que ocorre nas áreas protegidas pertencentes à categoria parque. Dessa forma, o resultado da auditoria realizada nas APs da América Latina apontou problemas no aproveitamento do potencial de uso público.

Por relevante, mais uma vez segundo o TCU:

101. Das 1120 APs avaliadas na auditoria em áreas protegidas da América Latina, 337 pertencem à categoria parque. Apesar de essa categoria compor o rol das principais atrações turísticas de diversos países em função de suas belezas cênicas, em quase 30% dessas áreas o potencial de uso público não é aproveitado. Nesse contexto, as principais fragilidades encontradas foram deficiência na estrutura para visitantes (83%) e insuficiência de pessoal afeto às atividades de visitação (92%).

102. A realidade brasileira caminha na mesma direção, uma vez que dos 94 parques (federais e estaduais) avaliados, 43% não aproveitam o potencial de uso público, considerado um dos seus principais objetivos. Isso indica que não estão sendo desenvolvidas a contento as atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico, o que contraria o previsto no art. 4º, XII, da Lei 9.985/2000.

103. Para a esfera federal, onde existem 69 parques nacionais, **o uso público (indicador ‘U’), segundo o Indimapa, foi o indicador com menor**

⁵⁷ O National Park Concessions Policy Act, de 1965, “deliberately embodies a conflicting "dual mandate" that requires the National Park Service ("NPS") constantly to juggle the demands of resource conservation versus human use”. ANTOLINI, Denise E. National park law in the U.S.: conservation, conflict, and centennial values. *Wm. & Mary Env'tl. L. & Pol'y Rev.*, v. 33, n. 3, 2009. Disponível em: <<http://scholarship.law.wm.edu/wmelpr/vol33/iss3/5>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

⁵⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *TC 006.762/2014-0*: relatório de auditoria. p. 17.

pontuação dentre os critérios utilizados para a avaliação da implementação e gestão dessas áreas. O aspecto uso público nos parques federais foi pontuado com 0,87, conforme o Gráfico 4. Gráfico 4: Grau de implementação dos Parques Nacionais Brasileiros Indicador G Plano de manejo H Recursos humanos \$ Recursos financeiros E Estrutura administrativa T Consolidação territorial F Fiscalização e emergências ambientais P Pesquisa B Monitoramento da biodiversidade C Conselho gestor U Uso público L Articulação na área protegida.

104. Sabe-se que dificuldades em implantar o uso público, materializada pela existência de parques fechados à visitação, é tema conhecido da administração. Ainda em 2005, o MMA publicou o documento ‘Diagnóstico da visitação em parques nacionais e estaduais’, no qual afirma que, para ser considerado oficialmente aberto à visitação, os parques devem contar com os seguintes pré-requisitos: existência de sistema de arrecadação de taxa de visitação, bem como condições mínimas de infraestrutura para atender à visitação, tais como: portaria, centro de visitantes, estacionamento, entre outros. À época foram considerados oficialmente abertos à visitação 37% dos parques nacionais (grifo nosso)⁵⁹.

O Brasil também demonstrou baixo desempenho com relação à quantidade de recursos financeiros destinados às áreas protegidas e ao estabelecimento de planos de manejos quando comparado aos demais países da América Latina⁶⁰. É preocupante que o país considerado como um dos maiores detentores de biodiversidade do planeta seja a nação latino-americana que menos dispõe de recursos financeiros para a gestão de áreas protegidas. Não é para menos que diversas unidades de conservação brasileiras se encontrem abandonadas ou até mesmo fechadas.

Nos últimos anos, o incremento de receitas observado pelo ICMBio não foi revertido na prática em investimento na proteção da biodiversidade, apesar de ser esta a principal função institucional do órgão. Mais uma vez nos reportamos ao Relatório do TCU:

185. Quanto às atuais fontes de recurso, o ICMBio é responsável pela arrecadação de receitas patrimoniais oriundas de visitação em unidades de conservação, de taxas pelo exercício do poder de polícia (multas administrativas), da cessão de uso de bens públicos, de supressão de vegetação em UCs, pela exploração de recursos madeireiros em florestas

⁵⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *TC 006.762/2014-0*: relatório de auditoria. p. 20.

⁶⁰ “84. Conforme demonstrado, quando comparados os resultados globais da avaliação, o Brasil encontra-se em desvantagem em vários indicadores. A maior discrepância está nos Recursos Financeiros (\$), em que os indicadores do Brasil e do restante da América Latina estão distantes 0,81 ponto. Outras discrepâncias podem ser consideradas mais relevantes, por ocorrerem em aspectos significativos no contexto das áreas protegidas, tais como em Plano de Manejo (G – 0,57 ponto) e em Uso Público (U – 0,53 ponto)”. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *TC 006.762/2014-0*: relatório de auditoria. p. 17.

nacionais, dentre outras. Considerando os anos de 2009 a 2013, o montante das receitas arrecadadas pelo ICMBio apresentou significativo aumento, da ordem de 130% (R\$ 34,9 milhões para R\$ 79,5 milhões). Contudo, tal incremento não se reverte necessariamente em aumento orçamentário, já que tais receitas são classificadas como de aplicação não vinculada⁶¹.

Realmente, o incremento anual na arrecadação não reflete, necessariamente, o orçamento disponível para o órgão. Embora o aumento nas receitas próprias indique um bom desempenho fiscal e o habilite, em tese, a pleitear um aumento de repasses do orçamento federal, os recursos orçamentários sofrem a influência de embates políticos e acabam sendo repartidos conforme as prioridades políticas do governo⁶². Deve-se considerar, ainda, existência de contingenciamento e dos valores efetivamente empenhados na execução da política⁶³.

A Lei do SNUC procurou estabelecer fontes próprias de recursos para as unidades de conservação. O art. 34 prevê a possibilidade de obtenção de verbas com doações oriundas de pessoas físicas, organizações privadas ou públicas⁶⁴. Por sua vez, o art. 35⁶⁵ determina que os

⁶¹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *TC 006.762/2014-0*: relatório de auditoria. p. 33.

⁶² “É interessante observar também que uma boa arrecadação de recursos com multas, autorização para o licenciamento ou compensação ambiental pode indicar uma maior pressão sobre os recursos naturais protegidos nas unidades de conservação”. GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz; LEUZINGER, Márcia Dieguez. O financiamento do Sistema de Unidades de Conservação no Brasil: características e tendências. *Revista de Informação Legislativa*, ano 52, n. 206, abr./jun. 2015. p. 229. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512457/001041600.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

⁶³ GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz; LEUZINGER, Márcia Dieguez. O financiamento do Sistema de Unidades de Conservação no Brasil: características e tendências. *Revista de Informação Legislativa*, ano 52, n. 206, abr./jun. 2015. p. 226. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512457/001041600.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

⁶⁴ Art. 34. Os órgãos responsáveis pela administração das unidades de conservação podem receber recursos ou doações de qualquer natureza, nacionais ou internacionais, com ou sem encargos, provenientes de organizações privadas ou públicas ou de pessoas físicas que desejarem colaborar com a sua conservação.

Parágrafo único. A administração dos recursos obtidos cabe ao órgão gestor da unidade, e estes serão utilizados exclusivamente na sua implantação, gestão e manutenção.

⁶⁵ Art. 35. Os recursos obtidos pelas unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral mediante a cobrança de taxa de visitação e outras rendas decorrentes de arrecadação, serviços e atividades da própria unidade serão aplicados de acordo com os seguintes critérios: I - até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na implementação, manutenção e gestão da própria unidade; II - até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na regularização fundiária das unidades de conservação do Grupo; III - até cinquenta por cento, e não menos que quinze por cento, na implementação, manutenção e gestão de outras unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral.

recursos obtidos por parques com a cobrança de ingresso e outras rendas decorrentes de arrecadação, serviços e atividades da própria unidade devem ser revertidos: (i) até 50% e não menos que 25% (a) na implementação, manutenção e gestão da própria unidade ou (b) na regularização fundiária das unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral; e (ii) até 50% e não menos que 15% na implementação, manutenção e gestão de outras unidades de conservação do grupo.

Em que pese a existência de mecanismos legais que, em tese, deveriam ajudar no financiamento das unidades de conservação, o que tem se observado na prática é que esses recursos se perdem em meio à ineficiência da máquina estatal. Paulo Affonso Leme Machado aponta que as verbas não são destinadas a contas específicas de cada unidade de conservação, sendo impossível determinar se elas serão ou não aplicadas na manutenção de áreas protegidas:

O art. 34 está repleto de boa intenção, mas peca pela imprecisão. Ao dizer que “os órgãos responsáveis pela administração das unidades de conservação podem receber recursos ou doações...” leva a pensar que o dinheiro recebido ou doado irá para uma determinada unidade de conservação. Ora esse raciocínio será falso, pois o referido “órgão responsável pela administração”, na área federal, por exemplo, é somente o IBAMA. O recurso financeiro iria para o Instituto Chico Mendes, que ficaria encarregado de redistribuí-lo. Não há uma conta especial para cada unidade de conservação federal para que seja possível, tranquilamente, afirmar-se que o recurso será aplicado “exclusivamente” numa unidade de conservação.

Nos Estados, algumas vezes, iremos encontrar o setor da administração das unidades de conservação vinculado diretamente a uma Secretaria de Estado e, portanto, os recursos financeiros irão para o tesouro estadual. Assim difícil ficará separar a verba das unidades de conservação⁶⁶.

Embora já tenham sido realizados esforços para aprimorar o manejo das unidades de conservação por meio de mecanismos financeiros via bancos de desenvolvimento internacionais, em conformidade com o recebimento de doações previsto na Lei do SNUC, tais investimentos se mostram insuficientes na medida em que o “número e a área da UCs, assim como seus problemas, aumentam mais rapidamente que os recursos⁶⁷”.

Em 2009, o Ministério do Meio Ambiente elaborou um estudo denominado “Pilares para a Sustentabilidade Financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação”, a fim

⁶⁶ Machado, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 934.

⁶⁷ DOUROJEANNI, M. J.; PÁDUA, M.T.J. *Biodiversidade: a hora decisiva*. Curitiba: Editora UFPR, 2001. p. 85.

de obter um entendimento sistemático do assunto. De acordo com o estudo, para o efetivo funcionamento do sistema em nível federal, à época, seriam necessários recursos da ordem de R\$ 543,2 milhões para cobrir despesas correntes, e R\$ 611 milhões para investimentos em infraestrutura e planejamento. Em escala estadual, as despesas correntes somavam cerca de R\$ 360,8 milhões, e mais cerca R\$ 1,18 bilhão seriam necessários para ações de investimento e planejamento⁶⁸.

Estimava-se ainda que nas UCs federais, 51,42% dos investimentos necessários eram relacionados à consolidação, assim entendidos como plano de manejo, demarcação e regularização fundiária (R\$ 479,5 milhões), 35,9% à infraestrutura – posto de fiscalização e apoio para pessoal de campo, sede, prédio administrativo, centro de visitantes, coordenações regionais e escritório estaduais e trilhas (R\$ 334,9 milhões) - e 12,7% para equipamentos, como veículos, equipamentos para pessoal, biblioteca, servidores, redes internas e manutenção (R\$ 118, 9 milhões)⁶⁹.

Ainda de acordo com o referido estudo do MMA, de 2001 a 2008 a cobertura de protegidas em nível federal aumentou em 78,46%, ao passo que receita do MMA revertida ao Snuc teve o incremento apenas marginal de 16,35%⁷⁰. Segundo os dados consolidados para o ano de 2015, o orçamento global do MMA estava atrás de dezesseis outros ministérios⁷¹, sendo comum a rotina de cortes e contingenciamentos de recursos alocados para a pasta ambiental.

Especificamente com relação ao ICMBio, segundo os dados da Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, publicados pelo

⁶⁸ Esses valores não incluem as Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPNs. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Departamento de Áreas Protegidas. *Pilares para a sustentabilidade financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. 2 ed. Brasília: MMA, 2009. p. 11. (Áreas Protegidas do Brasil, 7).

⁶⁹ Não estavam incluídos valores com pessoal e desapropriação. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Departamento de Áreas Protegidas. *Pilares para a sustentabilidade financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. 2 ed. Brasília: MMA, 2009. p. 30. (Áreas Protegidas do Brasil, 7).

⁷⁰ Esses valores não incluem as Reservas Particulares do Patrimônio Natural – RPPNs. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Departamento de Áreas Protegidas. *Pilares para a sustentabilidade financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. 2 ed. Brasília: MMA, 2009. p. 11. (Áreas Protegidas do Brasil, 7).

⁷¹ BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Informações orçamentárias*. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/informacoes-orcamentarias>>. Acesso em: 24 mai. 2017.

Ministério do Planejamento, em 2015 os gastos do ICMBio com pessoal foram da ordem de R\$ 334 milhões, representando quase 50% (cinquenta por cento) do orçamento total do órgão (R\$ 593 milhões)⁷². A densidade de pessoal de campo foi considerado fator preponderante para efetividade da proteção da unidade quando comparado à incorporação de populações locais no manejo, educação ambiental e dissuasão contra atividades ilegais⁷³. Apesar do elevado dispêndio do ICMBio com pessoal, o Brasil possui um dos menores percentuais de funcionários alocados por hectare protegido⁷⁴.

O turismo é a maior fonte de recursos estrangeiros e de geração de empregos no Hemisfério Sul⁷⁵. O turismo demanda baixos investimentos para gerar emprego e consegue reaproveitar mão-de-obra de outros setores. A prestação de serviços associados à visitação de UC perpassa diversos setores da cadeia turística, produz efeito multiplicador na economia local, além de fortalecer o apoio público às unidades. Como será detalhado nos próximos capítulos, a possibilidade de arrecadação de recursos para o Snuc pode vir da cobrança de ingressos; taxas para realização de atividades recreativas e uso das instalações (p.ex. hospedagem e estacionamento, cobrança para concessão de serviço, alimentação, etc.).

A concessão de serviços como exploração de restaurantes, lanchonetes e trilhas, além do uso de imagens, doações diretas e conversão de multas são outras receitas efetivas que

⁷² BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Informações orçamentárias*. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/informacoes-orcamentarias>>. Acesso em: 24 mai. 2017.

⁷³ “O pessoal de campo representa a base da gestão das UC, sendo responsável pela fiscalização da área (aceiros, estradas, etc), vigilância, observação e monitoramento sobre usos não apropriados (como fogo e caça) e o comportamento dos visitantes. Interessante notar que o nível de educação do pessoal de campo não é tão importante quanto sua mera presença física, em número suficiente e com capacidade e meios para a execução de suas atividades”. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Departamento de Áreas Protegidas. *Pilares para a sustentabilidade financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. 2 ed. Brasília: MMA, 2009. p. 15. (Áreas Protegidas do Brasil, 7).

⁷⁴ GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz; LEUZINGER, Márcia Dieguez. O financiamento do Sistema de Unidades de Conservação no Brasil: características e tendências. *Revista de Informação Legislativa*, ano 52, n. 206, abr./jun. 2015. p. 226. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512457/001041600.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

⁷⁵ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Departamento de Áreas Protegidas. *Pilares para a sustentabilidade financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. 2 ed. Brasília: MMA, 2009. p. 18. (Áreas Protegidas do Brasil, 7).

podem contribuir com o orçamento público, o que não significa que serão revertidas em fontes de receitas das UCs⁷⁶.

Apesar de o subfinanciamento das áreas protegidas não ser uma peculiaridade brasileira, o investimento por hectares de UC no Brasil é considerado um dos menos expressivos, com valor aproximado de R\$ 4,00. A título de comparação, na Argentina esse fator é de R\$ 21,00; na Costa Rica, R\$ 32,00; no México, R\$ 49,00; no Canadá, R\$ 53,00; na Austrália, R\$ 55,00; na África do Sul, R\$ 67,00; na Nova Zelândia, R\$ 110,00; e nos Estados Unidos, R\$ 156,00⁷⁷.

Ocorre que o Brasil possui atualmente 961 UCs federais, 864 estaduais e 246 municipais, em uma área total de aproximadamente 1,5 milhão de km² (cerca de 17% do território total do Brasil, e valor equivalente a cerca de 2,3 vezes o território da França, e quatro vezes o território da Alemanha⁷⁸). A gestão dessas áreas requer um fluxo contínuo de recursos, que devem ser destinados ao equacionamento dos três maiores desafios levantados pelo MMA em 2009: (i) insuficiência e disparidades na proteção dos biomas, (ii) UCs não implementadas (UCs de “papel”) e (iii) sustentabilidade financeira^{79 e 80}.

A recente preocupação com a efetiva gestão de áreas protegidas no país também foi objeto de estudo do Instituto Semeia que, ao refletir sobre os modelos institucionais

⁷⁶ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Departamento de Áreas Protegidas. *Pilares para a sustentabilidade financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. 2 ed. Brasília: MMA, 2009. p. 28. (Áreas Protegidas do Brasil, 7).

⁷⁷ GODOY, Larissa Ribeiro da Cruz ; LEUZINGER, Márcia Dieguez. O financiamento do Sistema de Unidades de Conservação no Brasil: características e tendências. *Revista de Informação Legislativa*, ano 52, n. 206, abr./jun. 2015. p. 228. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512457/001041600.pdf?sequence=1> > . Acesso em: 10 jun. 2017.

⁷⁸ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Tabela consolidada das unidades de conservação*. Atualizada em 07 fev. 2017. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80112/CNUC_FEV17%20-%20B_Cat.pdf. Acesso em: 14 de abr. 2017.

⁷⁹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Departamento de Áreas Protegidas. *Pilares para a sustentabilidade financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. 2 ed. Brasília: MMA, 2009. p. 13. (Áreas Protegidas do Brasil, 7).

⁸⁰ O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP tem como um de seus princípios a sustentabilidade técnica e financeira (Art. 1º, XXII). BRASIL. Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 abr. 2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5758.htm >. Acesso em: 20 jun. 2017.

disponíveis para gestão de unidades de conservação, concluiu que a gestão unicamente estatal de unidades de conservação não tem se mostrado um modelo eficiente:

Nesses casos, predominam fórmulas de gestão que pressupõem a atuação do próprio Estado na condução das atividades da UC, com seus recursos humanos, materiais e financeiros, e com o seu regime jurídico especial.

A gestão estatal das UC se dá, basicamente, por meio da adoção de estruturas como órgãos públicos e autarquias. Tais estruturas carregam consigo, porém, graves limitações de ordem gerencial, o que tem suscitado, na atualidade, a busca por modelos alternativos para o funcionamento daquelas Unidades.

Não só a escassez de recursos orçamentários, o modelo tradicional de gestão das UC também enfrenta desafios relacionados à eficiência do gasto dos recursos nela empregados, além da efetivação dos objetivos almejados com a sua criação ⁸¹.

A baixa implementação dos mecanismos de conservação dos nossos parques compromete tanto o acesso dos visitantes a tais espaços, como as próprias metas de proteção da biodiversidade. Conforme será detalhado a seguir, parques são ativos públicos do país, mas ainda possuem sua potencialidade de agregação de valor à sociedade repesada devida à baixa efetividade da sua implementação. Extensas áreas de biomas como Cerrado, Amazônia e Mata Atlântica abarcam uma diversidade de riquezas naturais que precisa ser conhecida e efetivamente preservada. É dever do Estado buscar ferramentas que o auxiliem na gestão eficiente desses espaços públicos.

Capítulo 2: Concessões

2.1 – Parques nacionais: bens de uso comum do povo, princípio da eficiência da Administração Pública e parceiros privados

O artigo 225, III da Constituição Federal determina que o Estado deve definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais a serem especialmente protegidos, sendo vedada utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem a proteção desses espaços.

⁸¹ INSTITUTO SEMEIA. *Modelos de gestão aplicáveis às unidades de conservação do Brasil*. São Paulo, 2015. p. 06.

Parques nacionais possuem natureza jurídica de bens públicos⁸², especificamente bens de uso comum, conforme comando constitucional. Resta reconhecida, portanto, sua natureza de “direito público subjetivo”, isto é, exigível e exercitável em face do próprio Estado, que possui o dever de bem geri-lo⁸³, enquanto uma espécie de fiel depositário⁸⁴, para a presente e futuras gerações.

Para cumprir com seus compromissos de promoção do meio ambiente, o Estado retira bens (áreas) da circulação econômica⁸⁵. Essas áreas podem já ser de propriedade do Estado ou, quando privadas, devem ser desapropriadas a fim de que passem a ser de domínio público (em se tratando de unidade de conservação de proteção integral). Em ambos os casos, a destinação da área para conservação vem acompanhada de custos que não podem ser desprezados.

Considerando a vasta gama de outros direitos básicos que o Estado se encontra constitucionalmente obrigado a prover (saúde, segurança, educação etc.), sabe-se que o comprometimento de seu patrimônio na manutenção de áreas protegidas irá concorrer com inúmeras outras demandas da sociedade.

Historicamente, os parques nacionais são atividades financiadas pelo Estado. Robert Turner⁸⁶ aponta alguns aspectos que, na teoria econômica, justificam o financiamento estatal das atividades de preservação.

⁸² Código Civil qualifica os bens públicos em: (I) bens de uso comum do povo; (II) bens de uso especial; e (III) bens dominicais.

⁸³ MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 176.

⁸⁴ SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha; MAGALHÃES, Laura. Questões jurídicas relevantes na gestão de parques urbanos no Brasil: panorama geral e estudo de caso do Parque do Flamengo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 272, p. 339-379, maio/ago. 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/64308/62519>>. Acesso em: 23 jun. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v272.2016.64308>.

⁸⁵ “Destinar uma área para a proteção especial é retirá-la da circulação econômica. Isso ocorre, evidentemente, com a indicação de áreas destinadas à implantação de Unidades de Conservação do grupo de proteção integral; quanto às Unidades de Conservação do grupo de uso sustentável, há uma retirada parcial do bem da circulação econômica, com retirada proporcional do valor econômico do bem”. ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas protegidas e propriedade constitucional*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 9.

⁸⁶ TURNER, Robert. Market failures and the rationale for national parks. *The Journal of Economic Education*, v. 33, n. 4, outono 2002.

O primeiro deles é o problema do *free-rider*. Em resumo, o problema do *free-rider* ocorre quando determinados bens, serviços ou recursos beneficiam um número indeterminado de pessoas de forma indivisível. Disso resulta que as pessoas não desejam pagar (ou desejam pagar pouco) por tais bens, serviços ou recursos, o que os torna pouco interessantes para a iniciativa privada, acabando por atrair a atuação estatal.

Esse problema é bastante evidente nos parques nacionais. Com efeito, os benefícios intangíveis da existência da área protegida (seja o seu valor ambiental, seja o seu valor identitário, já mencionado anteriormente) fazem com que os parques sejam usufruídos até mesmo por aqueles que nunca o visitaram nem planejam fazê-lo. Assim, coloca-se uma interessante questão: como gerenciar um bem que possui um extensivo valor decorrente do seu não uso?

Outro fator levantado por Turner são as externalidades positivas produzidas pelos parques, que se refletem em maior qualidade ambiental, melhoria no bem-estar da população, aumento das atividades de pesquisa, dentre outros. Naturalmente, a produção de externalidades positivas também é um fator que atrai a atuação do Estado.

Sem prejuízo das ideias acima, Turner afirma que ainda não há dados suficientes que permitam afirmar se o investimento do Estado em parques nacionais é ou não justificável do ponto de vista econômico.

Assim, na definição de áreas a serem protegidas, como em todas as suas ações, o Estado deve se guiar pelos princípios constitucionais da eficiência administrativa, impessoalidade e legalidade, sendo certo que “a Administração deve buscar os seus fins de forma a causar menos prejuízos para o particular, gastar menos recursos públicos e fazê-lo no menor tempo possível⁸⁷”.

Em linha com esse raciocínio, Rafael Wallbach Schwind aduz que o entendimento de parques enquanto bens ou ativos públicos implica o dever para a Administração Pública de explorar de modo sustentável suas potencialidades em prol da concretização do princípio constitucional da eficiência. Seguindo conceito de “rentabilização das utilidades públicas” de Floriano de Azevedo Marques⁸⁸, não se trata do aproveitamento econômico do bem em si,

⁸⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 653.

⁸⁸ SCHWIND, Rafael Wallbach. Parcerias Público-Privadas para a gestão de unidades de conservação: a sistemática do “Whole Park” e o Caso da PPP Rota Lund. In: MILARÉ, Édís; MORAIS, Roberta Jardim de; ARTIGAS, Priscila Santos; ALMEIDA, André Luis Coentro de (Coord.). *Infraestrutura no*

mas a gestão eficiente desses bens com vistas à geração de riquezas, o que vai torná-los verdadeiros ativos da sociedade. O dever do Estado, portanto, é aproveitar todo o potencial econômico dos parques, desde que não coloque em risco sua função ambiental:

De fato, aplicando-se esse raciocínio da rentabilidade aos parques, pode-se dizer que há um dever de serem aproveitadas todas as utilidades conciliáveis com a sua conservação. Assim, permite-se que haja uma exploração de tais estruturas, com o incentivo à visitação, com a criação de espaços de lazer, entre outras medidas, que poderão inclusive contribuir para geração de recursos para a própria conservação dos parques. Essa múltipla exploração permite, portanto, a rentabilização das utilidades, que é um dever decorrente do princípio da eficiência.⁸⁹

O preceito constitucional do desenvolvimento sustentável aliado ao da eficiência da Administração Pública na gestão dos bens públicos demanda o estabelecimento de uma política pública estruturada de rentabilização das unidades de conservação, na medida das possibilidades legais de cada categoria, a qual possui grandes chances de ser alcançada com participação de agentes privados.

Nesse sentido, desde a criação do ICMBio, o regimento interno do órgão já contempla como uma das suas atribuições a promoção do uso econômico dos recursos naturais nas unidades de conservação federais, obedecidas as exigências legais e de sustentabilidade, notadamente o uso público, ecoturismo, exploração de imagem e outros serviços similares⁹⁰.

A Constituição Federal possibilita a contratação de parceiros privados para execução de suas tarefas, por meio dos artigos 22, inciso XXVII, 37, inciso XXI e 175, cabendo aos

Direito do Ambiente. São Paulo: RT, 2016. p. 95-115.

⁸⁹ SCHWIND, Rafael Wallbach. Parcerias Público-Privadas para a gestão de unidades de conservação: a sistemática do “Whole Park” e o Caso da PPP Rota Lund. In: MILARÉ, Édís; MORAIS, Roberta Jardim de; ARTIGAS, Priscila Santos; ALMEIDA, André Luis Coentro de (Coord.). *Infraestrutura no Direito do Ambiente*. São Paulo: RT, 2016. p. 95-115.

⁹⁰ Conforme o regimento interno atual previsto no Decreto Federal 8.974/2017: Art. 2º Compete ao Instituto Chico Mendes, ressalvadas as competências das entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama e observadas as diretrizes emitidas pelo Ministério do Meio Ambiente, desenvolver as seguintes atribuições em âmbito federal: [...]

VII - promover, direta ou indiretamente, o uso econômico dos recursos naturais nas unidades de conservação federais, obedecidas as exigências legais e de sustentabilidade do meio ambiente, referente a: a) uso público, ecoturismo, exploração de imagem e outros serviços similares; e b) produtos e subprodutos da biodiversidade e serviços ambientais. BRASIL. Decreto nº 8.974, de 24 de janeiro de 2017. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo*, Brasília, DF, 31 jan. 2017. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D8974.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017.

legisladores federal, estaduais e municipais, instituir os mecanismos jurídicos que melhor convenham à prestação de utilidades à população, a partir das balizas constitucionais⁹¹.

O quadro normativo atual, composto das Leis 8.666/93, 8.987/95 e 11.079/2004, proporciona à Administração Pública meios jurídicos para buscar junto aos agentes particulares a prestação mais eficiente de serviços públicos.

Na década de 90, seguindo a onda mundial de desestatização, privatização e liberalização e o cenário latino americano de elevado déficit público, o Brasil deu início ao seu Plano Nacional de Desestatização – PND, estabelecido pela Lei 8.031/1990. Desde então temos acompanhado o processo de desestatização do Estado brasileiro avançar para setores em que tradicionalmente o Poder Público era o principal investidor e operador. Embora o Brasil tenha adquirido uma considerável experiência com a participação privada em serviços públicos, especialmente de infraestrutura, estamos ainda em um momento inicial da consolidação de melhores práticas em estruturação desses arranjos contratuais⁹².

Desestatização implica a transferência para o setor privado da operação e investimento em bens ou prestação de serviços. As concessões e as parcerias público privadas (PPPs) são formas de participação da iniciativa privada constam entre as modalidades operacionais para a realização de desestatização previstas no PND (artigo 4º, inc. VI, da Lei 9.491/97)⁹³.

No Direito pátrio, as concessões começaram com leis setoriais para atividades de infraestrutura, como ferrovias, navegação, portos, energia elétrica e transporte aéreo. Na década de 90, as desestatizações demandaram o advento de uma lei geral para abarcar a delegação de serviços públicos, o que se deu através da promulgação da Lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos.

Tradicionalmente, atividades a serem concedidas são serviços públicos. A concessão, em direito administrativo, é o instituto jurídico por meio do qual o Estado (poder concedente) outorga ao privado (concessionário) um plexo de direitos e obrigações visando ao

⁹¹ BINENBOJM, Gustavo. As Parcerias Público-Privadas e a constituição. In: _____. *Temas de direito administrativo e constitucional: artigos e pareceres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 121-141.

⁹² RIBEIRO, Mauricio Portugal. *Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos*. São Paulo: Atlas, 2011.

⁹³ Não são objeto do presente estudo outros instrumentos de delegação, como autorizações e permissões.

atendimento de uma necessidade, uma obrigação ou um interesse de responsabilidade do outorgante⁹⁴.

Embora haja uma complexa discussão doutrinária quanto ao tipo de atividade que pode ser objeto de concessão, para os fins do presente trabalho adotaremos o entendimento de Floriano Azevedo Marques, que identifica a possibilidade de delegação a partir de três elementos (i) o dever de prestação da atividade por parte do Estado; (ii) a possibilidade de exploração econômica por agentes privados e (iii) a remuneração da atividade através de uma tarifa a ser paga pelo usuário⁹⁵.

Com efeito, nos últimos anos o foco das delegações tem sido expandido para incluir atividades – serviços públicos ou não – que tenham algum coeficiente de interesse coletivo, como os parques nacionais. A legislação brasileira atual permite uma série de vínculos negociais, de trato continuado, a serem estabelecidos entre a Administração Pública e particulares, com vistas ao desenvolvimento das atividades que atendam a algum tipo de interesse social comum⁹⁶.

Qualquer que seja a modelagem contratual de delegação, a chave para uma parceria bem sucedida está na criação de incentivos para atingimento dos níveis de serviços estipulados no contrato com o máximo de eficiência.

2.2 Serviços de apoio ao turismo X gestão integral (*whole parks*)

Antes de tratarmos propriamente das modalidades contratuais de que a Administração Pública pode se valer para formar parcerias com os agentes privados, precisamos entender quais são as necessidades do Estado quando se fala em gestão de parques nacionais. É a partir da definição das necessidades e possibilidades de cada unidade de conservação que se pode chegar à melhor forma de contratação com o parceiro particular.

⁹⁴ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Concessões*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 116.

⁹⁵ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Concessões*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 178.

⁹⁶ “A concessão-delegação, portanto, corresponde ao instituto jurídico por meio do qual o Poder Público delega a particulares obrigações atinentes a um objeto de interesse geral (genericamente tratado aqui como uma utilidade pública – bens, serviços, atividades), regrido a convergência de interesses e disciplinando as relações jurídicas entre concedente e concessionários (obrigações recíprocas) e os direitos de terceiros por um prazo relativamente longo, mas finito, durante o qual todas essas relações jurídicas têm estabilidade”. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Concessões*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 171.

Dois formatos de parcerias podem ser praticados, a depender dos diferentes níveis de obrigações e risco que se pretende compartilhar com o parceiro privado: (i) *traditional tourism partnership*, são as tradicionais concessões realizadas para a prestação de serviços de apoio à visitação, como são as concessões promovidas pelo ICMBio; e (ii) *biodiversity management partnership* ou *whole parks*, na qual atividades de gestão e conservação da biodiversidade também são concedidas ao parceiro privado⁹⁷.

Nas concessões tradicionais, o parceiro privado apenas realiza atividades relacionadas à exploração econômica da área protegida, com foco no desenvolvimento de atividades turísticas, tais como o estabelecimento de pontos de comércio, estacionamentos, restaurantes, dentre outras atividades, sem assumir a gestão da unidade de conservação como um todo.

Já no formato *biodiversity management partnership* ou *whole parks* o parceiro privado fica responsável pela operação completa e diária do parque, para além dos serviços prestados aos visitantes, englobando rotinas de reparos, preservação e a gestão de atividades de manejo (p. ex: gerenciamento das atividades de pesquisa, destinação de resíduos, parte da fiscalização, dentre outras)⁹⁸.

A Lei do Snuc autoriza a exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem de unidade de conservação (artigo 33⁹⁹), sendo que o Decreto Federal 4.340/2002 esclarece que tais serviços devem ser entendidos como “aqueles destinados a dar suporte físico e logístico à sua administração e à implementação das atividades de uso comum do público, tais como visitação, recreação e turismo” (artigo 25, I¹⁰⁰).

⁹⁷ SAPORITI, Nico. Managing National Parks: how public-private partnerships can aid conservation. *Viewpoint: Public Policy for the Private Sector*, Note n. 309. Washington, DC: World Bank, 2006. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/09/07/000310607_20060907110818/Rendered/PDF/371980VP0no03090Saporiti01PUBLIC1.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2014.

⁹⁸ SCHWIND, Rafael Wallbach. Parcerias Público-Privadas para a gestão de unidades de conservação: a sistemática do “Whole Park” e o Caso da PPP Rota Lund. In: MILARÉ, Édís; MORAIS, Roberta Jardim de; ARTIGAS, Priscila Santos; ALMEIDA, André Luis Coentro de (Coord.). *Infraestrutura no Direito do Ambiente*. São Paulo: RT, 2016. p. 95-115.

⁹⁹ Lei nº 9.985, Art. 33. A exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem de unidade de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, dependerá de prévia autorização e sujeitará o explorador a pagamento, conforme disposto em regulamento.

¹⁰⁰ Decreto 4.340, Art. 25. É passível de autorização a exploração de produtos, subprodutos ou serviços inerentes às unidades de conservação, de acordo com os objetivos de cada categoria de

Por tais dispositivos fica autorizada a utilização do modelo tradicional de concessão dos serviços de apoio à visitação. Logo, uma primeira pergunta que surge é se houve uma escolha deliberada do legislador por essa modalidade de gestão. Será que o artigo 25, inciso I, do Snuc é um entrave à adoção do modelo de gestão *whole parks* em nível federal?

Durante a tramitação do projeto de lei que resultou na Lei da Snuc, não houve uma discussão expressiva acerca da concessão das unidades de conservação, e a participação da iniciativa privada na gestão das áreas protegidas foi abordada de maneira apenas tangencial. No Projeto de Lei nº 2.892/1992 da Câmara dos Deputados é mencionado que:

Outra questão crucial também muito enfatizada foi a da necessidade de se buscarem novas e criativas formas de financiamento das unidades de conservação, especialmente com a participação da iniciativa privada. Percebe-se já, por exemplo, que as Reservas Particulares do Patrimônio Natural e outras estratégias envolvendo proprietários de áreas naturais, como o turismo ecológico, deverão desempenhar um papel crescente na conservação da natureza no País. Esta também não é uma tendência isolada, isto é, não se restringe à questão das áreas naturais protegidas. Em todos os selares econômicos observa-se um esforço no sentido da adoção, em lugar das regras e normas meramente restritivas e proibitivas, de instrumentos e mecanismos de mercado que possibilitem a transição para uma sociedade mais sustentável¹⁰¹.

Diante da limitação da discussão sobre o tema no Congresso Nacional, pode-se afirmar que a concessão *whole parks* sequer foi considerada pelo legislador. Nesse sentido, e considerando o princípio da legalidade administrativa, segundo o qual não é dado ao Administrador praticar qualquer ato sem a respectiva autorização legal, conclui-se que não há previsão, em nível federal, no ordenamento brasileiro para a realização de concessões das atividades de gestão integral de unidades de conservação.

De fato, todas as concessões realizadas pelo ICMBio até o momento, bem como os novos editais recentemente publicados, restringem o objeto da contratação à mera delegação

unidade. Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, entende-se por produtos, sub-produtos ou serviços inerentes à unidade de conservação: I - aqueles destinados a dar suporte físico e logístico à sua administração e à implementação das atividades de uso comum do público, tais como visitação, recreação e turismo; II - a exploração de recursos florestais e outros recursos naturais em Unidades de Conservação de Uso Sustentável, nos limites estabelecidos em lei.

¹⁰¹ Brasil. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. Termo de recebimento de emendas: Projeto de lei nº 2.892/92. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 10 set. 1999. p. 40556- 40560. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10SET1999.pdf#page=73>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

da prestação de serviços de apoio e implementação de equipamentos à visitação (estacionamento, centro de visitantes, centro de convenções, transporte interno, controle de acesso, loja de conveniências e construção de trilhas). Assim, podemos afirmar que em nível federal a prática é a concessão de atividades de apoio à visitação.

Na linha do *biodiversity management partnership* ou *concessão whole parks* enquadra-se a iniciativa do Estado de Minas Gerais, que abriu concorrência pública nº 26/2014 para exploração, mediante parceria público-privada administrativa, da gestão de áreas das unidades de conservação Parque Estadual do Sumidouro, Monumento Natural Estadual Gruta Rei do Mato e Monumento Natural Estadual Peter Lund. No caso, a concessão administrativa compreende às áreas protegidas de forma global, e não apenas serviços de apoio à visitação ou com base em atrativos pontuais

Como se observa da leitura do Edital nº 26/2014 ¹⁰², o objeto da concessão, na modalidade de PPP, em comento possuía escopo de atuação que iria muito além da mera exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços inerentes às unidades de conservação, previsto no artigo 33 da Lei do Snuc, para abarcar atividades de (i) conservação da biodiversidade e do patrimônio histórico, espeleológico, arqueológico, paleontológico e natural, (ii) vigilância e monitoramento; (iii) apoio à prevenção de crimes ambientais; (iv) combate a incêndios; e (v) remediação de passivos ambientais.

¹⁰² “II.6.1.1 conservação da biodiversidade e do patrimônio histórico, espeleológico, arqueológico, paleontológico e natural das ÁREAS DA CONCESSÃO, de acordo com os critérios definidos no Anexo V - Caderno de Encargos da Concessionária;

II.6.1.2 vigilância e monitoramento das ÁREAS DA CONCESSÃO, de acordo com os critérios definidos no Anexo V - Caderno de Encargos da Concessionária;

II.6.1.3 apoio à prevenção de crimes ambientais nas ÁREAS DA CONCESSÃO, de acordo com os critérios definidos no Anexo V - Caderno de Encargos da Concessionária;

II.6.1.4 combate a incêndios, de acordo com os critérios definidos no Anexo V - Caderno de Encargos da Concessionária;

II.6.1.5 remediação de passivos ambientais nas ÁREAS DA CONCESSÃO, de acordo com os critérios definidos no Anexo V - Caderno de Encargos da Concessionária;

II.6.1.6 implantação de infraestrutura de acesso, comunicação e outras intervenções, bem como sua operação e manutenção, de acordo com os critérios definidos no Anexo V - Caderno de Encargos da Concessionária; e

II.6.1.7 promoção social e ambientalmente sustentável do potencial turístico das ÁREAS DA CONCESSÃO, nos termos do Anexo V - Caderno de Encargos da Concessionária.” MINAS GERAIS (Estado). Secretaria de Estado Planejamento e Gestão. *Edital de concorrência nº 26/2014*: edital de licitação. Disponível em:

<http://www.compras.mg.gov.br/images/stories/arquivoslicitacoes/PPP_UAI/resposta-a-impugnacao-do-edital-de-licitacao.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2017.

Embora a concessão *whole parks* da chamada Rota Lund tenha sido uma iniciativa inovadora do Governo de Minas Gerais, fato é que o Contrato de Concessão nunca chegou a ser assinado¹⁰³.

O Estado do Rio de Janeiro também deu passos iniciais na adoção de um modelo similar para a Baía de Ilha Grande, tendo como objeto o investimento e a prestação de serviços integrados de apoio à gestão das Unidades de Conservação. Os investimentos abrangeriam uma gama diversa de objetivos, incluindo a implementação dos programas previstos nos Planos de Manejo das UCs existentes na região, a construção e manutenção de equipamentos a serem utilizados pelos órgãos do governo do estado (INEA principalmente), além de ações para melhoria das condições de vida dos moradores locais e de visitação turística.

Como receita, o concessionário teria o direito de receber os valores obtidos com o preço público cobrado aos usuários para a entrada na Ilha Grande, bem como quaisquer proventos oriundos da exploração de serviços turísticos e do direito de imagem da UC. Em outra vertente, o governo do estado do Rio de Janeiro destinaria recursos próprios para dividir os riscos do negócio com o parceiro privado.

O modelo proposto era o de concessão administrativa, no qual a contraprestação da Administração ao parceiro privado através da cessão de direitos (Art. 6, III e VI da Lei nº 11.079/2004), notadamente os direitos de cobrar ingressos dos usuários e de explorar comercialmente a imagem das UCs. O Edital previa, ainda, a cessão de recursos oriundos da concessão ambiental. Contudo, a população local mostrou elevada resistência ao modelo de projeto durante a audiência pública realizada no ano de 2006, tendo levado o estado do Rio de Janeiro a suspender o procedimento e repensar a modelagem de concessão para a área.

Rafael Wallbach Schwind destaca que, nos Estados Unidos, o modelo de concessão *whole parks* já é adotado com bastante frequência:

Atualmente, estima-se que mais da metade das concessões de áreas de recreação dos Estados Unidos, firmadas com a US Forest Service (USFS), foi estruturada por meio de contratos de PPP “whole park”, com especial destaque para os parques situados nos estados do Colorado, da Califórnia, do Oregon e de Washington.

¹⁰³ Telles, Rosana. RMG aguarda fim da burocracia para assumir gestão da Rota Peter Lund. *Blasting News*, 2016. Disponível em: <<http://br.blastingnews.com/ambiente/2016/04/rmg-aguarda-fim-da-burocracia-para-assumir-gestao-da-rota-peter-lund-00869113.html>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

O Estado da Califórnia em especial tem adotado com muita frequência a sistemática de PPP “whole park”, em um esforço para impedir o fechamento de parques durante a grave crise fiscal que se originou em 2015¹⁰⁴.

Em resumo, o modelo adotado em nível federal é a concessão das atividades referentes ao uso público, sendo questionável se a Lei do Snuc autoriza ou não a concessão *whole parks*. Em nível estadual, já foram observadas iniciativas para concessão *whole parks*, como exemplo da Rota Lund em Minas Gerais e a Baía da Ilha Grande no Rio de Janeiro, mas nenhuma delas foi à frente.

O artigo 30¹⁰⁵ da Lei do Snuc prevê, ainda, a possibilidade de gestão compartilhada com organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos afins aos da unidade, mediante termo de parceria¹⁰⁶. A parceria com OSCIPs para a gestão compartilhada não visa somente ao investimento na infraestrutura da unidade de conservação, mas cobre também ações de conservação da biodiversidade.

A hipótese vem detalhada no Capítulo VI do Decreto Federal 4.340/2002, segundo o qual somente é elegível a OSCIP que tenha dentre seus objetivos institucionais a proteção do meio ambiente ou a promoção do desenvolvimento sustentável; e comprove a realização de tais atividades, preferencialmente, na UC ou no mesmo bioma da UC objeto do compartilhamento. A existência de um capítulo próprio no regulamento para tratar da gestão compartilhada reforça o entendimento de que, em nível federal, a gestão integral da unidade é possível apenas através da parceria com OSCIP, não sendo possível a concessão no formato *whole parks*.

2.3 Espécies de concessão

¹⁰⁴ SCHWIND, Rafael Wallbach. Parcerias Público-Privadas para a gestão de unidades de conservação: a sistemática do “Whole Park” e o Caso da PPP Rota Lund. In: MILARÉ, Édís; MORAIS, Roberta Jardim de; ARTIGAS, Priscila Santos; ALMEIDA, André Luis Coentro de (Coord.). *Infraestrutura no Direito do Ambiente*. São Paulo: RT, 2016. p. 95-115.

¹⁰⁵ Art. 30. As unidades de conservação podem ser geridas por organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão.

¹⁰⁶ Decreto Federal 4.340/2002: Art. 21. A gestão compartilhada de unidade de conservação por OSCIP é regulada por termo de parceria firmado com o órgão executor, nos termos da Lei no 9.790, de 23 de março de 1999.

A definição do modelo de concessão mais adequado depende da necessidade, características e objetivos de cada parque. O arranjo legal hoje em vigor permite uma coexistência de diferentes modalidades de parcerias entre agentes públicos e privados para gestão de unidades de conservação, não havendo uma fórmula universal obrigatoriamente aplicável a todo e qualquer caso. As diferentes formas de concessão e parceria devem ser usadas como ferramentas no esforço de implementação efetiva de uma política pública de conservação da biodiversidade¹⁰⁷.

Em todo caso, o que se busca é a colaboração do agente particular na exploração de atividades com vistas ao atendimento da promoção ao meio ambiente, de um interesse coletivo. Neste capítulo, abordaremos brevemente as características básicas dos principais tipos de concessão possivelmente aplicáveis às unidades de conservação: (i) concessão de uso; (ii) concessão comum; (iii) concessão patrocinada, (iv) a concessão administrativa¹⁰⁸.

2.3.1 Concessão de uso de bem público

O modelo mais tradicional de exploração de espaços públicos pela iniciativa privada é a concessão de uso de bem público, por meio da qual a concessionária recebe o direito de explorar privativamente o bem público e a partir dele obter renda, remunerando a Administração pela outorga do bem.

A concessão de uso de bem público é aplicável, em princípio, quando a receita pretendida pelo investidor privado superar o custo da manutenção e operação do bem público. Caberá ao poder público fixar no contrato os preços máximos que a concessionária estará autorizada a cobrar dos usuários, assim como as formas de sua atualização. Embora não seja permitida celebração de contratos administrativos por prazo indeterminado, as leis gerais não estabelecem prazo para contratações sob essa modalidade, os quais podem ser definidos pela legislação local.

¹⁰⁷ INSTITUTO SEMEIA. *Modelos de gestão aplicáveis às unidades de conservação do Brasil*. São Paulo, 2015. p. 43.

¹⁰⁸ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Concessão de serviço público*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 22-23.

2.3.2 Concessão de serviço público (Concessão comum)

A concessão comum encontra fundamento no artigo 175¹⁰⁹ da Constituição Federal e seu regime está disciplinado na Lei nº 8.987/1995, conhecida como a lei geral de concessões. Esse clássico instituto do direito administrativo passou a ser designado por concessão comum para se diferenciar do regime especial das concessões administrativa e patrocinada, trazidos pelo arranjo contratual das PPPs com a Lei nº 11.079/2004.

De acordo com a Lei nº 8.987/1995, a concessão comum caracteriza-se pela delegação de serviços públicos, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas aptas ao seu desempenho¹¹⁰. A remuneração do concessionário, nesses casos, advém da tarifa paga pelo usuário ou de receitas alternativas.

A tarifa constitui um dos critérios de julgamento da proposta vencedora¹¹¹ (Art. 15, I), e pode ser revisada para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro¹¹² (Art. 9º, §2º).

As receitas alternativas, acessórias ou complementares devem constar do edital de licitação¹¹³ (art. 18, VI) e devem ser consideradas na aferição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato¹¹⁴ (art.11, parágrafo único). As receitas alternativas podem ser taxa de

¹⁰⁹ Constituição Federal (1988), Art. 175. 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. Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado.

¹¹⁰ Lei nº 8.987/1995, Art. 2º. Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se: [...] concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

¹¹¹ Lei nº 8.987/1995, Art. 15. No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios: I - o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado; [...]

¹¹² Lei nº 8.987/1995, Art. 9. A tarifa do serviço público concedido será fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas nesta Lei, no edital e no contrato. [...] § 2º Os contratos poderão prever mecanismos de revisão das tarifas, a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro.

¹¹³ Lei nº 8.987/1995, Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterà, especialmente: [...] VI - as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados [...]

¹¹⁴ Lei nº 8.987/1995, Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no

juros para garantia dos investimentos feitos pelo concessionário, verbas decorrentes de publicidade do serviço, estacionamentos, restaurantes, lojas de conveniência.

A Lei nº 8.987/1995 não estabelece prazos mínimos ou máximos para a concessão comum, mas determina que ela deve ter prazo determinado (Art. 2º, II). Assim, a fixação de prazo fica à critério da Administração, devendo constar do edital de licitação. Em todo caso, a regra é a fixação de prazos longos, tendo em vista que o princípio da modicidade tarifária pressupõe a necessidade de um prazo longo para a recuperação dos investimentos realizados pelo concessionário¹¹⁵.

2.3.3 Parcerias Público-Privadas (PPPs)

Existem duas modalidades de PPPs na legislação brasileira, ambas estabelecidas pela Lei nº 11.079/04: a concessão patrocinada e a concessão administrativa.

As PPPs se caracterizam por ser um arranjo financeiro peculiar, pelo qual o parceiro privado antecipa investimentos de elevado valor para a constituição de uma infraestrutura que será explorada ao longo do contrato, sendo remunerado por meio de uma lógica financeira atrelada ao fluxo de receitas do próprio projeto. Esse fluxo de receitas advirá do parceiro público, eventualmente da cobrança de tarifas dos usuários, ou ainda de fontes acessórias de remuneração¹¹⁶.

O uso da PPP deve ser excepcional e especificamente motivado como o tipo de contratação que melhor atende ao interesse público, consideradas as circunstâncias do caso concreto, mediante estudo técnico que demonstre a conveniência e oportunidade da contratação em comparação com as demais modalidades (Lei nº 11.079/2004, art.10, I, *a*¹¹⁷).

art. 17 desta Lei. Parágrafo único. As fontes de receita previstas neste artigo serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

¹¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 114.

¹¹⁶ SCHWIND, Rafael Wallbach. Parcerias Público-Privadas para a gestão de unidades de conservação: a sistemática do “Whole Park” e o Caso da PPP Rota Lund. In: MILARÉ, Édis; MORAIS, Roberta Jardim de; ARTIGAS, Priscila Santos; ALMEIDA, André Luis Coentro de (Coord.). *Infraestrutura no Direito do Ambiente*. São Paulo: RT, 2016. p. 95-115.

¹¹⁷ Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a: I – autorização da autoridade competente, fundamentada em estudo técnico que demonstre: a) a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-

2.3.4 Concessão Patrocinada

A concessão patrocinada se caracteriza, basicamente, pela forma diferenciada de remuneração do agente privado. Além da tarifa cobrada dos usuários, o concessionário recebe uma contraprestação pecuniária adicional do poder concedente (Art. 2º, par 1, da Lei nº 11.079/2004).

Gustavo Binenbojm aponta como principal justificativa econômica para o uso da concessão patrocinada a existência de serviços públicos que não são rentáveis para a iniciativa privada, mas que podem vir a proporcionar um retorno econômico e social positivo, o que autoriza o pagamento de uma contraprestação pecuniária ao parceiro privado como atrativo ao investimento¹¹⁸. Nesse sentido, ao celebrar uma concessão patrocinada, a Administração e o concessionário repartem os riscos de maneira objetiva (Art. 4º, VI, da Lei 11.079/2004¹¹⁹).

A ideia de concessão patrocinada já estava presente no projeto de lei que resultou na Lei nº 8.987/1995, mas restou vetada pelo então presidente da República, ao argumento de que poderia incentivar a ineficiência, além de gerar um risco de dispêndio com subsídios por parte do Poder Público¹²⁰.

Com efeito, o uso irresponsável da concessão patrocinada pode comprometer a responsabilidade fiscal a médio e longo prazos¹²¹, de modo que os órgãos de controle devem estar sempre atentos a este tipo de contratação.

privada; [...].

¹¹⁸ BINENBOJM, Gustavo. *As Parcerias Público-Privadas e a Constituição*. In: _____. *Temas de direito administrativo e constitucional: artigos e pareceres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 121-141.

¹¹⁹ Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes: [...] VI – repartição objetiva de riscos entre as partes; [...].

¹²⁰ Razões do veto: "Garantias como essa do estabelecimento de receita bruta mínima, além de incentivarem ineficiência operacional do concessionário, representam, na realidade, um risco potencial de dispêndio com subsídio pelo Poder Público. O caso mais recente foi o mecanismo instituído pela Lei nº 5.655/71, que criou a Conta de Resultados a Compensar (CRC), extinta, em 18.3.93, com a regulamentação da Lei nº 8.631/93, gerando dispêndios líquidos para a União da ordem de US\$ 19,8 bilhões." Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/Mensagem_Veto/anterior_98/vep-181-95.htm>. Acesso em: 15 abr. 2017.

¹²¹ BINENBOJM, Gustavo. *As Parcerias Público-Privadas e a constituição*. In: _____. *Temas de direito administrativo e constitucional: artigos e pareceres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 121-141.

2.3.5 Concessão administrativa

A concessão administrativa “é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou o fornecimento e instalação de bens” (Art. 2º, § 2º, da Lei nº 11.079/2004). Trocando em miúdos, a concessão administrativa pode ocorrer em duas hipóteses.

A primeira é quando a Administração Pública é usuária indireta dos serviços prestados, isto é, quando o concessionário presta diretamente ao público um serviço que deveria ser prestado pela Administração. Esse tipo de concessão ocorre quando não se afigura viável a cobrança de qualquer tarifa dos usuários diretos do serviço público, de modo que a remuneração ao parceiro privado deve ser feita diretamente pelo Estado, sem prejuízo de receitas indiretas que possam ser geradas pelo concessionário.

A segunda hipótese ocorre quando a Administração é a usuária direta dos serviços a serem prestados. Nesse caso, as utilidades são oferecidas à própria Administração Pública, quando esta não possui a capacidade de investimento necessária para obtê-las. Por essa razão, nesse tipo de concessão administrativa exige-se do particular um investimento inicial igual ou superior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) em obras ou equipamentos que sejam essenciais à futura prestação dos serviços.

O prazo mais dilatado (entre 5 e 35 anos) é justificado pela necessidade de amortização diferida do investimento feito pelo parceiro privado, na medida em que os serviços sejam prestados e remunerados pela Administração. Com efeito, só prazos mais longos na prestação de serviços podem tornar atrativos os investimentos vultosos exigidos do particular.

De outro lado, a maior flexibilidade na elaboração do projeto (projeto básico e projeto executivo), a transferência de parte dos riscos do empreendimento e a variabilidade da remuneração conforme os resultados alcançados criam incentivos para a execução das tarefas, com maior eficiência gerencial, pelos parceiros privados¹²².

¹²² BINENBOJM, Gustavo. As Parcerias Público-Privadas e a constituição. In: _____. *Temas de direito administrativo e constitucional: artigos e pareceres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 121-141.

2.3.6 Modalidades de concessão e unidades de conservação

Entendemos ter demonstrado anteriormente que a gestão de unidades de conservação unicamente pelo Estado não tem se mostrado suficiente para atingir os objetivos institucionais das áreas protegidas, especialmente no sentido de garantir a conservação ao mesmo tempo em que se possibilita o uso público.

Nessa ordem de ideias, nos parece inevitável a conclusão de que é fundamental atrair a iniciativa privada para auxiliar na gestão das áreas protegidas. Efetivamente, as razões públicas da delegação geralmente estão ligadas à necessidade de atrair investimentos para fazer frente ao custo da infraestrutura necessária ao serviço público, seja para atualização ou universalização dos serviços existentes.

Portanto, analisaremos neste capítulo as modalidades de delegação e parceria entre Administração e iniciativa privada que melhor podem atender a esse objetivo.

Como visto, a concessão de parques nacionais compreende, em geral, o provimento de serviços de apoio à visitação (jardinagem, segurança, sinalização, manutenção de trilhas e atrativos etc.). Embora haja inegável uso do bem público (parque), no todo ou em parte, o objeto principal é a adequada prestação dos serviços de gestão ou apoio, sendo o uso do bem público eminentemente acessório¹²³.

Assim, a delegação de atividades de apoio à visitação em parques nacionais através de concessão comum reflete de forma fidedigna o que se pretende com a contratação da iniciativa privada, uma vez que o objeto principal está nos serviços prestados pelo concessionário à população, remunerado através do pagamento da tarifa pelos usuários.

Ademais, a aplicação da concessão comum permite a utilização de instrumentos típicos de equilíbrio econômico-financeiro, tais como política tarifária, reajuste e revisão tarifários, desconto de reequilíbrio¹²⁴.

¹²³ Floriano de Azevedo Marques Neto afirma que praticamente inexitem concessões comuns “puras”, isto é, que a concessão do serviço público em regra também envolve, incidentalmente, a concessão de uso de bem público. Ver em: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Concessões*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 129.

¹²⁴ SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha; MAGALHÃES, Laura. Questões jurídicas relevantes na gestão de parques urbanos no Brasil: panorama geral e estudo de caso do Parque do Flamengo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 272, p. 339-379,

Evidentemente, nem todos os parques nacionais possuem características que os tornem elegíveis para a concessão comum, a qual passa necessariamente pelo pagamento de uma tarifa pelos usuários, que represente um valor suficiente para remunerar a concessionária pelo serviço e lhe permita auferir algum lucro.

Dessa forma, caso (i) as características do parque impossibilitem a referida cobrança (p.ex., parques abertos, sem possibilidade de fechamento e controle de acesso); (ii) a tarifa que equilibraria economicamente o contrato se mostre muito elevada à luz do interesse público de se proporcionar amplo acesso aos parques; ou ainda (iii) por razões políticas o poder público decida não permitir a cobrança aos usuários para acesso ao parque (ou permitir apenas a cobrança de um valor baixo, insuficiente para custear integralmente a gestão do parque), a possibilidade de delegação à iniciativa privada poderá sugerir a estruturação de um projeto de PPP¹²⁵.

De acordo com Rafael Wallbach Schwind¹²⁶, as PPPs se enquadrariam em instrumentos de econômicos de gestão ambiental previstos no rol exemplificativo do artigo 9º, inciso XIII, da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.931/1981¹²⁷).

Aplicando a lógica da concessão patrocinada aos parques nacionais, a remuneração do parceiro privado se daria por meio de tarifa paga pelos usuários do parque, seja de acesso ou de uso de alguns serviços que o parque eventualmente ofereça, somada a uma contraprestação pecuniária paga pelo Poder Público¹²⁸.

maio/ago. 2016. Disponível em:
<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/64308/62519>>. Acesso em: 23 jun. 2017.
doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v272.2016.64308>.

¹²⁵ SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha; MAGALHÃES, Laura. Questões jurídicas relevantes na gestão de parques urbanos no Brasil: panorama geral e estudo de caso do Parque do Flamengo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 272, p. 339-379, maio/ago. 2016. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/64308/62519>>. Acesso em: 23 jun. 2017.
doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v272.2016.64308>.

¹²⁶ SCHWIND, Rafael Wallbach. Parcerias Público-Privadas para a gestão de unidades de conservação: a sistemática do “Whole Park” e o Caso da PPP Rota Lund. In: MILARÉ, Édís; MORAIS, Roberta Jardim de; ARTIGAS, Priscila Santos; ALMEIDA, André Luis Coentro de (Coord.). *Infraestrutura no Direito do Ambiente*. São Paulo: RT, 2016. p. 95-115.

¹²⁷ Art 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente: [...] XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros.

¹²⁸ SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha; MAGALHÃES, Laura. Questões jurídicas relevantes na gestão de parques urbanos no Brasil: panorama geral e estudo de caso do Parque do Flamengo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 272, p. 339-379, maio/ago. 2016. Disponível em:

Essa estrutura pode ser interessante tanto para as concessões no modelo *whole parks*, que pressupõem investimentos em atividades sem retorno econômico, tanto em parques cuja atratividade turística ainda não tenha atingido integralmente seu potencial.

Em outra vertente, a opção pela concessão administrativa poderia colocar a Administração como usuária direta (quando há obras sede administrativa, por exemplo) ou indireta (quando o parceiro privado presta à população os serviços de apoio à visitação).

Nesses casos, não haveria cobrança de tarifa ao usuário final. O parque seria de visitação gratuita e a Administração Pública pagaria à concessionária pelas obras ou serviços de gestão. Esta modelagem permite um prazo de duração longo, de até 35 (trinta e cinco) anos, mas pressupõe um investimento inicial mínimo de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais).

Rômulo Sampaio, Patrícia Sampaio e Laura Magalhães¹²⁹, ao analisar as possibilidades de delegação da gestão de parques urbanos à iniciativa privada, entendem que a delegação poderia ocorrer de forma individualizada ou em conjunto, a depender da complexidade de cada parque. Os mais complexos demandam uma gestão autônoma, enquanto outros mais simples ou com baixo índice de visitação poderiam ser geridos pelo mesmo contrato.

Esse racional pode ser perfeitamente transposto para a discussão de parques nacionais. Em alguns casos, é aconselhável a delegação a um único concessionário (Parque Nacional de Fernando de Noronha) ou para vários concessionários (Parque Nacional do Iguaçu). Já os parques nacionais menos complexos, seja por menor extensão ou baixo número de visitação, podem ser delegados em conjunto, ou seja, um mesmo concessionário fica a cargo da prestação de serviços de apoio a visitação ou de gestão de diversos parques, tendo ganhos em escala.

Em qualquer modalidade de delegação da gestão de um parque público à iniciativa privada deverão ser estabelecidos indicadores da qualidade do serviço que possam ser

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/64308/62519>>. Acesso em: 23 jun. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v272.2016.64308>.

¹²⁹ SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha; MAGALHÃES, Laura. Questões jurídicas relevantes na gestão de parques urbanos no Brasil: panorama geral e estudo de caso do Parque do Flamengo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 272, p. 339-379, maio/ago. 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/64308/62519>>. Acesso em: 23 jun. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v272.2016.64308>.

objetivamente aferidos, bem como formuladas metas a serem atingidas pela concessionária. Como formas de incentivo ao cumprimento das metas, poderão ser utilizados mecanismos como remuneração variável atrelada a desempenho e indicadores ambientais.

A ênfase na qualidade da prestação do serviço ganha peso mais importante em setores considerados imaturos ou de maturidade média, onde não há disponibilidade para fácil contratação no mercado da expertise técnica necessária à prestação do serviço¹³⁰. Isso porque, em razão da baixa disponibilidade de prestadores do serviço no mercado, é recomendada maior ênfase na performance da prestação do serviço contratado do que na fase de qualificação do certame.

No caso da concessão de serviços de apoio ao turismo em parques, merece ser observado que somente quatro parques nacionais possuem esse tipo de modalidade de delegação contratual, havendo um total de apenas onze contratos de concessão (todos sob a modalidade de concessão comum) com o ICMBio, de modo que o setor pode ser qualificado como de baixa maturidade técnica.

Capítulo 3: As concessões de parques nacionais brasileiros

3.1 Diagnóstico das concessões existentes em nível federal

O objetivo deste capítulo é analisar as principais características dos contratos de concessão de parques nacionais em âmbito federal, ou seja, celebrados entre o ICMBio e parceiros privados. A aposta em concessões de unidades de conservação foi impulsionada pelos grandes eventos internacionais sediados pelo país entre 2014 e 2016, com o objetivo de melhor estruturá-las para aproveitar o incremento no fluxo de turistas estrangeiros. Entretanto, os investimentos, em regra, não foram feitos na amplitude desejada¹³¹.

¹³⁰ RIBEIRO, Mauricio Portugal. *Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 46.

¹³¹ Por exemplo, o programa "Parques da Copa", lançado em 2010, em uma parceria entre os Ministérios do Turismo e do Meio Ambiente, com a promessa de investimentos de até R\$ 668 milhões nas unidades de conservação com o objetivo de incentivar o ecoturismo durante a Copa do Mundo de 2014. No entanto, menos de 1% do total prometido foi investido de fato. ALENCAR, Emanuel. Governo investe 0,15% do prometido no programa Parques da Copa. *O Globo*, Rio de Janeiro, 18 jun. 2014. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/sustentabilidade/governo-investe-015-do-prometido-no-programa-parques-da-copa-12624725>>. Acesso em: 03 jun. 2017.

Atualmente, quatro parques nacionais são objeto de concessão a empresas privadas que operam atividades de apoio ao turismo: (i) Parque Nacional do Iguaçu, no Paraná; (ii) Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, em Pernambuco; (iii) Parque Nacional da Tijuca, no Rio de Janeiro; e (iv) Parque Nacional da Serra dos Órgãos, também no Rio de Janeiro.

Todos os contratos de concessão firmados até o momento são da modalidade concessão de uso de bem público, apesar de conterem um forte elemento de serviço. Assim, os contratos não se limitam a autorizar a utilização do bem público em contrapartida ao pagamento de uma outorga, mas também determinam ao concessionário a realização de inúmeras atividades voltadas à melhoria da qualidade dos serviços aos visitantes.

Assim é que, em todas as concessões realizadas até o momento pelo ICMBio, a remuneração dos concessionários recai sobretudo na cobrança de ingresso dos visitantes e em outras medidas de exploração de atividades econômicas atreladas à visitação do parque (estacionamento, aluguel de equipamentos, restaurantes, lojas de conveniência etc.).

Obviamente, nem todos os parques nacionais brasileiros possuem vocação para o estabelecimento de parcerias com investidores privados. De acordo com o ICMBio, são usados os seguintes critérios para a escolha das unidades prioritárias: a existência de plano de manejo, o número de visitantes, a facilidade de acesso ao local e a existência de estudos de viabilidade econômica preliminares. Nesse contexto, no ano de 2016 os seguintes parques foram indicados como prioritários para concessão: Parque Nacional de Brasília, Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros e Parque Nacional do Pau Brasil¹³².

Enquanto aguardamos a assinatura de novos contratos, analisaremos com mais detalhes os termos e condições das concessões em vigor.

3.1.1 Parque Nacional de Foz do Iguaçu

A concessão de uso de bem público do Parque Nacional do Iguaçu tem o mérito de ter sido a primeira delegação de atividades de apoio à visitação de longo prazo e ser considerada caso de

¹³² ICMBIO. Coordenação Geral de Uso Público e Negócios. *Cartilha de Concessões ICMBio: prioridades de execução 2016-2018*. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/voluntariado/dcom_cartilha_concessoes_2016_ICM Bio.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2017.

sucesso na gestão na implementação da política de incremento ao uso público de parques nacionais.

O Parque Nacional do Iguaçu, criado em 1939, pelo Decreto nº 1.035, abriga o maior remanescente de floresta atlântica da região sul do Brasil e uma expressiva variabilidade biológica, distribuída em 185.262 hectares localizados no estado do Paraná. A paisagem singular e a beleza cênica das Cataratas do Iguaçu ainda fizeram do Parque Nacional do Iguaçu a primeira Unidade de Conservação do Brasil a ser instituída como Sítio do Patrimônio Mundial Natural pela UNESCO, no ano de 1986. A união com o Parque Nacional Iguazú, na Argentina, por meio Rio Iguaçu, faz dessa aliança o mais importante contínuo biológico do Centro-Sul da América do Sul ¹³³ e ¹³⁴.

¹³³ ICMBIO. *Parque Nacional do Iguaçu*. Disponível em <<http://www.icmbio.gov.br/parnaiguacu/>>. Acessado em 14.05.2017.

¹³⁴ O Projeto Básico do Edital de Concorrência nº 01/2015 traz interessante capítulo sobre antecedentes, aspectos culturais e histórico e do PNI: “12. O Parque Nacional do Iguaçu tem este nome por incluir em sua área importante parte do rio Iguaçu e as mundialmente conhecidas Cataratas do Iguaçu. A palavra Iguaçu é de origem guarani e significa água (i) grande (guaçu). 13. Em vista do processo de colonização do oeste do Paraná, pode-se dizer que o elemento gaúcho, com descendência italiana ou alemã, e o que predomina na chamada Área de Influência do Parque Nacional do Iguaçu. A frente sulista de ocupação, que se originou nos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, fez com que milhares de gaúchos colonizassem a região, transformando-a em uma extensão cultural do próprio Rio Grande do Sul. 14. A característica marcante dessa população é a dicotomia: italiano/alemão e católico/protestante. Durante a colonização, nas décadas de 40, 50 e 60, as companhias colonizadoras fizeram uma política étnico cultural e religiosa, não misturando no mesmo lugar descendente de italianos e alemães, católicos e protestantes. Esses conviviam com respeito mútuo, mas isoladamente e todos conservavam suas tradições baseadas na vida rural e na “parcela” agrícola cultivada na Europa, no século passado, onde o trabalho árduo e sacrificante convivia com a frugalidade da vida cotidiana. 15. Foi em abril de 1916 que Santos Dumont, visitando as Cataratas, impressionado com a beleza das quedas, manifestou que aquelas terras na margem direita do rio Iguaçu, junto aos Saltos de Santa Maria, então pertencentes ao Sr. Jesus Val, não deveriam estar sob domínio de um particular. Três meses depois, por meio do Decreto No. 653, de 28 de julho de 1916, o Estado do Paraná, declara de utilidade pública aquela área para “nela se estabelecerem uma povoação e um parque”. 16. Em 20 de outubro de 1930, pelo Decreto No. 2.153, o Estado do Paraná amplia para cerca de 3.300 ha área já desapropriada, visando a “estabelecer uma futura povoação e um Parque Nacional”. E ainda por meio do referido Decreto que o Estado do Paraná doa aquelas terras ao Governo Federal, que então, pelo Decreto No. 1.035, de 10 de janeiro de 1939, cria o Parque Nacional do Iguaçu, junto as cataratas do Iguaçu, estabelecendo que sua área “será fixada depois do indispensável reconhecimento e estudo da região (Art.2º)”. Foi o segundo Parque Nacional brasileiro a ser criado. Atualmente sua área total é de 185.262,2 ha. 17. Pelo Decreto nº. 86.876, de 01 de dezembro de 1981, foram estabelecidos os limites atuais do Parque, incluindo o leito do rio Iguaçu e as ilhas ali existentes, bem como excluindo uma área de cerca de 1.400 ha no extremo norte do Parque, onde se instalou a Cidade de Santa Tereza do Oeste. 18. Finalmente, em novembro de 1986, durante uma conferência UNESCO, realizada em Paris, o Parque Nacional do Iguaçu foi incluído na Lista de Patrimônio Natural da Humanidade”.

Foz do Iguaçu é o segundo polo de movimentação internacional no Brasil, concentrando uma importante estrutura de parque hoteleiro, restaurantes, agências de viagens, atrações noturnas e diurnas e, inclusive, um centro de formação hoteleira. Os principais atrativos do Município são as Cataratas Iguaçu, localizadas no PNI, a Usina Hidroelétrica de Itaipu, o comércio de Ciudad del Leste e a confluência dos rios Paraná e Iguaçu, que formam a fronteira entre Argentina, Paraguai e Brasil. De acordo com o ICMBio em 2015, cerca de três milhões de turistas por ano visitam o Município e destes mais de um milhão e meio visitam o Parque Nacional do Iguaçu¹³⁵.

Desde sua origem, o Parque Nacional do Iguaçu sempre atraiu a visita de turistas estrangeiros. Conforme informação prestada pelo Administrador do parque quando ainda sob a gestão do IBAMA, a delegação de atividades de apoio à visitação fazia parte do Programa de Revitalização do Parque Iguaçu e tinha por objetivo inicial gerar mais pontos de controle do parque e de contato com a população, visando ao desenvolvimento econômico do turismo regional¹³⁶. À época, o Parque Nacional do Iguaçu já contava com uma média de 800.000 visitantes por ano, porém “de maneira desordenada, desenfreada e com péssimos serviços de atendimento”, de modo que a estruturação da visitação pública era medida necessária à manutenção da integridade do parque.

Assim, em 1998, o IBAMA abriu concorrência para investidores privados interessados na implantação, operação e manutenção de serviços em área destinada ao uso público do parque, a qual abrange cerca de 3% de sua área total. Como passou a ser padrão nas concessões de atividades de apoio à visitação, os Editais de Concorrência nº 01/98 e nº 02/98 possibilitavam a exploração econômica de espaços de visitação criados a partir dos principais atrativos do parque, assim denominados: (i) Espaço Porto Canoas, (centro social, lojas de conveniência, restaurantes e área de descanso); (ii) Espaço Naipi, (elevadores panorâmicos); (iii) Espaço Tarobá (mirantes); (iv) Espaço Santos Dumont (mirante panorâmico); (v) Espaço Trilha da Represa (construção de um edifício ambiental e trilhas autoguiadas); e (vi) Centro

¹³⁵ Conforme informações fornecidas no Edital de Concorrência nº 01/2015.

¹³⁶ TRF da 4ª Região, 3ª T., Apelação cível nº 2000.04.01.138330-6/PR, Desembargadora Relatora Marga Inge Barth Tessler, *DE* 05/02/2003.

de Visitantes (recepção dos turistas, com prestação de informações e serviços de transporte no interior do parque, além de abrigar as atividades administrativas da concessionária)¹³⁷.

O vencedor inicial do certame foi o consórcio Satis, que no ano de 2000 transferiu os direitos e obrigações dos dois contratos assinados com o IBAMA para a empresa Cataratas do Iguaçu S/A. De outro lado, em 2007, o IBAMA foi sucedido pela então nova autarquia federal responsável pela política nacional de unidades de conservação da natureza criada pela Lei nº 11.516/2007, o ICMBio¹³⁸. Ambos os contratos foram celebrados pelo prazo inicial de 15 anos, tendo sido prorrogados por meio de termo aditivo até 20.11.2020.

Os contratos do Parque Nacional do Iguaçu não foram fundamentados com base na Lei 8.987/1995, o que demonstra a indefinição inicial do IBAMA/ICMBio quanto ao modelo de delegação aplicável à época. Conforme será demonstrado a seguir, os demais contratos de concessão celebrados com o ICMBio fazem expressa referência à lei geral de concessões.

Os contratos têm um valor global estimado em R\$ 30.243.353,97 e a forma de remuneração do poder concedente passou por alguns ajustes ao longo dos anos para atualmente se concentrar em 6% do faturamento bruto com a cobrança de transporte interno e estacionamento, adicionalmente ao repasse de parte do valor arrecadado com ingresso.

Sob o ponto de vista dos encargos ambientais, as obrigações da concessionária são limitadas à manutenção das utilidades existentes e vinculadas ao objeto contratual, tais como trilhas, passarelas, belvederes, áreas ajardinadas e manutenção e modernização das atrações existentes ou a serem implantadas pela concessionária nas áreas objeto na concessão de uso.

No ano de 2002, o IBAMA celebrou mais quatro contratos de concessão com outros investidores privados para operação de atrativos dentro do Parque Nacional do Iguaçu. Essa estratégia foi repetida em 2010, quando o parque já se encontrava sob a administração do

¹³⁷ O Segundo Termo Aditivo reduziu o objeto do contrato para excluir os Espaços Santos Dumont e Trilha da Represa.

¹³⁸ Art. 3º O patrimônio, os recursos orçamentários, extra-orçamentários e financeiros, o pessoal, os cargos e funções vinculados ao Ibama, relacionados às finalidades elencadas no art. 1º desta Lei ficam transferidos para o Instituto Chico Mendes, bem como os direitos, créditos e obrigações, decorrentes de lei, ato administrativo ou contrato, inclusive as respectivas receitas. Parágrafo único. Ato do Poder Executivo disciplinará a transição do patrimônio, dos recursos orçamentários, extra-orçamentários e financeiros, de pessoal, de cargos e funções, de direitos, créditos e obrigações, decorrentes de lei, ato administrativo ou contrato, inclusive as respectivas receitas do Ibama para o Instituto Chico Mendes”.

ICMBio. A tabela a seguir consolida os contratos de concessão celebrados para serviços de apoio ao turismo no Parque Nacional do Iguaçu¹³⁹.

Tabela 1 - Contratos de concessão celebrados para serviços de apoio ao turismo no Parque Nacional do Iguaçu

EMPRESA	PRAZO	DATA	OBJETO
Cataratas do Iguaçu S/A	15 anos	22/12/1998 – prorrogado até 20.11.2020	Centro de visitantes, Transporte,
Cataratas do Iguaçu S/A	15 anos	22/12/1998 - prorrogado até 21.11.2020	Espaço Porto Canoas, Naípi, Tarobá
Helisul Taxi Aéreo	5 anos	09/03/2016	Vôo Panorâmico (passeio de helicóptero)
Escalada Canyon Iguaçu	10 anos	26/12/2002	Campo dos desafios – oferece atividade como arvorismo, rapel e escalada
Macuco Ecoaventura e Turismo	15 anos	19/12/2002	Circuito M'Boy caminhada ecológica
Macuco Ecoaventura e Turismo	15 anos	19/12/2002	Linha Martins passeio em jipes
Ilha do Sol Ag. de Viagem	10 anos	25/06/2010	Passeio do Macuco – jipe, caminhada sobre trilha suspensa, passeio de barco no rio Iguaçu, rafting nas corredeiras

Fonte: Elaboração própria.

Voo Panorâmico

¹³⁹ ICMBIO. *Gestão do uso público em unidades de conservação*. 2016. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/noticias/concessoes/dcom_apresentacao_concessoes_dez_2016.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2017.

Dentre os diversos atrativos oferecidos pelo parque, o voo panorâmico sobre as Cataratas do Iguçu, desde 1972, tornou-se um dos principais atrativos do parque. Segundo estimativas do ICMBio, até 2015 a atração teria atendido mais de três milhões de visitantes¹⁴⁰. Conforme Edital de Concorrência nº 01/2015, além de contribuir para geração de emprego e renda para a região, a concessão disponibiliza 10 (dez) horas mensais de voo destinadas à gestão do PNI, a critério do ICMBio, para atividades como patrulhamento, fiscalização, combate a incêndios florestais, pesquisa, regastes e emergências¹⁴¹.

O heliponto fica localizado fora do PNI e o pagamento do serviço de sobrevoo não isenta o visitante do pagamento do ingresso para visitação do parque. A concessionária pode prestar serviço aéreo especializado a terceiros para realiza o de produ oes cinematográficas, vídeos, documentários, comerciais e outros, na área do PNI, desde que autorizada pelo ICMBio e habilitada pela ANAC. O heliponto deve contar com estruturas de receptivo, bilheteria, sanitários e estacionamento, cabendo à concessionária realizar todas as obras e reformas nas edifica oes existentes (conten oes, pavimenta oes, gradis, drenagens, circula o de pedestres, esgotamento e tratamento dos efluentes, águas pluviais, paisagismo, sinaliza o, etc.). O serviço deverá ser operado por no mínimo 2 (duas) aeronaves tipo helicóptero, que devem estar autorizadas para esse tipo de serviço pela ANAC.

A empresa Helisul Taxi Aéreo Ltda., que detinha a concessão anterior, venceu o certamente, celebrando novo contrato de concessão com o ICMBio a outorga de serviço de voo panorâmico sobre o PNI pelo prazo da concessão de 05 (cinco) anos.

¹⁴⁰ Conforme contextualiza o adicional fornecida no Projeto Básico do Edital de Concorrência n  01/2015: “20. As Cataratas do Iguçu estendem-se numa frente semicircular de 2.700 metros de extensão, dos quais 800 metros estão do lado brasileiro e 1.900 metros do lado argentino. São compostas por um número variado de saltos e quedas que oscilam entre 150 e 270, de acordo com o volume de água do rio. 21. A altura máxima das quedas   de 80 metros. Os saltos tem nomes próprios como Floriano, Deodoro, Benjamim Constant, mas, o mais famoso é a Garganta do Diabo. As rochas do Parque Nacional do Iguçu se originaram de processos vulcânicos – o chamado vulcanismo de fendas que ocorreu na região entre aproximadamente 165 a 120 milhões de anos. 22. O Parque protege toda a bacia do rio Floriano, um dos afluentes do rio Iguçu, uma raridade no sul do Brasil pela qualidade de água e de nascentes próximas a rodovia BR-277, entre Céu Azul e Santa Tereza. Além disso, o parque representa um patrimônio genético riquíssimo, protegendo uma grande parte da Mata Atlântica (Floresta Estacional Semidecidual), sendo que nas por oes altas, a mais de 800 metros do nível do mar, pode ser encontrada a Floresta Ombrófila Mista, ou Mata de Araucária”.

¹⁴¹ Cláusula 68 do Edital.

O valor estimado do investimento é de R\$ 11.021.249,65 (onze milhões, vinte e um mil, duzentos e quarenta e nove reais e sessenta e cinco centavos), sendo o valor de outorga de R\$ 2.250.000,00 (dois milhões, duzentos e cinquenta mil reais), correspondente ao número de 120 (cento e vinte) horas de voo por ano, por 05 (cinco) anos totalizando 600 (seiscentas) horas de voo pelo período da concessão.

Com relação aos encargos sociais, a concessionária deve dar prioridade na contratação de funcionários da região para as equipes de apoio do embarque e desembarque e de atendimento ao visitante (não aplicável à tripulação das aeronaves).

Quanto aos encargos ambientais, a minuta de contrato estipula uma cláusula com critérios de sustentabilidade ambiental visando à orientação de utilizações de equipamentos movidos a combustíveis renováveis; produtos e materiais atóxicos, biodegradáveis, recicláveis e que não contenham substâncias perigosas em concentrações acima do recomendado; adoção de programas de separação de resíduos sólidos; redução do consumo de energia, dentre outras práticas de sustentabilidade¹⁴².

A concessão para realização de voo panorâmico no PNI não demanda grandes investimentos na unidade de conservação propriamente, tampouco o contrato demanda um lapso temporal maior de cinco anos para que se justifiquem os valores investidos na operação do serviço. Entendemos que a operação desse serviço poderia ser outorga à iniciativa privada por meio do instrumento jurídico da permissão de uso, não havendo justificativa que aponte a necessidade de concessão.

Conforme se verifica, o Parque Nacional do Iguaçu serve de exemplo de parque em que as atividades de apoio à visitação foram delegadas a diferentes concessionários por meio de contratos de concessão distintos, possibilitando a coexistência de mais de um operador privado no interior da unidade.

Contudo, analisando o padrão de delegação adotado ao longo dos últimos anos pelo ICMBio, verificamos que atividades de baixo investimento na unidade de conservação têm sido, em regra, delegadas à iniciativa privada por meio de instrumentos contratuais mais simples, como a autorização e a permissão.

¹⁴² Cláusula Décima Nona – Dos Critérios de Sustentabilidade Ambiental, da minuta de contrato constante do Edital de Concorrência nº 01/2015.

Assim, entendemos que as atividades eminentemente de passeio e lazer autorizadas de forma dissociada de obrigações de investimento no parque, como caminhadas, passeios de jipe e helicóptero, poderiam ter sido delegadas por instrumentos contratuais menos complexos que a concessão, como atualmente é feito em outras unidades. De fato, a depender da vocação de atividades turísticas e necessidades estruturais do parque, pode haver a coexistência de arranjos contratuais distintos, celebrados entre o Poder Concedente e operadores privados.

3.1.2 Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha

O PARNA Marinho de Fernando de Noronha foi criado pelo Decreto nº 96.693, de 14 de setembro de 1988, cobrindo uma extensão de 10.927,64 hectares de bioma marinho costeiro¹⁴³, correspondente a 70% da famosa ilha de Fernando de Noronha (PE), sendo que os outros 30% estão cobertos pela Área de Proteção Ambiental de Fernando de Noronha – onde se localiza a maior parte dos locais habitados da ilha –, de modo que a ilha inteira é protegida pela combinação dessas duas unidades de conservação. Contudo, apenas a área do parque marinho é objeto de concessão pelo ICMBio.

Em 2010, o ICMBio publicou o Edital de Concorrência nº 01/10, por meio do qual buscava a concessão de uso de áreas utilizadas na prestação de serviços de apoio à visitação pública do PARNA Marinho Fernando de Noronha, tendo por objeto (i) a cobrança de ingressos, (ii) exploração comercial de postos de informação e controle (“PICs”) localizados nos principais atrativos do parque (praias do Sueste, Sancho, Leão, Caieiras e Atalaia), com venda de alimentos e bebidas, aluguel de equipamentos de lazer, dentre outros; (iii) a reforma do restaurante do antigo Hotel Esmeralda para funcionamento da sede administrativa da concessionária, e (iv) a construção e manutenção de trilhas e mirantes.

A empresa Econoronha (subsidiária do mesmo grupo concessionário do Parque Nacional do Iguçu) foi a vencedora do certame organizado pelo ICMBio e assumiu a operação das atividades concedidas pelo período de 15 anos. O contrato nº 136/2010 prevê a

¹⁴³ ICMBIO. *Parna Marinho de Fernando de Noronha: unidades de conservação – marinho*. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/biomas-brasileiros/marinho/unidades-de-conservacao-marinho/2265-parna-marinho-de-fernando-de-noronha?highlight=WyJub3JvbmhhII0=>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

possibilidade de prorrogação por um período adicional de 5 anos, sujeita à consolidação anual dos dados e juízo de conveniência e oportunidade do ICMBio.

A arrecadação estimada com o contrato pelo ICMBio é R\$ 7.884.000,00 (sete milhões, oitocentos e oitenta e quatro mil reais), correspondente a 14,6% do valor de cada ingresso vendido, durante o prazo da concessão, com base no recebimento de 60.000 visitantes por ano.

Os encargos de gestão ambiental propriamente dita também são limitados, com destaque para a obrigação de destinação final adequada dos resíduos gerados nas operações concedidas pela concessionária, em local fora do parque marinho.

3.1.3 Parque Nacional da Tijuca:

O Parque Nacional da Tijuca compreende 3.958,4700 hectares do bioma mata atlântica, localizado dentro do perímetro urbano da cidade do Rio de Janeiro (RJ). A origem de sua proteção ambiental remonte às florestas protetoras criadas por D. Pedro II, e o Parque Nacional da Tijuca foi formalmente instituído como hoje se conhece por meio do Decreto Federal nº 50.923/ 1961.

A primeira iniciativa de delegação a parceiros privados de atividades de apoio à visitação do PARNA Tijuca ocorreu em 2007, com a Concorrência Pública n. 003/2007, do tipo menor preço realizada pelo IBAMA/RJ, tendo por objeto a permissão de serviços de transporte e venda de ingressos para visitação do Cristo Redentor no Morro do Corcovado.

Assim como no Parque Nacional do Iguazu, tal iniciativa também foi fruto do descaso público com a região, que se encontrava depredada pelo funcionamento de estacionamento irregular e visitação desordenada. Incrivelmente, durante anos um dos principais cartões-postais do país era considerado uma área insegura para os visitantes.

A permissão foi concedida para a empresa Bel Tour Turismo & Transporte, única interessada que compareceu na audiência de habilitação e apresentou proposta, fato que gerou questionamento judicial por meio de ação popular, conforme detalhado no capítulo seguinte.

À permissão existente para o serviço de transporte para visitação do Parque Nacional da Tijuca, somam-se duas concessões celebradas pelo ICMBio para o uso público das áreas denominadas “Complexo Trem do Corcovado” e “Complexo Paineiras”.

Complexo Paineiras

A concessão do Complexo Paineiras-Corcovado abrange uma área de aproximadamente 20.469m² no Parque Nacional da Tijuca. Por meio do Edital Concorrência nº 01/2011 o ICMBio possibilitou a concessão de uso de áreas do trecho Paineiras-Corcovado, tendo por objeto a exploração de serviços de controle de acesso rodoviário e transporte de visitantes, incluindo a cobrança de ingressos, estacionamento de veículos, alimentação, lojas de conveniência, centro de visitação e eventos. Além disso, é prevista a revitalização dos prédios denominados Casa do Administrador, Alpendre e Hotel das Paineiras.

O consórcio vencedor é formado pelas empresas pelas empresas Beltour (permissionária do serviço de vans no parque), Esfeco (antiga arrendatária do Trem do Corcovado) e Cataratas do Iguaçu S/A. O contrato foi estabelecido pelo prazo de 20 anos, com a possibilidade de prorrogação por um período adicional de 5 anos.

A remuneração do Poder Concedente se dá através do pagamento de outorga equivalente a 5,11% da receita operacional bruta do concessionário ou valor mínimo anual de R\$ 413.100,00, o que for maior, somado ao repasse de valor fixo sobre cada ingresso arrecadado pela concessionária. Já a receita do concessionário ocorre pela retenção de 17,5%, equivalente a R\$ 2,80 do valor arrecadado com a cobrança de ingresso para acesso ao Complexo Paineiras-Corcovado.

Com relação aos encargos de natureza ambiental, compete ao concessionário dar destinação adequada aos resíduos gerados durante a operação, os quais devem ser encaminhados a locais fora do Parque Nacional da Tijuca, além da elaboração de um Programa de Gerenciamento de Resíduos Sólidos.

Complexo do Trem do Corcovado

Em 2014, o ICMBio lançou o Edital de Concorrência nº 01/2014 para concessão de área da União para ampliação, modernização, manutenção e exploração de serviços de transporte ferroviário de passageiros na Estrada de Ferro do Corcovado – Trem do

Corcovado, no trecho Cosme Velho – Corcovado, no Parque Nacional da Tijuca, Rio de Janeiro/RJ, com finalidade turística, histórica e cultural.

A concessão do chamado “Complexo do Trem do Corcovado” foi vencida pelo consórcio formado entre as empresas Cataras do Iguaçu S/A e Esfeco Administração Ltda., que operava os trens desde 1979 por meio contratos de arrendamento firmados com a Secretaria de Patrimônio da União¹⁴⁴.

O prazo da concessão é de 20 (vinte) anos, podendo ser prorrogado, no interesse da Administração, por mais 5 (cinco) anos. O total estimado da outorga é de R\$ 135.051.850,00 (cento e trinta cinco milhões, cinquenta e um mil, e oitocentos e cinquenta reais), equivalente a 23% da receita operacional bruta do concessionário durante o período da concessão. O valor mínimo estimado possui uma parte de percentual de outorga variável não inferior a 9,99% da receita bruta operacional e outra cota fixa no R\$ 3,8 milhões por ano.

O edital prevê investimentos em novos trens, na reforma de todas as estações, sinalização e atendentes bilíngues, na modernização da rede elétrica e dos espaços de atendimento aos visitantes. Além disso, o concessionário deveria implantar uma exposição permanente sobre a história da ferrovia e o Parque Nacional da Tijuca.

Entre os encargos ambientais, cabe ao consórcio a coleta seletiva de resíduos, o monitoramento dos impactos de suas operações sobre a fauna e a flora e a manutenção de trilhas e acessos de pedestres sempre em bom estado. Entre os encargos sociais, o edital estabelece que pelo menos 30% dos funcionários sejam contratados nas comunidades do entorno, além da criação de programas de capacitação de mão de obra para atuação no setor de turismo.

3.1.4 Parque Nacional da Serra dos Órgãos

¹⁴⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TC-029.386/2014-4 (Apenso: TC 034.374/2014-0). Entidade: Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade – ICMBio. Interessados: Áureo Lídio Moreira Ribeiro, Deputado Federal; Performa Engenharia Eireli – ME. Relator: Min. Marcos Bemquerer Costa, J. 26 out. 2016. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 4 nov. 2016. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=94&data=04/11/2016&captchafield=firistAccess>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

O Parque Nacional da Serra dos Órgãos – PARNASO foi criado em 30 de novembro de 1939, por meio do Decreto nº 1.822, cobrindo uma área de 20.020,5400 hectares do bioma mata atlântica na região serrana do estado do Rio de Janeiro.

Em 2010, o ICMBio publicou quatro editais de concorrência para licitação da exploração de serviços de apoio a visitação no Parque Nacional da Serra dos Órgãos - PARNASO, na região serrana do estado do Rio de Janeiro. O edital de Concorrência n. 1/2010 tinha por objeto a operação dos sistemas de cobrança e controle de ingressos, estacionamentos, campings, abrigos de montanha e transporte interno; a Concorrência n. 2/2010 visava à operação da Casa do Montanhista, Muro de Escalada, Arvorismo e Tirolesa; a Concorrência n. 3/2010 era destinada a Revitalização da Pousada "Refúgio do Parque"; e a Concorrência n. 4/2010 buscava a operação dos centros de visitantes, cafeterias e lojas de lembranças. Apenas a Concorrência 1/2010 teve o contrato de concessão assinado, uma vez que as demais licitações foram consideradas desertas, ante a falta de licitantes interessados.

O Parque Nacional da Serra dos Órgãos, diferente dos exemplos de Parque Nacional do Iguaçu e do Parque Nacional da Tijuca, possui um público de usuários menos contemplativo, uma vez que os atrativos oferecidos pelo parque têm apelo junto a turistas que buscam um enfrentamento com o ambiente natural, sendo especialmente famoso entre os praticantes de montanhismo (um dos principais atrativos do PARNASO é a travessia entre os municípios de Teresópolis-Friburgo).

A estratégia do ICMBio de dividir a delegação dos serviços de apoio à visitação do PARNASO em diferentes contratos, possibilitando a existência de até quatro operados privados – conforme modelo utilizado para o PNI –, não foi frutífera. De acordo com Marcelo Prado da Fonseca, coordenador do processo de licitação à época, a peculiaridade quanto ao perfil de usuário não foi levada na modelagem econômica, o que seria razão provável para o insucesso do certame.

Assim, foi celebrado o Contrato de Concessão nº 02/2010 entre o ICMBio e a empresa Hope Recursos Humanos Ltda. para operação dos sistemas de cobrança e controle de ingressos, estacionamentos, campings, abrigos de montanha e transporte interno das sedes do PARNASO, conforme o projeto básico do edital. Seguindo o modelo dos outros contratos, o prazo de concessão é de dez anos, prorrogáveis por mais cinco anos. São realizadas avaliações periódicas pela comissão de fiscalização do contrato de acordo com parâmetros genéricos

definidores da qualidade dos serviços, de modo a subsidiar a avaliação final para análise de viabilidade, conveniência e oportunidade da prorrogação contratual.

O contrato celebrado com base na Lei nº 8.987/1995 prevê o repasse estimado de contrapartida de R\$ 2.349.046,00 (dois milhões, trezentos e quarenta e nove mil, quarenta e seis reais), decorrentes da remuneração mensal de 15% (quinze por cento) sobre o valor do faturamento bruto obtido pela concessionária durante a vigência da concessão¹⁴⁵.

O contrato prevê aplicação multa de até 5% sobre o valor do contrato em caso de descumprimento de determinadas obrigações pelo concessionário. O contrato estabelece graduações de penalidades conforme nível de gravidade de cada inadimplemento. Contudo, não são estabelecidos incentivos contratuais atrelados à performance, tal como aumento da remuneração do concessionário em caso de bom desempenho no cumprimento de suas obrigações.

3.2. Judicialização dos procedimentos licitatórios de concessão de parques nacionais

As três grandes concessões realizadas pelo ICMBio (Parques Nacionais de Iguaçu, Fernando de Noronha e Tijuca) – como tem ocorrido com frequência com as políticas públicas setoriais no Brasil – tiveram seus processos licitatórios questionados judicialmente. A judicialização decorre principalmente de uma falta de compreensão do que consiste o objeto das licitações. Houvesse uma política pública mais estruturada, que permitisse o

¹⁴⁵ De acordo com o ICMBio “a unidade recebeu investimentos no valor R\$ 3,5 milhões. Os recursos foram aplicados nos seguintes serviços: construção de abrigo de montanha na trilha da Travessia Petrópolis/Teresópolis, no morro do Açú, Petrópolis; complementação de sistemas de tratamento biológico de efluentes; recuperação de pontos críticos da pavimentação em concreto armado (Sede Teresópolis); revitalização da Casa do Voluntário; recuperação da pavimentação da estrada da Barragem (Sede Teresópolis) e execução de rede de drenagem; construção do Centro de Visitantes; implementação de exposição interpretativa para os Centros de Visitantes (Teresópolis, Petrópolis e Guapimirim); implementação de sinalização turística bilíngue; construção de banheiros secos nas áreas de camping da Pedra do Sino e do Morro do Açú; revitalização das portarias; implementação da Trilha Suspensa na Sede Teresópolis; reforma do Centro de Operações da unidade; reforma da Pousada Refúgio do Parque (em andamento); construção de nova guarita de cobrança de ingressos no portão 2 da Sede de Guapimirim; reforma da piscina de água natural da Sede Teresópolis; implementação da Trilha Cartão Postal, na Sede Teresópolis”. ICMBIO. *Investimentos nos parques*. Disponível em:

<<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/INVESTIMENTOS%20NO%20PARQUE%20-%20SONIA%20KINKER.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2017.

conhecimento da agenda governo para aquele determinado segmento, possivelmente haveria uma aceitação mais fácil das ações correspondentes pela sociedade.

A primeira tentativa de delegação de atividades realizadas no interior de um parque nacional à iniciativa privada não passou incólume ao questionamento judicial. O Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública questionando a regularidade do processo licitatório e do contrato de concessão, em síntese, pela "dissonância entre os objetivos insertos no programa de revitalização e os requeridos pela legislação ambiental", a "falta de elaboração do projeto básico e do projeto executivo relativo ao empreendimento", e a "abertura do processo licitatório à revelia da conclusão do plano de manejo do Parque Nacional do Iguaçu".

O mérito foi adequadamente decidido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, o qual entendeu que a revitalização do Parque era necessária e urgente, estando o projeto básico previsto dentro do Programa de Revitalização do Parque Nacional do Iguaçu de 1981, que deu origem ao Plano do Manejo e ao Plano de Revitalização de Visitação, ao passo que a Lei n. 8.666/1993 não impõe o projeto executivo como condição de validade para a licitação. Dada a realidade existente à época de visitação desordenada e agressão ao parque por parte da vizinhança do entorno, chega a ser mencionado que seria hipótese de dispensa de licitação. Numa visão alinhada com o racional de sustentabilidade financeira dos bens públicos, a Desembargadora Relatora Marga Inge Barth Tessler salientou que a geração de recursos, empregos, aumento de arrecadação, redução de gastos é fundamental para a proteção do Parque Nacional do Iguaçu. Por sua relevância, vejamos a íntegra da ementa do julgado:

DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. LICITAÇÃO. LEI 8.666/1993. PARQUE NACIONAL DO IGUAÇU. DESACORDO DO PROGRAMA PARQUE IGUAÇU COM AS DIRETRIZES DOS PARQUES NACIONAIS. INOCORRÊNCIA. CÓDIGO FLORESTAL. DECRETO Nº 84.017/1979. AUSÊNCIA DE PROJETO BÁSICO. PROGRAMA DE REVITALIZAÇÃO DO PARQUE.

1. É equivocada a ótica desta ação civil pública, pois a geração de recursos, empregos, aumento de arrecadação, redução de gastos é compatível, e diria até necessária, para a preservação do Parque Nacional do Iguaçu.

2. Quando a doutrina examina o Código Florestal e o Decreto nº 84.017/1979 e afirma que é absolutamente vedada a exploração econômica dos recursos naturais está a se referir à exploração econômica no sentido de esgotamento, destruição, alteração. Não há vedação para a sua utilização para fins educacionais, recreativos e científicos, finalidade esta, aliás, expressa no artigo 5º do Código Florestal que diz que o objetivo dos parques

é resguardar atributos excepcionais da natureza conciliando a proteção integral com a utilização sustentável.

3. No caso dos autos, a revitalização é condição necessária e urgente, premente até diante da realidade de que parte da população não tolera a sua presença e passou a agredi-lo na sua integridade. Seria caso até de dispensa de licitação diante do perigo da pressão antrópica e dos movimentos agressivos que são veiculados até pela imprensa de forma aberta.

4. Não se discute que para licitações e concessões em geral há necessidade do projeto básico, contudo, o caso destes autos, tem a peculiaridade de ter o projeto básico com o nome de Programa de Revitalização do Parque Nacional do Iguaçu, ao que consta do ano de 1981, subdivididos em dois programas: o do Manejo do Meio Ambiente e o de Revitalização de Visitação.

5. Destes dois programas foram retirados elementos para compor os editais vergastados e, como se pode perceber pelo manuseio dos autos, o projeto básico (art. 7º, § 2º) existe, é básico, como quer a lei. No Programa de Revitalização há os fundamentos mínimos do que a administração pretendia com a licitação.

6. O edital, ao não especificar em alguns aspectos, em especial aos materiais a serem utilizados, se ateu às recomendações dos técnicos, que poderiam ou não, note-se, ser aceitas pela autoridade responsável pelo Edital. Mesmo que não aceitas, não transformam em ilegal o procedimento.

7. A licitação foi desfechada com suficiente projeto básico e, no caso concreto, para a maioria dos serviços – por já estarem sendo prestados – e para grande parte dos demais aspectos, reuniu o conjunto de elementos necessários para a caracterização da obra, atividade ou serviço.

8. Os custos foram projetados com base em levantamento sobre a frequência ao Parque e, assim, foram atendidas as exigências da Lei nº 8.666/1993. A lei não impõe o projeto executivo como condição para a licitação. É verdade que não há definição detalhada, o que faz aumentar em muito a responsabilidade das autoridades administrativas na atividade de controle e cobrança e o contrato dá ao IBAMA o poder para fiscalizar a sua execução.

9. A presente Ação Civil Pública, mesmo improcedente, terá servidor para alertar ao empreendedor-concessionário da magnitude de sua responsabilidade, bem como para reforçar nos agentes públicos, especialmente do IBAMA, a certeza de suas grandes responsabilidades e da necessidade do pleno exercício do poder-dever de bem e fielmente cumprirem com o dever de fiscalizar a execução do contrato.

10. Improvido o apelo¹⁴⁶.

A delegação da exploração de atividades de apoio à visitação no interior da paradisíaca ilha de Fernando de Noronha também foi levada à intervenção judicial. Houve

¹⁴⁶ TRF da 4ª Região, 3ª T., v.u., AC 2000.04.01.138330-6/PR, rel. Des. Fed. Marga Inge Barth Tessler, j. em 03/12/2002, DE 05/02/2003. A decisão foi mantida na íntegra pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Supremo Tribunal Federal, havendo o trânsito em julgado em 17/02/2010.

propositura de ação popular e ação civil pública¹⁴⁷, ambas com a finalidade de suspender a licitação sob a alegação ilegalidade do certame, em síntese, por ausência de EIA/RIMA e existência de barreiras à participação da comunidade noronhense.

Inicialmente, foi deferida liminar sob o argumento de ausência de consulta popular prévia e de Estudo de Impacto Ambiental, tendo sido mantida a suspensão do procedimento licitatório pelo TRF da 5ª região pelos mesmos argumentos, demonstrando a incompreensão dos juízes de primeira e segunda instância tanto com o tema de concessões, quanto de licenciamento ambiental.

A decisão foi reformada no Superior Tribunal de Justiça, por meio do reconhecimento pelo Ministro Ari Pargendler da presunção de legitimidade dos atos administrativos emanados da autarquia federal encarregada da proteção de unidades de conservação, haja vista que os serviços licitados estavam focados na conservação do parque marinho e no regramento da respectiva visitação, conforme transcrição da parte final da decisão abaixo¹⁴⁸:

¹⁴⁷ Ação Popular nº 0010975-85.2010.4.05.8300, proposta pelo Sr. Ailton Rodrigues de Araújo Júnior, e Ação Civil Pública nº 0010974-03.2010.4.05.8300, ajuizada pela Associação Noronha Terra de Desenvolvimento Agroecológico.

¹⁴⁸ Íntegra da ementa: “1. Os autos dão conta de que a Associação Noronha Terra de Desenvolvimento Agroecológico ajuizou ação civil pública contra o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade - ICMBio (fl. 43/87). O MM. Juiz Federal da 6ª Vara da Seção Judiciária de Pernambuco Dr. Hélio Silvio Ourem Campos deferiu o pedido liminar para "determinar a suspensão do certame licitatório previsto no Edital de Concorrência nº 01/2010" (fl. 96). Lê-se na decisão: "Discute-se, nestes autos, basicamente, sobre a concessão, liminar, no sentido de ser determinada a suspensão do certame licitatório, previsto no Edital de Concorrência nº 01/2010, promovido pelo réu, com o objetivo de conceder a empresas privadas a cobrança de ingresso e exploração comercial do Parque Nacional Marinho Fernando de Noronha/PE. Nessa análise prefacial, salvo melhor juízo, entendo que se encontram presentes os requisitos previstos no artigo 273 do CPC, ante a existência da verossimilhança das alegações, consubstanciada no impacto ambiental advindo da dita licitação, que não foi precedida do competente Estudo de Impacto, bem assim do perigo da demora, uma vez que a Concorrência será aberta no dia 23 do mês em curso, como se observa do Edital, anexo aos autos. Cabe destacar que o arquipélago de Fernando de Noronha, apontado como santuário ecológico, é constituído por 21 ilhas e ilhotas, entre elas Fernando de Noronha, que abrigam diversas espécies animais e vegetais, algumas, inclusive, em processo de extinção. Em 1988, a maior parte do arquipélago foi declarada parque nacional, com cerca de 8 Km², para a proteção das espécies endêmicas lá existentes e da área de concentração dos golfinhos rotadores. Atualmente o arquipélago é visitado por centenas de pessoas, em busca da sua beleza natural, da sua história, sendo a visitação rigorosamente controlada, visando à preservação do meio ambiente. No caso e no estágio em exame, respeitosa vênua, entendo que o interesse econômico não pode prevalecer sobre a proteção ambiental. Isso porque, a prematura concessão para exploração econômica da área de preservação ambiental, tal fundamentalmente significativa, não só para as espécies, animais e vegetais, que a compõe, como para a população local e o próprio Estado de Pernambuco, sem uma prévia consulta popular, além do competente Estudo de Impacto Ambiental, poderia causar prejuízos de difícil reparação, ou mesmo irreparáveis, ao meio ambiente e à subsistência da população local. Além do mais, a proteção ao meio

ambiente é preceito constitucional, insculpido no art. 225 da CF/88, que impõe o estudo prévio do impacto ambiental, no caso de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, o que, ao meu sentir, nessa análise perfunctória, é passível de acontecer, no caso da concessão, neste estágio, da exploração econômica do Parque Nacional de Fernando de Noronha" (fl. 90/91). Interposto agravo de instrumento pelo Instituto Chico Mendes de Biodiversidade - ICMBio (fl. 117/146), o relator, Juiz Lázaro Guimarães, indeferiu o pedido de efeito suspensivo (fl. 148). 2. O Instituto Chico Mendes de Biodiversidade - ICMBio ajuizou, então, pedido de suspensão de liminar, alegando flagrante ilegitimidade da decisão e grave lesão à ordem, à saúde e à economia públicas (fl. 01/42). (a) Quanto à flagrante ilegitimidade, extrai-se da inicial: "... a verdadeira motivação e interesse por trás da demanda intentada e em cujos autos foi proferida a liminar guerreada é a defesa de interesses econômicos de parte da população residente em Fernando de Noronha ligados à exploração das atividades agrícolas, pesqueiras, pecuárias e de turismo" (fl. 08). "... toda a oposição da entidade autora e ora requerida, contra a licitação promovida pelo ICMBio, não é motivada por cuidado com o meio ambiente, mas antes, por interesses de reserva de mercado. Veja, V.Exa., que, em um dos trechos transcritos acima, a entidade ora requerida chega a lamentar que os empresários de Fernando de Noronha não tenham capital suficiente para participar do certame cuja realização pretende ela evitar. Ou seja, já que os filiados da entidade requerida não têm esperança de conquistar a concessão também não querem que ninguém obtenha dita delegação. Ora, ocorre que, de forma alguma é cabível ou admissível o emprego de ação civil pública para fins de defesa de interesses econômicos de categorias corporativas. Ao contrário, a ação civil pública, que é importante instrumento de cidadania, tem seu uso e cabimento reservado para a defesa de interesses difusos relativos à proteção ao meio ambiente, ao patrimônio público ou aos direitos dos consumidores" (fl. 11). "Ainda que assim não fosse, examinado-se os estatutos da entidade autora, ora requerida, verifica-se que a mesma não tem, entre as suas atividades e finalidades sociais, a promoção da defesa do meio ambiente. Ocorre que, nos termos da lei de ação civil pública, a promoção de ações dessa natureza com pedidos formulados em defesa do meio ambiente somente é cabível no caso de entidades associativas que tenham como objeto social a defesa do meio ambiente" (fl. 13). O Instituto Chico Mendes de Biodiversidade - ICMBio diz, ainda no tópico referente à flagrante ilegitimidade da decisão proferida pelo magistrado de 1º grau, que é desnecessário o estudo de impacto ambiental porque o artigo 225, § 1º, IV, da Constituição Federal "restringe o cabimento desse estudo aos casos de 'instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente'. Ora, é intuitivo que, o simples fato de pessoas realizarem passeios terrestres em áreas previamente delimitadas do Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha, não corresponde a 'atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente'. E a licitação em questão se dirige simplesmente à concessão de uso do Parque Nacional de Fernando de Noronha para que a empresa concessionária admita os visitantes no perímetro do parque, mediante prévio pagamento de ingresso, e mantenha em ordem e sob vigilância as instalações da unidade de conservação em discussão. Nada disso justifica a exigência de EIA/RIMA, portanto. De qualquer sorte, o fato é que a Resolução do Conama 001/96 regulamenta, nos termos do artigo 6º, II, e 8º, I, da Lei 6.938/81, o instituto jurídico do EIA/RIMA, estabelecendo em que casos o mesmo deve ser realizado e por meio de que procedimento. É que, embora o EIA/RIMA tenha sido previsto no texto do artigo 225, § 1º, IV, da Constituição, não tem o seu procedimento ou hipóteses de cabimento esmiuçados ou detalhados no texto da lei maior" (fl. 14). (b) No tocante à lesão à ordem pública, está dito na inicial: "Impossibilidade de exercício das funções institucionais do ICMBio [...] O que se pretende com a realização do certame, em outras palavras, é garantir as condições ideais para o pleno exercício das atividades de turismo ecológico, fato atualmente inviabilizado pela péssima estrutura existente no local, capaz, inclusive, de comprometer a segurança da população e a proteção do ecossistema. Ditas atividades não são, outrossim, mera liberalidade da autarquia ambiental, na medida em que constituem - isso sim - a concretização dos próprios motivos que alicerçam a criação desta categoria de unidade de conservação, conforme explicitado pela Lei nº 9.985/00, in verbis: [...] Ou seja, a razão de ser de

3. Em matéria de meio ambiente, vigora o princípio da precaução. Aqui isso pode significar tanto a manutenção do statu quo como sua alteração, dependendo de qual for a versão adotada, se a da Associação Noronha Terra de Desenvolvimento Agroecológico ou a do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade - ICMBio. Salvo melhor juízo, nesse contexto, prevalece a

um Parque Nacional - do qual é espécie o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha - é especialmente propiciar a realização de atividades recreativas, turísticas e educacionais ecológicas, dando efetividade ao dispositivo constitucional que impõe ao Poder Público a obrigação de 'promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente' (artigo 225, § 1º, inciso VI). [...] O que se observa, portanto, é que negar a realização do certame implica em impedir o ICMBio de realizar suas funções institucionais, deixando de conferir ao parque nacional potencial para a plena realização de seus objetivos, fato que caracteriza - sem espaço para dúvidas - lesão à ordem administrativa" (fl. 31/33). "Obstáculo ao exercício do poder de polícia A licitação em comento tem por finalidade principal a organização do sistema de admissão e cobrança de ingressos dos visitantes do parque, medida essencial não apenas para a manutenção econômica da unidade de conservação, mas, principalmente, por servir de instrumento ao exercício do poder de polícia fiscalizatório da autarquia" (fl. 35). "Dispêndio de recursos [...] Cabe consignar que o ICMBio já despendeu e investiu mais de R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) em estudos e mobilização de pessoal para viabilizar a licitação. Com a manutenção da decisão antecipatória da tutela, ditos recursos poderão ser desperdiçados, tanto pela não realização da licitação, quanto pelo excessivo retardo no seu andamento, o que implicará em necessidade de novas abordagens" (fl. 36/37). (c) Por fim, quanto à lesão à saúde e à segurança públicas: "A situação atual das trilhas no interior da unidade de conservação acarreta sérios riscos ao ecossistema local - manifestado fundamentalmente na ampliação dos processos erosivos, no carreamento de sedimentos para o mar, afetando os recifes de corais, e na degradação da flora adjacente que são potencialmente mais lesivos no período chuvoso, que se avizinha -, sendo improrrogável a necessidade de reforma e melhoria das áreas de lazer e recreação, exatamente o objeto do certame suspenso. [...] Noutro giro, é de se destacar que a situação atual das trilhas compromete não apenas o meio ambiente, mas ainda a segurança dos visitantes do parque, uma vez que as áreas de lazer não contam com a estrutura de apoio adequada, sendo sujeita a acidentes" (fl. 37/40).

3. Em matéria de meio ambiente, vigora o princípio da precaução. Aqui isso pode significar tanto a manutenção do statu quo como sua alteração, dependendo de qual for a versão adotada, se a da Associação Noronha Terra de Desenvolvimento Agroecológico ou a do Instituto Chico Mendes de Biodiversidade - ICMBio. Salvo melhor juízo, nesse contexto, prevalece a presunção de legitimidade do ato administrativo praticado pela autarquia federal encarregada de proteger o meio ambiente. Presunção confortada pelos serviços licitados, todos focados na conservação do Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha e no regramento da respectiva visitação, a saber: armazenamento e retirada diária de todo o lixo gerado nas operações, devendo a destinação ser sempre fora do Parque; cobrança de ingressos; prestação de informações ao público, via folheteria e outros meios de comunicação gráfica e visual; implantação de sistema eficiente de rádio-comunicação; modernização, substituição, aperfeiçoamento da tecnologia, equipamentos e instalações objeto dos serviços e atividades; reforma dos atuais Postos de Informação e Controle - PICS, para adequação de seu funcionamento como lojas de conveniências, pontos de controle e apoio ao visitante, mediante aprovação prévia do anteprojeto e projeto executivo pelo ICMBio; gerenciamento do Centro de Visitantes; ocupação da área do restaurante para a instalação das estruturas administrativas do concessionário. A visitação desregada pode, durante a tramitação do processo, degradar o meio ambiente, contrariando o manifesto interesse público. Defiro, por isso, o pedido de suspensão dos efeitos da medida liminar deferida nos autos da Ação Civil Pública nº 0010974-03.2010.4.05.8300 pelo MM. Juiz Federal da 6ª Vara da Seção Judiciária de Pernambuco Dr. Hélio Silvio Ourem Campos". STJ, SLS nº 1302 / PE, rel. Min. Ari Pargendler, j. em 05/11/2010, *DJe* 08/11/2011.

presunção de legitimidade do ato administrativo praticado pela autarquia federal encarregada de proteger o meio ambiente. Presunção confortada pelos serviços licitados, todos focados na conservação do Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha e no regramento da respectiva visitação, a saber: armazenamento e retirada diária de todo o lixo gerado nas operações, devendo a destinação ser sempre fora do Parque; cobrança de ingressos; prestação de informações ao público, via folheteria e outros meios de comunicação gráfica e visual; implantação de sistema eficiente de rádio-comunicação; modernização, substituição, aperfeiçoamento da tecnologia, equipamentos e instalações objeto dos serviços e atividades; reforma dos atuais Postos de Informação e Controle - PICS, para adequação de seu funcionamento como lojas de conveniências, pontos de controle e apoio ao visitante, mediante aprovação prévia do anteprojeto e projeto executivo pelo ICMBio; gerenciamento do Centro de Visitantes; ocupação da área do restaurante para a instalação das estruturas administrativas do concessionário. A visitação desregrada pode, durante a tramitação do processo, degradar o meio ambiente, contrariando o manifesto interesse público. Defiro, por isso, o pedido de suspensão dos efeitos da medida liminar deferida nos autos da Ação Civil Pública nº 0010974-03.2010.4.05.8300 pelo MM. Juiz Federal da 6ª Vara da Seção Judiciária de Pernambuco Dr. Hélio Silvio Ourem Campos.

Após a decisão do STJ, a ação popular e a ação civil pública foram julgadas em conjunto, tendo sido proferida sentença pela regularidade da licitação para a concessão do Parque Nacional Marinho Fernando de Noronha, confirmada em sede de apelação pelo TRF da 5ª região e trânsito em julgado em março de 2013.

Embora a concessão do Parque Nacional da Tijuca não tenha sido judicializada, a permissão para a empresa Bel-Tour Turismo & Transporte foi questionada judicialmente por meio de ação popular, movida por motoristas autônomos e guias de turismo que atuavam na área do parque, sob a alegação de ilegalidade do procedimento licitatório estabelecido pelo Edital nº 03/2007, tendo em vista a falta de competição entre concorrentes, pois apenas a empresa vencedora teria sido habilitada para participar do certame. No entendimento dos autores da ação, a inexistência da devida concorrência entre empresas teria prejudicado o interesse público, o que, por sua vez, demandava a anulação de todo o procedimento licitatório.

O Juízo da 23ª Vara Federal do Rio de Janeiro julgou improcedente a ação popular, tendo sido confirmada a sentença pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região em sede de recurso. No julgamento da apelação cível nº 200751010251137, o Tribunal entendeu que a ausência de competição, com a existência de apenas um licitante interessado no objeto do certame, não impõe à Administração Pública a necessidade de revogação de todo o

procedimento, mas apenas lhe sinaliza a existência dessa possibilidade, que pode ser exercida segundo juízo de conveniência da Administração, inserindo-se no âmbito de sua atuação discricionária.

O Tribunal considerou ainda as informações prestadas pelo IBAMA nos autos, segundo o qual a “situação irregular da prestação de serviços de transporte no acesso ao Morro do Corcovado era de tal forma grave que não seria possível esperar mais para revertê-la”, de modo que atenderia mais ao interesse público prosseguir com a ordenação da visita ao parque, do que o dispêndio de recursos com um novo certame, com chance remota de surgirem novos interessados. O Desembargador Relator Poul Erik Dyrlund destacou ao final de seu voto que ¹⁴⁹:

Na realidade, percebe-se que o real interesse dos apelantes é que, com a anulação do procedimento licitatório em questão, seja restabelecida a situação anterior quando, sem uma empresa responsável pelo serviço, o transporte de turistas ao Cristo Redentor era prestado por motoristas e guias de turismo autônomos, sem qualquer organização e sem o devido compromisso com a preservação ambiental do local.

Desta forma, resta claro que não se pretende resguardar, por meio desta ação, o interesse público, mas, ao contrário, privilegiar os interesses particulares dos prestadores de serviço que atuavam na área no período anterior à contratação da empresa.

¹⁴⁹“ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. LICITAÇÃO. APENAS UM LICITANTE INTERESSADO. AUSÊNCIA DE COMPETIÇÃO. REVOGAÇÃO. POSSIBILIDADE NÃO EFETIVADA PELA ADMINISTRAÇÃO. ATO DISCRICIONÁRIO. OBSERVÂNCIA DO INTERESSE PÚBLICO. MÉRITO ADMINISTRATIVO. CONTROLE JUDICIAL. IMPOSSIBILIDADE. 1) A ausência de competição, com a existência de apenas um licitante interessado no objeto do certame, não impõe à Administração Pública a revogação de todo o procedimento, sinalizando, tão-somente, a existência da possibilidade de revogação, que poderá ou não ser levada a efeito pelo Administrador, segundo seu próprio critério de conveniência, mérito este que não se submete ao controle judicial, demonstrada a correspondência com o interesse público, na hipótese concreta. 2) “O IBAMA, intimado a externar as razões que o levaram a optar pelo prosseguimento da licitação, afirmou que a situação irregular da prestação de serviços de transporte no acesso ao Morro do Corcovado era de tal forma grave que não seria possível esperar mais para revertê-la. Assim, atenderia mais ao interesse público – e também ao interesse da autarquia, que tem como uma de suas funções fiscalizar a preservação do meio ambiente – prosseguir com a licitação, contratando empresa que assumisse, além da prestação do serviço de transporte, o compromisso de respeitar as normas ambientais”. 3) “Ponderou, ainda, que diversas empresas tiveram acesso ao edital do certame e que o fato de apenas uma ter se habilitado a celebrar o contrato foi interpretado pela autarquia como desinteresse das demais na prestação do serviço”. 4) Nego provimento ao recurso, bem como à remessa necessária”. (TRF da 2ª Região, 8ª T., v.u., AC 200751010251137, rel. Des. Fed. Poul Erik Dyrlund, j. em 15/02/2011, DE 22/02/2011).

O Parque Nacional da Tijuca ainda enfrentou questionamentos judiciais com relação à cobrança de tarifa para acesso ao monumento do Cristo Redentor¹⁵⁰ e transporte no interior da unidade ¹⁵¹.

¹⁵⁰ TRF2. Agravo de instrumento n. 2009.02.01.011893-6. Desembargador Federal Poul Erik Dyrlynd. Data da decisão: 21/08/2009.

¹⁵¹ Vide julgados do TRF2 sobre o assunto: Apelação cível 0008341-94.2010.4.02.5101. 7ª Turma Especializada. TRF-2 Região. Desembargador Relator Reis Freire. Publicado em 14/04/2014. Ementa: PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. GUIA DE TURISMO. PARQUE NACIONAL DA TIJUCA. CADASTRAMENTO. CURSO DE CAPACITAÇÃO. EMBRATUR. I - Pretende o impetrante a suspensão da obrigatoriedade do cadastramento dos profissionais que atuam como guias de turismo dentro do Parque Nacional da Tijuca e, conseqüentemente, da proibição de entrada daqueles que não cumprirem o disposto no Ofício Circular ICMBIO nº 02/2010, a partir de 01/07/2010. Pleiteia, ainda, a suspensão da obrigatoriedade da participação dos guias de turismo nos cursos básicos de capacitação e a manutenção da gratuidade de acesso ao Parque e aos transportes que levam ao Monumento do Cristo Redentor a estes profissionais cadastrados no Ministério do Turismo. II - A exigência de cadastro dos guias de turismo para atuação no Parque Nacional da Tijuca tem por objetivo combater a clandestinidade e o abuso aos turistas, razão pela qual não há qualquer ilegalidade em tal exigência. Inteligência do §2º do art. 11 da Lei nº 9.985/00. III - A competência para exigir curso de capacitação aos guias turísticos cadastrados é da EMBRATUR, na forma dos arts. 5º, 6º e 10 do Decreto nº 946/93. IV - O Agravante não apresentou qualquer argumento capaz de viabilizar a alteração da Decisão hostilizada. V - Agravo Interno improvido.

Apelação cível 0008341-94.2010.4.02.5101. 8ª Turma Especializada. TRF-2 Região. Desembargador Relator Poul Erik Dyrlynd. Publicado em 22/06/2011. Ementa: ADMINISTRATIVO. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. IBAMA. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. ACESSO AO CORCOVADO. VISITANTES QUE NÃO UTILIZAM O SISTEMA COMPULSÓRIO DE TRANSPORTE: PEDESTRES, CICLISTAS, MONTANHISTAS E PEREGRINOS. COBRANÇA DE TARIFA. 1 - Trata-se de apelação cível e de remessa necessária, nos autos de ação civil pública, com pedido de liminar, ajuizada pelo MPF em face do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO), objetivando a anulação do ato, expedido pelo IBAMA, que estipulou o valor individual de R\$ 13,00 para acesso ao Alto do Corcovado (fs. 60/63), a todos os visitantes do Cristo Redentor, mesmo que eles não utilizem o sistema compulsório de transporte instalado, bem como a condenação genérica da ré, nos termos do art. 95 da Lei nº 8.078/90. Subsidiariamente, pediu a anulação parcial do ato impugnado no que tange aos peregrinos, juntamente com a minoração do valor cobrado. 2 - Correto o parecer do Ministério Público Federal, adoto-o, como razão de decidir, a par da fundamentação da decisão de piso: "8. Discute-se a legalidade do ato, expedido pelo IBAMA, que instituiu a cobrança do valor de R\$ 13,00 a todos os visitantes do Cristo Redentor, mesmo que eles não utilizem o sistema compulsório de transporte instalado (fs. 60/63). 9. Dispõe o art. 103, do CC3, que a utilização de bem público de uso comum do povo pode ocorrer mediante cobrança, conforme estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencer. 10. No caso, a cobrança instituída decorre de demanda voluntária do indivíduo para a aquisição de um serviço (visitar o Cristo Redentor), razão pela qual possui natureza de tarifa (preço público), não de taxa, podendo ser instituída independentemente de lei. Segundo Bernardo Ribeiro de Moraes, preço público é "a prestação pecuniária, decorrente da livre manifestação de vontade do comprador, exigida pelo Estado ou órgão estatal, ou empresa associada, concessionária ou permissionária, em contraprestação pela aquisição de um bem material ou imaterial". 11. O Parque Nacional da Tijuca é uma Unidade de Conservação Federal (art. 7º5 e 8º6 da Lei nº 9.985/2000), cabendo ao IBAMA e ao ICMBIO a sua administração, conforme a Lei nº 11.516/2000. (...) 13. A cobrança, portanto, é para o acesso ao Corcovado, não para usufruir do serviço de transporte da região. O indivíduo que optar por acessar o Corcovado a pé ou de bicicleta, por exemplo, não possui direito a qualquer desconto na tarifa paga, conforme fs. 60/63. Isso porque, o Parque Nacional da Tijuca pretende desestimular o uso da Estrada do Corcovado por pedestres, por ser uma via perigosa e inadequada para esse tipo de utilização (f 59). 14. Dessa forma, não merece prosperar a alegação que os pedestres, os ciclistas, os montanhistas e os peregrinos não deveriam pagar essa tarifa sob o argumento que não utilizam o sistema compulsório de

A concessão do PARNASO não foi objeto de questionamento judicial.

Pelos exemplos acima, podemos verificar que os questionamentos em regra são apresentados por membros da comunidade que já usufruem dos parques, na maioria das vezes de forma irregular, e que se tornam avessos a mudanças que impliquem num uso ou acesso ordenado da unidade. Por isso, o engajamento da comunidade local na fase de estruturação e modelagem da concessão é fundamental para o sucesso do projeto de parceria com investidores privados.

Conclusão

Os parques nacionais atuais possuem como ancestral comum Yellowstone, que desde sua origem carrega o desafio de equacionar suas finalidades de proteção da natureza e de possibilitar o uso público pela coletividade. A definição legal dos parques nacionais brasileiros, trazida pelo artigo 11 da Lei nº 9.985/2000, reflete o mandato dual inerente a esse tipo de unidade de conservação da natureza de proteção integral. Contudo, dados levantados pelo Tribunal de Contas da União na Auditoria Coordenada sobre Áreas Protegidas, realizada em 2014 com a finalidade de avaliar a implementação, governança e gestão das áreas

transportes instalado. Além disso, caso houvesse isenção em relação a esses indivíduos, estaria violado o princípio da isonomia. 15. A Portaria nº 54/2008 isentou desse pagamento somente os menores de 5 anos que viajarem no colo de seu responsável e os estudantes, cujos estabelecimentos de ensino marquem previamente a visitação, junto à administração do Parque Nacional da Tijuca (f. 204). Assim, se o IBAMA isentar outros visitantes da cobrança da referida tarifa, violaria a citada Portaria. 16. O IBAMA, ao expedir o comunicado de f. s. 60/63, estabelecendo o valor da tarifa individual em R\$ 13,00, cumpriu a determinação dessa Portaria, não excedendo o exercício do seu poder de polícia. Nesse ponto, entendo que o valor dessa tarifa é razoável, tendo em vista o local turístico e o serviço prestado, estando dentro do poder discricionário da autarquia federal. 17. Está correto, a meu ver, o entendimento do juízo que essa tarifa não viola o direito de ir e vir dos montanhistas e ciclistas, tendo em vista existirem locais gratuitos, na cidade do Rio de Janeiro, para a prática desses esportes. 18. Em relação aos peregrinos, não vislumbro violação ao direito de realização de culto religioso, pois a capela situada no Alto do Corcovado é apenas uma dos muitos templos religiosos católicos da cidade. 19. Tendo em vista o método de ponderação, entendo que o princípio da supremacia do interesse público, relativo à exploração do turismo na área, deve prevalecer em relação aos interesses privados de alguns indivíduos. 20. Portanto, considero legal o comunicado, expedido pelo IBAMA, determinando a cobrança da tarifa em questão, razão pela qual esse ato não deve ser anulado pelo Judiciário", sinalando-se que, na hipótese enfocada, não se cuida de espécie tributária, e sim de tarifa cobrada, objetivando à remuneração de uso de bem público, e não contraprestação de serviço público, ou exercício do Poder de Polícia, pelo que incabíveis as ponderações desafiadas em torno do Sistema Tributário Nacional, descabendo eximir-se parcela da Sociedade, sob pena de ofensa ao Princípio Republicano, em sua vertente da isonomia, a par de que, como corolário, vige o Princípio da Legalidade, relativa, e não estrita, sendo perfeitamente adequada em seus aspectos formal, e material, a cobrança efetuada, ficando, eis que alijadas estas premissas, os demais argumentos, e consectários, com a manutenção do decísum primário. 3 - Recurso e remessa necessária desprovidos.

protegidas da América Latina, aponta que as unidades de conservação federal, das quais os parques nacionais fazem parte, não se encontram implantadas de modo a cumprir suas funções institucionais.

Assim, embora a Lei nº 9.985/2000 institua um Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, com fundamentos e diretrizes da política pública adotada pelo país para proteção da biodiversidade, seus principais desafios se encontram na implementação dessa política, com diversos indicadores da auditoria do TCU apontando para deficiências tanto na gestão da biodiversidade, quanto no uso público desses espaços. Dentre as várias razões para o subdesenvolvimento da política pública de proteção da biodiversidade destacamos a falta de pessoal e restrições orçamentárias.

Parques nacionais são bens públicos e, como tais, devem ser bem pelo Estado em conformidade com princípios constitucionais da eficiência administrativa, impessoalidade e legalidade. O entendimento de parques enquanto bens ou ativos públicos implica no dever para a Administração Pública de explorar de modo sustentável suas potencialidades. Por outro lado, parques fechados pela ausência de infraestrutura ou com visitação desordenada acabam se tornando verdadeiros passivos para a coletividade.

A busca de ferramentas e auxílio para a implementação de uma boa política de proteção da biodiversidade passa, portanto, na busca parcerias com investidores privados, sendo certo que, embora não haja uma lei específica sobre o tema, o Estado conta com os arranjos contratuais clássicos de delegação de uso e serviços públicos previstos na Lei 8.987/1995 e com o mais recente formato de parceria público-privada (PPP) da Lei nº 11.079/2004.

No cenário internacional verificamos a existência de dois modelos de concessões realizados em área protegidas, em especial parques nacionais: o tradicional serviço de apoio à visitação e a gestão integral (*whole parks*). Nas concessões tradicionais, o parceiro privado apenas realiza atividades relacionadas à exploração econômica de serviços de apoio ao uso público, como o estabelecimento de pontos de comércio, estacionamentos, restaurantes, passeios, dentre outras atividades destinadas à fruição do espaço natural, sem que haja assunção da gestão da unidade de conservação em si. Ao passo que a proposta da gestão integral (*whole parks*) é a operação completa e diária da unidade pelo parceiro privado, de acordo com as normas aplicáveis, para além das atividades turísticas, englobando ações de

manejo e preservação (p. ex: gestão de resíduos, parte da fiscalização, recuperação de áreas degradadas, etc.).

Sob o ponto de vista dos arranjos contratuais possíveis, concluímos que o modelo tradicional de delegação de atividades de apoio à visitação e ao turismo pode se utilizar dos instrumentos legais da autorização e permissão de uso, bem como da concessão comum de serviços públicos. Já a proposta de gestão integral da unidade de conservação pressupõe um vínculo de magnitude elevada entre o poder público e agentes privados, de modo que o formato de PPP parece mais adequado.

De acordo com o recorte feito em nível federal, verificamos que não há uma lei específica sobre delegação de atividades em unidades conservação e a que própria Lei do Snuc e seu regulamento são bastante tímidos a respeito do tema. Entendemos que os artigos 33 da Lei 9985/2000 e 25 do Decreto nº 4340/2002 admitem delegação apenas a delegação de serviços relacionados ao uso público, de modo que não há autorização legal para a delegação da gestão integral de unidades de conservação.

Nesse contexto, o ICMBio tem se valido dos instrumentos legais da autorização e permissão de uso de bem público, como da concessão comum de serviços públicos para possibilitar a exploração de serviços de apoio à visitação em parques nacionais. Em regra, o ICMBio se vale de autorizações e permissões de uso para atividades que demandem baixo investimento na unidade de conservação e da concessão para atividades mais complexas que englobem cobrança de ingressos, construções e melhorias na própria unidade, com maiores encargos e obrigações para o parceiro privado.

Atualmente, apenas os Parques Nacionais de Iguaçu, Fernando de Noronha, Tijuca e Serra dos Órgãos possuem contrato de concessão celebrados com investidores privados. Entendemos que tais contratos estabelecem encargos ambientais e sociais limitados ao objeto dos serviços concedidos, de modo que atendem a finalidade de uso público inertes aos parques nacionais. No entanto, o modelo é dual. A proteção ambiental e o manejo da unidade não contam com apoio imediato de agentes privados. Tal só seria possível no modelo de concessão integral de parques (*whole parks*), o qual ainda não foi testado em nosso país.

Referências

ALENCAR, Emanuel. Governo investe 0,15% do prometido no programa Parques da Copa. *O Globo*, Rio de Janeiro, 18 jun. 2014. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/sociedade/sustentabilidade/governo-investe-015-do-prometido-no-programa-parques-da-copa-12624725>>. Acesso em: 03 jun. 2017

ANTOLINI, Denise E. *National park law in the U.S.: conservation, conflict, and centennial values*. Disponível em: <<http://scholarship.law.wm.edu/wmelpr/vol33/iss3/5>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

ANTUNES, Paulo Bessa. *Direito Ambiental: Amplamente Reformulado*. 13^a ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

_____. *Política nacional do meio ambiente (PNMA): comentários à Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

_____. *Áreas protegidas e propriedade constitucional*. São Paulo: Atlas, 2011. P. 46.

_____. *Madeira de Lei*. ((O)) eco, fev. 2005. Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/colunas/paulo-bessa/16850-oeco-11420/>>. Acesso em: 24 maio 2015.

ARAGÃO, Alexandre dos Santos. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 12. Ed. São Paulo, 2000.

BECHARA, Érika. *Licenciamento e compensação ambiental: na lei do sistema nacional de unidades de conservação*. São Paulo: Atlas, 2009.

BINENBOJM, Gustavo. As Parcerias Público-Privadas e a Constituição. In: _____. *Temas de direito administrativo e constitucional: artigos e pareceres*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 121-141

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. Termo de recebimento de emendas: Projeto de lei nº 2.892/92. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 10 set. 1999. p. 40556- 40560. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10SET1999.pdf#page=73>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> . Acesso em: 24 maio 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Tabela consolidada das unidades de conservação*. Atualizada em 07 fev. 2017. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80112/CNUC_FEV17%20-%20B_Cat.pdf. Acesso em: 14 de abr. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Departamento de Áreas Protegidas. *Pilares para a sustentabilidade financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. 2 ed. Brasília: MMA, 2009. (Áreas Protegidas do Brasil, 7). Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf2008_dap/_publicacao/149_publicacao16122010113443.pdf> Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Informações orçamentárias*. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/informacoes-orcamentarias>>. Acesso em: 24 mai. 2017.

BRASIL. Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 abr. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5758.htm> . Acesso em: 20 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 18 abr. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm> . Acesso em: 10 jun. 2017.

BRASIL. Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Poder Executivo, Brasília, DF, 14 fev. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm>. Acesso em: 10 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 set. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9491.htm> . Acesso em: 10 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 de jul. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm> . Acesso em: 10 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 dez. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 10 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 ago. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11516.htm> . Acesso em: Acesso em: 10 jun. 2017.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). Apelação cível nº 2000.04.01.138330-6/PR. Apelante: Ministério Público Federal. Apelado: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA. Relator: Dês. Federal Carlos Eduardo Thompson Floires Lenz (3ª Turma). *Diário da Justiça*, 3 dez. 2002.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). Ação Popular nº 0010975-85.2010.4.05.8300. Apelante: Ailton Rodrigues de Araújo Junior. Apelado: ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Relator: Desembargador Federal Lázaro Guimarães. *Diário Oficial Eletrônico da Justiça Federal da 5ª Região*. Disponível em: <<http://www.trf5.jus.br/cp/cp.do>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

BOYD, S.W.; BUTLER, R.W. Tourism and the Canadian national park system: protection, use and balance. In: FROST, W.; HALL, C. Michael (Ed.). *Tourism and National Parks: international perspectives on development, histories and change*. Routledge: London, 2009. p. 102-113.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 17ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

DERANE, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. 3ª ed, São Paulo: Saraiva, 2008.

DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu. A história da proteção: paradoxos do passado e desafios do futuro. In: TERBORGH, John et. Al (Orgs.). *Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos*. Curitiba: Ed. da UFPR/Fundação O Boticário, 2002. p. 52-71.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DIEGUES, Antônio Carlos. *O mito moderno da natureza intocada*. São Paulo: Hucitec, 2001.

DOUROJEANNI, M. J.; PÁDUA, M.T.J. *Biodiversidade: a hora decisiva*. Curitiba: Editora UFPR, 2001. p. 60-61.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

_____. *Direito administrativo e meio ambiente*. 3ª ed. Curitiba: Juruá, 2003.

FROST, W.; HALL, C. Michael (Ed.). *Tourism and national parks: international perspectives on development, histories and change*. Routledge: London, 2009.

FROST, W.; HALL, C. Michael. National parks and the 'worthless lands hypothesis revised'. In: FROST, W.; HALL, C. Michael (Ed.). *Tourism and national parks: international perspectives on development, histories and change*. Routledge: London, 2009. p. 45-62.

FROST, W.; HALL, C. Michael. National parks, national identity and tourism. In: FROST, W.; HALL, C. Michael (Ed.). *Tourism and National Parks: international perspectives on development, histories and change*. Routledge: London, 2009. p. 63-77.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *Concessão de serviço público*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 22-23.

HEYNEMANN, Cláudia B. *Floresta da Tijuca: natureza e civilização no Rio de Janeiro – século XIX*. Rio de Janeiro: Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural, Divisão de Editoração, 1995. p. 145.

ICMBIO. Coordenação Geral de Uso Público e Negócios. *Cartilha de Concessões ICMBio: prioridades de execução 2016-2018*. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/voluntariado/dcom_cartilha_concessoes_2016_ICMBio.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2017.

ICMBIO. *Parque Nacional do Iguaçu*. Disponível em <<http://www.icmbio.gov.br/parnaiguacu/>>. Acessado em 14.05.2017.

INSTITUTO SEMEIA. *Modelos de gestão aplicáveis às unidades de conservação do Brasil*. São Paulo, 2015.

ICMBIO. *Gestão do uso público em unidades de conservação*. 2016. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/noticias/concessoes/dcom_apresentacao_concessoes_dez_2016.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2017.

IUCN. Protected areas. *Category II: national park*. Disponível em: <<https://www.iucn.org/theme/protected-areas/about/protected-areas-categories/category-ii-national-park>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Concessões*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 129.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MILARÉ, Édís; MORAIS, Roberta Jardim de; ARTIGAS, Priscila Santos; ALMEIDA, André Luis Coentro de (Coord.). *Infraestrutura no Direito do Ambiente*. São Paulo: RT, 2016.

PADUA, José Augusto. A profecia dos desertos da Líbia: conservação da natureza e construção nacional no pensamento de José Bonifácio. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v.15, n.44, p. 119-142, out. 2000. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092000000300007>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

PARQUE NACIONAL DA TIJUCA. Disponível em: <<http://www.parquedatijuca.com.br/historia>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

RIBEIRO, Mauricio Portugal. *Concessões e PPPs: melhores práticas em licitações e contratos*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 46.

ROTH, Philip. *The plot against America*. London: Vintage, 2004.

SAMPAIO, Patrícia Regina Pinheiro; SAMPAIO, Rômulo Silveira da Rocha; MAGALHÃES, Laura. Questões jurídicas relevantes na gestão de parques urbanos no Brasil: panorama geral e estudo de caso do Parque do Flamengo. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 272, p. 339-379, maio/ago. 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/64308/62519>>. Acesso em: 23 jun. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rda.v272.2016.64308>.

SAPORITI, Nico. Managing National Parks: how public-private partnerships can aid conservation. *Viewpoint: Public Policy for the Private Sector*, Note n. 309. Washington, DC : World Bank, 2006. Disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/09/07/000310607_20060907110818/Rendered/PDF/371980VP0no03090Saporiti01PUBLIC1.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2014.

SCHWIND, Rafael Wallbach. Parcerias Público-Privadas para a gestão de unidades de conservação: a sistemática do “Whole Park” e o Caso da PPP Rota Lund. In: MILARÉ, Édís (Coord.) et al. *Infraestrutura no direito do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

THE WHITE HOUSE. *Presidential Proclamation -- 100th anniversary of the National Park Service*. 2016. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/08/22/presidential-proclamation-100th-anniversary-national-park-service>>. Acesso em: 05 jun. 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *TC 006.762/2014-0*: relatório de auditoria. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24E08D405014E0D42E0F12F8A>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *TC-029.386/2014-4* (Apenso: TC 034.374/2014-0). Entidade: Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade – ICMBio. Interessados: Áreo Lídio Moreira Ribeiro, Deputado Federal; Performa Engenharia Eireli – ME. Relator: Min. Marcos Bemquerer Costa, J. 26 out. 2016. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 4 nov. 2016 Disponível em:

<<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=1&pagina=94&data=04/11/2016&captchafield=firistAccess>> . Acesso em: 20 jun. 2017.