



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP
ESCOLA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

VITOR ÁVILA PERES DE OLIVEIRA

**OBRIGAÇÕES ECOLÓGICAS DOS CONCESSIONÁRIOS NO
PROGRAMA BÁSICO DE CONCESSÃO DE PARQUES NACIONAIS:
ANÁLISE DO CASO DO PARQUE NACIONAL DO ITATIAIA.**

Rio de Janeiro

2022

VITOR ÁVILA PERES DE OLIVEIRA

**OBRIGAÇÕES ECOLÓGICAS DOS CONCESSIONÁRIOS NO
PROGRAMA BÁSICO DE CONCESSÃO DE PARQUES NACIONAIS:
ANÁLISE DO CASO DO PARQUE NACIONAL DO ITATIAIA.**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação, apresentado à Escola de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Dr. Emerson Affonso da Costa Moura

Rio de Janeiro

2022

VITOR ÁVILA PERES DE OLIVEIRA

**OBRIGAÇÕES ECOLÓGICAS DOS CONCESSIONÁRIOS NO
PROGRAMA BÁSICO DE CONCESSÃO DE PARQUES NACIONAIS:
ANÁLISE DO CASO DO PARQUE NACIONAL DO ITATIAIA.**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação, apresentado à Escola de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em 12 de agosto de 2022.

Banca examinadora:

Professor Dr. Emerson Affonso da Costa Moura – Orientador

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Professor Dr. Paulo de Bessa Antunes

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Professor Dr. Maurício Jorge Pereira da Mota

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

DEDICATÓRA

Dedico este trabalho aos meus pais e à minha irmã, por todo o amor dado a mim; dedico ainda ao meu grande amigo Leônidas Quaresma e ao meu mestre Emerson Moura, por escutarem minhas longas e loucas ideias; e, por fim, dedico à minha terra, Angra dos Reis, e a seu parque ambiental que me motivou a escrever sobre o presente tema, o Parque Estadual da Ilha Grande.

RESUMO

As unidades de conservação federais são geridas através da prestação de serviços públicos, cuja titularidade é da União Federal. As escolhas políticas da Constituição da República de 1988 indicam uma tendência à delegação da prestação dos serviços à iniciativa privada. Essa tendência alcançou as unidades de conservações federais com o advento da Lei nº 13.668/2018. O meio ambiente é bem jurídico difuso, engloba diversas outras formas de vida não humana e possui aspectos incompatíveis com a exploração econômica. Este trabalho se presta a analisar as alternativas gerencias à gestão da espécie de unidade de conservação denominada parque ambiental. Por meio da hermenêutica, do estudo da doutrina jurídica e da verificação da jurisprudência das cortes brasileiras, constatou-se a existência de obrigações positivas e negativas ao concessionário. Para efeito de tornar o estudo mais concreto, aplicou a tese obtida ao processo de concessão do Parque Nacional do Itatiaia, no que se certificou a adequabilidade das delegações executadas.

Palavras-chave: Meio Ambiente. Direito Administrativo. Concessão. Unidade de conservação. Parque Nacional.

ABSTRACT

National Parks and Forests are managed through the provision of public services, which are held by the Federal Government. The political choices of the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil indicate a tendency to delegate the provision of services to the private sector. This trend reached National Parks and Forests with the advent of Law No. 13,668/2018. The environment is a diffuse legal asset, encompasses several other forms of non-human life and has aspects incompatible with economic exploitation. This work lends itself to analyzing the managerial alternatives to the management of the National Parks. Through hermeneutics, the study of legal doctrine and the verification of the jurisprudence of the Brazilian courts, it was verified the existence of positive and negative obligations to the concessionaire. In order to make the study more concrete, it applied the thesis obtained to the concession process of the Itatiaia National Park, in which it certified the suitability of the delegations carried out.

Keywords: Environment. Administrative law. Concession. Conservation unit. National Park.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Cadastro Nacional de Unidades de Conservação.

Figura 2. Cadastro Nacional de Parques Ambientais.

Figura 3. Organograma do ICMBio.

Figura 4. Orçamento do ICMBio.

Figura 5. Parques Ambientais mais visitados do Brasil.

Figura 6. Mapa do Parque Nacional do Itatiaia.

Figura 7. Estudos da concessão.

Figura 8. Fluxograma do processo de concessão de unidades de conservação.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
MMA	Ministério do Meio Ambiente
Parna Itatiaia	Parque Nacional do Itatiaia
PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse
PPI	Programa de Parceria de Investimentos
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
1.1. Contextualização	9
2. ORIGEM DOS PARQUES AMBIENTAIS	13
2.1. Parques ambientais: <i>America's best idea</i>	13
2.2. Ética dos parques: antropocentrismo, ecocentrismo ou biocentrismo 15	
2.2.1. A ética do homem.....	15
2.2.2. A ética do ecossistema.....	16
2.2.3. A ética do animais	18
2.2.4. A ética dos parques ambientais: uma ideia em mudança.....	18
3. O SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E OS PARQUES AMBIENTAIS BRASILEIROS	22
3.1. As espécies de unidades de conservação	25
4. MODELOS DE GESTÃO DOS PARQUES AMBIENTAIS	28
4.1. Gestão Pública	28
4.2. Gestão privada ou <i>whole parks</i>	31
4.3. Gestão mista ou compartilhada	32
4.4. A experiência brasileira na concessão do Parque Nacional de Itatiaia .33	
5. CONCESSÕES AMBIENTAIS	39
5.1. Panorama jurídico	39
5.2. Atividades delegáveis e indelegáveis	42
5.3. Obrigações ambientais especiais ao concessionário	44
5.4. Fluxo do processo de concessões e a elaboração do projeto básico ..46	
5.5. A adequabilidade da concessão do parque nacional do Itatiaia	49
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização

Desde a criação do Parque Nacional do Itatiaia – Parna Itatiaia, em 1937, o Estado Brasileiro tem delimitado porções de terra sob um regime jurídico de proteção ecológica especial: as unidades de conservação. As restrições orçamentárias impostas ao país a partir de 2015, contudo, puseram as discussões quanto suas formas de gestão no centro do debate nacional. Nesse contexto, no primeiro semestre de 2019, o Parna Itatiaia foi concedido à sociedade Hope Serviços Humanos por 25 anos¹.

A concessão foi desenhada no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, do governo federal, previsto na Lei nº 13.334/2016, cuja finalidade seria “*ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização*”. Com isso, a concessionária assumiu as obrigações relativas aos serviços de apoio aos visitantes, enquanto o governo federal permaneceu com as demais incumbências previstas na Lei nº 9.985/2000.

O referido diploma normativo é o instituidor do Sistema Nacional das Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. A Lei nº 9.985/2000 é o mecanismo legal de criação, gestão e normatização das unidades de conservação no Brasil. Sua edição conferiu eficácia a disposição constitucional prevista no inciso III, § 1º, do art. 225, que impôs ao Estado Brasileiro a delimitação e proteção de áreas de relevantes interesse ecológico.

Após a implementação dessas áreas, sua gestão, no âmbito federal, é realizado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, conforme prevê a Lei nº 11.516/2007. Parcelas das atividades inerentes à gestão podem ser transferidas a entidades privadas, nos termos da autorização do artigo 14-C do diploma, como ocorreu no Parna Itatiaia.

¹ AGÊNCIA BRASIL. **Parque do Itatiaia assina contrato de concessão de serviços**. Brasília, 06 fev. 2019. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-02/parque-do-itatiaia-sera-administrado-por-concessao-privada>>. Acesso em: 10 de mai. 2022.

A gestão conjunta com parceiros privados se trata de uma escolha política, alinhada à influência neoliberal contida na Constituição da República de 1988, (OLIVEIRA, R., 2020, p. 815)². Na seara ambiental, foi impulsionada a partir de 2015 e ganhou força com o PPI, apresentando-se como alternativa às restrições orçamentárias.

Em 28 de maio de 2018, ainda no governo do então presidente Michel Temer, foi sancionada a Lei nº 13.668/2018, que alterou o diploma legal de criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO, a autarquia com atribuição de gerir as unidades de conservação federais. A partir de então, a Lei nº 11.516/2007 passou a contar com o art. 14-C, com a seguinte redação:

Art. 14-C. Poderão ser concedidos serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de **atividades de visitação** voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza, precedidos ou não da execução de obras de infraestrutura, mediante procedimento licitatório regido pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. (grifo nosso).

Com isso, dentre as áreas almejadas pelo programa, como infraestrutura, transporte e energia, o governo federal passou a incluir também as unidades de conservação passíveis de visitação e administradas pelo ICMBio. Foi criada, então, uma agenda de concessões das unidades de conservação federais, que ganhou, inclusive, destaque no portal do Ministério do Meio Ambiente – MMA³.

Segundo os dados da pasta, dentre as unidades de conservação, existem oito parques nacionais concessionados e dezoito em processo de concessão, assim como mais quatro florestas nacionais também em processo de concessão.

Os parques ambientais são um dos percussores dentre as unidades de conservação e destacam-se dentre o mosaico de concessões do PPI. A origem da espécie remonta aos Estados Unidos da América e, há época de criação dos primeiros parques, possuía uma motivação puramente antropocêntrica: a busca por um

² OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Método, 2020. p. 815.

³ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Lista de Concessões**. Brasília, 12 mai. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/areasprotegidasecoturismo/agenda-de-concessoes/lista-de-concessoes>>. Acesso em 02 ago. 2022.

elemento aglutinador apto a fomentar uma identidade nacional estadunidense (OLIVEIRA, L., 2020, p. 27)⁴.

A partir daí, surgem inúmeros parques nacionais no país da América do Norte, como os pioneiros *Yosemite National Park*⁵ e o *Yellowstone National Park*⁶.

Mundo afora, os países replicaram em seus territórios o que o escritor e historiador americano Wallace Stegner chamou de “*America’s best ideia*”⁷. Ou seja, a delimitação de uma área geográfica, dotada de grande beleza natural, mas sem valor econômico, cujo objetivo de sustentabilidade ambiental (MACHADO, 2013, p. 71)⁸ era secundário, adquirindo importância apenas no fim do Séc. XX.

Isso porque, inicialmente, a fundamentação ética era centrada no homem, passando, paulatinamente, a sofrer influência de teorias como a *Teoria de Gaia* (LOVELOCK, 1970)⁹ e de correntes éticas análogas, como o ecocentrismo. Com isso, até o fim do Século XX, nota-se uma crescente preocupação com o viés ecológico das unidades de conservação.

Ao mesmo tempo, contudo, cresceu também o interesse econômico por essas áreas: tanto por parte da iniciativa privada, que verificou a possibilidade de geração de lucro por meio do ecoturismo, quanto pelos Estados Nacionais, que perceberam a possibilidade de transferir os custos de gestão das unidades para o terceiro setor.

Muitas dessas unidades de conservação estão inseridas no quadro social dos países do sul global (SANTOS, 2019, p. 19-24)¹⁰ – termo cunhado pela Sociologia, no

⁴ OLIVEIRA, Larissa Pinha de. **Parques Ambientais: Entre a Ética e o Direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 27.

⁵ NATIONAL FOREST SERVICE. **Yosemite: Then and Now**. Estados Unidos da América, 26 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.nps.gov/yose/learn/historyculture/thenandnow.htm>>. Acesso em 15 jun. 2022.

⁶ NATIONAL FOREST SERVICE. **Park History**. Estados Unidos da América, 17 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.nps.gov/yell/learn/historyculture/park-history.htm>>. Acesso em 15 jun. 2022.

⁷ NATIONAL RECREATION AND PARK ASSOCIATION. **The National Parks: America’s Best Idea?**. Estados Unidos da América, 01 ago. 2016. Disponível em: <<https://www.nrpa.org/parks-recreation-magazine/2016/august/the-national-parks-americas-best-idea/>>. Acesso em 15 jun. 2022.

⁸ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 71.

⁹ LOVELOCK, James. **The Revenge of Gaia: Earth’s Climate Crisis & The Fate of Humanity**. Nova Iorque: Basic Books, 2007.

¹⁰ SANTOS, Boaventura de Souza. **O fim do império cognitivo: A afirmação das epistemologias do Sul**. Coimbra: Almedina, 2018. p. 19-24.

âmbito dos estudos pós-coloniais, para fazer referência aos países explorados pela colonização europeia, e que tiveram em razão desta seu desenvolvimento retardado.

Insuficiência de recursos, fiscalização precária e desinteresse político figuram entre os principais problemas enfrentados pelos países do sul global, dentre eles o Brasil, na gestão de suas unidades de conservação.

Ante o exposto, o Estado brasileiro, em especial a partir de 2016, intensificou o número de concessões de unidades de conservação, com enfoque nos serviços de apoio à visitação. O quadro, no entanto, sob o prisma do Direito Ambiental, requer atenção, sobretudo quanto às obrigações relativas à fiscalização, ao auxílio às atividades de poder de polícia do ICMBio, à educação ambiental e ao manejo das áreas. Por envolver bem jurídico dotado de proteção constitucional, a gestão conjunta requer regulamentação e controle especiais, sobre os quais se debruçará o presente trabalho.

2. ORIGEM DOS PARQUES AMBIENTAIS

2.1. Parques ambientais: *America's best idea*

A concepção de parque ambiental, como unidade de conservação, surgiu nos Estados Unidos da América, em meados do Século XVIII. Há época, o movimento de delimitação de uma porção de terra, dotada de atributos naturais relevantes, foi impulsionado por políticos e intelectuais ligados ao movimento cultural do romantismo e a grupos relacionados ao cristianismo (FRONTIN, 2017, p. 14)¹.

No contexto de um país recém independente da antiga metrópole, a elite política buscava elementos aglutinadores para fomentar uma identidade nacional estadunidense. Ao tentar buscar referências na antiga metrópole e nos demais Estados Nacionais europeus, os norte-americanos identificavam que as igrejas, palácios e monumentos, como monumentos arquitetônicos, eram motivo de orgulho entre os súditos e, por isso, fomentavam a ideia de uma identidade única (FRONTIN, 2017, p. 16)². O grande problema era que, com a soberania recente e sem orçamento disponível para investimento, os Estados Unidos não apenas não tinham em seu território tais construções, como também não tinham recursos públicos para construí-las.

Nesse mesmo momento, a política estadunidense era marcada por uma forte expansão territorial, a marcha a oeste. Impulsionados pelo governo a dominarem terras ao poente ocupados por povos indígenas, exploradores encontravam grandes áreas, com baixa densidade populacional e fauna e flora preservados. Apesar disso, porções de terra consideráveis eram consideradas sem relevante valor econômico: isto é, eram impróprias para agricultura e não possuíam recursos minerais de interesse há época (ANTUNES, 2011, p. 12.)³.

Os grupos de exploradores norte americanos eram, em sua maioria, adeptos da religião cristã. Crença que, em diversas passagens de seu livro, associa momentos de exílio, em terras distantes e intocadas, a maior proximidade com o divino. Isso fez

¹ FRONTIN, Beatriz Paulo de. **Parcerias público-privadas na gestão de parques nacionais**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) – Faculdade de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017, p. 14.

² Ibid., p. 16.

³ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 12.

com que os exploradores passassem a associar as áreas intocadas e recém ocupadas como sagradas, como verdadeiros templos naturais. Foi então que grupos políticos, influenciados por essa mistura entre a fé cristã e o movimento romântico em voga há época tiveram aquela que ficou conhecida como *America's best idea*: no lugar do elemento aglutinador em que consistem as catedrais europeias, os estadunidenses se valeriam de áreas naturais de relevante valor cênico, aptos a criarem uma conexão, um sentido de identidade única. A solução foi a de exaltar as belezas naturais de sua terra, fazendo uma conexão com o divino e com o mito da ancestralidade indígena do homem bom, forte e guerreiro (OLIVEIRA, L., 2020, p. 18)⁴. Se a Europa possuía as grandes catedrais e belíssimos palácios, os Estados Unidos dispunham de igrejas naturais e belezas naturais monumentais.

Para que o monumento natural fosse duradouro, era necessário que essa área recebesse uma proteção jurídica especial. Afinal, se parte dos atributos fosse alterada, o elemento identitário nacional estadunidense sofreria um abalo. Daí surgiu a concepção de parque nacional: uma porção delimitada de terra, dotada de atributos naturais relevante, que possui proteção jurídica especial. Assim foi instituído o primeiro parque ambiental do mundo, o *Yellowstone National Park*, em 1872. John Muir – romântico e naturalista de origem escocesa – exerceu importante papel de interlocutor neste caso (OLIVEIRA, L., 2020, p. 29)⁵.

É interessante notar que, inicialmente, a finalidade do parque ambiental era político-econômica, e não ecológica. O congresso norte americano, ao criar o *Yellowstone National Park*, tinha por interesse precípua a demarcação do território americano a oeste e a criação de uma identidade nacional, e muito subsidiariamente, algum interesse ecológico ou de preservação (FRONTIN, 2017, p. 12-16)⁶.

Chama a atenção, inclusive, o que veio a ser chamado de *worthless land hypothesis*, isto é, a condição de que, para que fosse demarcada uma área como parque nacional, não deveria ela gozar de qualquer atributo de interesse econômico,

⁴ OLIVEIRA, Larissa Pinha de. **Parques Ambientais: Entre a Ética e o Direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 18.

⁵ Ibid., p. 29.

⁶ FRONTIN, Beatriz Paulo de. **Parcerias público-privadas na gestão de parques nacionais**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) – Faculdade de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017, p. 12-16.

como riquezas minerais, solo fértil para agricultura, terreno apto à pecuária etc. Vejamos:

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 agriculture” (FRONTIN, 2017, p. 15, tradução nossa)⁷.

Ou seja, a criação e o surgimento dos parques ambientais foram justificados pela necessidade de demarcação das terras a oeste dos Estados Unidos, assim como pela imperiosa e urgente criação de uma identidade nacional. Assim, desde que determinada terra tivesse exuberante beleza cênica, ao mesmo tempo que não gozasse de atributos de interesse econômico, estaria ela apta a ser demarcada e transformada em parque nacional. A finalidade básica não era a tutela do meio ambiente, *per si*. Pelo contrário, era a instrumentalização da natureza, fundamentada em uma corrente ética tradicional: a ética do homem.

2.2. Ética dos parques: antropocentrismo, ecocentrismo ou biocentrismo

A justificativa e finalidade de criação de um parque ambiental, além do contexto social, político e econômico exposto no subitem anterior, guarda estreita relação com um segundo fator: sua fundamentação ética. No âmbito do Direito Ambiental, pode-se destacar três correntes éticas que possuem destaque: uma primeira, clássica e dominante, que é centrada no *homo sapiens*; e duas outras modernas e emergentes, sendo uma centrada no ecossistema, e outra nos seres vivos, sem distinção de espécie.

2.2.1. A ética do homem

“O homem é a medida de todas as coisas”, já dizia o grego Protágoras, no Século IV antes de Cristo. Essa hipervalorização do *homo sapiens*, colocando-o no

⁷ Tradução livre (FRONTIN, 2017, p. 15): “Os primeiros parques nacionais foram monumentos nacionais, considerados naturais expressões da independência americana do Velho Mundo (Sax, 1976). A abundância de paisagens monumentais foi o critério mais importante para o estabelecimento de um parque. [...] No entanto, uma abundância de paisagem teve que ser acompanhada por uma ausência de riqueza material explorável na forma de minerais, madeira ou terra adequada para a agricultura.”.

topo da pirâmide ética, enquanto as demais espécies e os sistema de vida ocupavam a base, recebe o nome de antropocentrismo. Ao longo de toda a era moderna, recebeu influxos de diversas áreas, da concepção cristã à ciência. Afinal, segundo o livro de Gênesis, na Bíblia cristã, Deus fez o homem a sua imagem e semelhança. Depois, a posição central do homem foi laicizada pela ciência, a exemplo do que construiu a ética kantiana (SANDEL, 2019, p. 135-138)⁸. O antropocentrismo é uma corrente ético-filosófica clássica, há anos dominante, e sobre a qual foi assentado o movimento de criação dos primeiros parque ambientais (OLIVEIRA, L., p. 60)⁹.

Valendo-se da filosofia de Immanuel Kant, de raízes antropocêntricas, somente é sujeito moral o sujeito racional. Por sua vez, a racionalidade seria a aptidão de tomar atitudes contrárias aos seus instintos, que são de busca pela felicidade e minimização da dor. Ou seja, somente o *homo sapiens* seria sujeito moral, e que, portanto, seria o único ser vivo a ser também titular de direitos. Segundo Kant:

Os seres cuja existência depende, não em verdade na nossa vontade, mas da natureza, têm contudo, se são seres irracionais, apenas valor relativo como meios e por isso se chama coisas, ao passo que os seres racionais se chamam pessoas, porque a sua natureza os distingue já como fins em si mesmo, quer dizer como algo que não pode ser empregado como simples meio e que, por conseguinte, limita nessa medida todo o arbítrio (apud, OLIVEIRA, L, 2020, p. 61)¹⁰.

A ética antropocêntrica coloca o homem em posição superior a todo e qualquer ser vivo, como o único sujeito moral e de direito. Portanto, apenas seus interesses devem ser levados em conta, ou ainda, apenas ele tem interesses, enquanto os demais serem vivos possuem apenas instintos.

2.2.2. A ética do ecossistema

A partir de meados do Século XX, uma corrente ético-filosófica mais abrangente, a chamada ética ambiental, que expande o número de sujeito de direitos e abrange a natureza e seus seres como sujeitos morais e de direito, vem ganhando adeptos e defensores. Pode ser tida como um apelo a harmonia da natureza e entende o planeta terra como um organismo vivo, por si só, a exemplo da tese defendida pelo

⁸ SANDEL, Michael J. **Justiça: o que é fazer a coisa certa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019, p. 133-174.

⁹ OLIVEIRA, Larissa Pinha de. **Parques Ambientais: Entre a Ética e o Direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 60.

¹⁰ Ibid., p. 61.

cientista americano Lovelock, intitulada Teoria de Gaia. Um dos primeiros estudiosos a pautar essa ética mais recente foi o estadunidense Aldo Leopold (apud OLIVEIRA, L., 2020, p. 73)¹¹.

Uma sua obra dedicada à ética da terra, *A Sand County Almanac*, o cientista e engenheiro florestal Aldo Leopold sintetizou a ética ecocêntrica em um conceito:

A thing is right when it tends to preserve the integrity, stability, and beauty of the biotic Community. It is wrong When it tends otherwise. (apud OLIVEIRA, L., 2020, p. 73).

Trata-se de uma ética coletivista, centrada nos ecossistema, sendo este o titular de direitos, e não os seres vivos individualmente considerados. Os seres vivos possuem valor moral na medida em que pertencem a um grupo, a uma espécie, e então, exercem um papel para manutenção do ecossistema. (OLIVEIRA, L., 2020, p. 74)¹². Isso significa que o valor moral do ser vivo é relativizada de acordo com sua colaboração e de sua espécie na manutenção da integridade da comunidade biótica. Por isso que, de acordo com a ética biocêntrica, os projetos de extermínio do Coral Sol, na costa brasileira, seriam eticamente válidos. Afinal, o Coral Sol é espécie invasora, que compete com os seres bióticos locais de tal forma que desequilibra a cadeia alimentar, pondo em risco a estabilidade e integridade ecossistêmica local.

Inclusive, defensores da ética biocêntrica atribuem direitos até mesmo aos atributos não bióticos, *per si*, do ecossistema, como rios e montanhas. Nessa linha o político, sociólogo e indigenista brasileiro Ailton Krenak em sua obra *Ideias para Adiar o Fim do Mundo*:

O rio Doce, que nós, os Krenak, chamamos de Watu, nosso avô, é uma pessoa, não um recurso, como dizem os economistas. (KRENAK, 2020, p. 40)¹³

E continua, pontuando que:

Quando despersonalizamos o rio, a montanha, quando tiramos deles os seus sentidos, consideramos que isso é atributo exclusivo dos humanos, nós liberamos esses lugares para que se tornem resíduos da atividade industrial e extrativista. (KRENAK, 2020, p. 49)¹⁴

¹¹ Ibid, p. 73.

¹² Ibid., p. 74.

¹³ KRENAK, Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. São Paulo: Scwarcz, 2019, p. 40.

¹⁴ Ibid., p.49.

Portanto, a ética ecocêntrica é uma corrente que atribui valor e reconhece como sujeito de direitos o ecossistema. O planeta Terra é visto como um organismo vivo, os ecossistemas seriam seus sistemas e órgãos, enquanto as várias espécies e os seres que as compõe seriam as suas células, e mesmo as montanhas, os rios, as dunas são sujeitos de valor, podendo ser comparados com os ossos. Portanto, sendo componentes da Terra, todos esses seres são também sujeitos morais, cujas ações, para serem eticamente válidas, precisam ser direcionadas a manutenção da estabilidade do sistema terrestre.

2.2.3. A ética do animais

Corrente ética diferente é a denominada ética dos animais, ou ética biocêntrica. O fator relevante para a atribuição de direitos e valor é a capacidade de sentir dor. Segundo Larissa Oliveira, (OLIVEIRA, L., 2020, p. 91-92)¹⁵, pontua que a ética biocêntrica *“perpassa pelo rompimento com o especismo, com a discriminação fundada na espécie, e pelo reconhecimento de que os seres com capacidade de sofrer dispõem de estatuto moral”*. Em apertada síntese, trata-se da corrente inclusiva, em que basta ser *“sujeito de uma vida”* (OLIVEIRA, L., 2020, p. 96)¹⁶, para dispor de valor intrínseco e ser sujeito moral.

A grande diferença em relação ao ecocentrismo é que, para os defensores da ética animal, todos os seres vivos sencientes, na medida dessa capacidade de sentir sofrimento, têm valor em si mesmo; já para a ética da terra, os seres vivos, individualmente considerados, não possuem valor moral, mas apenas enquanto integrantes do sistema terrestre.

2.2.4. A ética dos parques ambientais: uma ideia em mudança

Pois apresentadas correntes éticas que possuem destaque no âmbito do Direito Ambiental, resta verificar qual pensamento serviu de base para o sistema jurídico brasileiro.

O professor da Universidade Federal de Santa Catarina José Rubens Morato Leite defende que o constituinte brasileiro se filiou ao antropocentrismo alargado.

¹⁵ OLIVEIRA, Larissa Pinha de. **Parques Ambientais: Entre a Ética e o Direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 91-92.

¹⁶ Ibid., 96.

Trata-se de subcorrente antropocêntrica que mitiga o interesse meramente econômico sobre o meio ambiente. Funda-se na ideia de que a dignidade da pessoa humana requer um meio ambiente equilibrado (OLIVEIRA, L., 2020, p. 67)¹⁷. Vejamos a Constituição da República de 1988:

Art. 225. Todos têm 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.

O texto republicano, em seguida, revela influência também da subcorrente denominada de antropocentrismo moderado. Nela, o *homo sapiens* mantém sua posição de centralidade, mas se busca assegurar certa parcela de dignidade aos outros seres, quando tal concessão não representa choque com interesses humanos. No mesmo sentido os professores Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer, (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. 750)¹⁸. À título de exemplo, o inciso VII da Constituição da República:

VII - proteger a fauna e a flora, **vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.** (grifo nosso).

O aspecto progressivo e disruptivo na ética do Direito Ambiental, contudo, é maior em outras nações. Os vizinhos latino-americanos encontram-se na vanguarda deste movimento de expansão dos sujeitos morais e de direito, a exemplo do Equador:

*Constitución. Art. 10º. La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución.*¹⁹

*Art. 71. La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.*²⁰

A Bolívia possui legislação no mesmo sentido:

Ley de Derechos de la Madre Tierra. Art. 3º. La Madre tierra es el sistema viviente dinámico conformado por la comunidad indivisible de todos los

¹⁷ Ibid., p. 67.

¹⁸ SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 750.

¹⁹ Tradução livre: “A natureza será sujeito daqueles direitos que lhe reconheça a Constituição”.

²⁰ Tradução livre: “A natureza ou Pacha Mama, onde se reproduz e realiza a vida, tem direito a que se respeite integralmente sua existência e a manutenção e regeneração dos seus ciclos vitais, estrutura, funções e processos evolutivos”

*sistemas de vida y los seres vivos, interrelacionados, interdependientes y complementarios, que comparten un destino común.*²¹

E como dito acima, apesar de a legislação federal não prever que serem não humanos sejam sujeitos de direito, ações judiciais que pleiteiam o reconhecimento de personalidade jurídica a seres não humanos têm chegado à justiça brasileira, a exemplo do chimpanzé baiano²², do macaco fluminense Jimmy²³ e da emblemática ação ajuizada em nome do Rio Doce²⁴.

Há ainda o caso da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que emprega o vocábulo “*interesse ecológico*”. Considerando que a norma ganha autonomia com sua promulgação, momento a partir do qual passa a sofrer influências políticas e sociais no âmbito de seu exercício hermenêutico, a expressão revela potencial mutação constitucional futura. Vejamos:

Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Art. 269. São áreas de relevante **interesse ecológico**, cuja utilização dependerá de prévia autorização dos órgãos competentes, preservados seus atributos essenciais: I - as coberturas florestais nativas; II - a zona costeira; III - o Rio Paraíba do Sul; IV - a Ilha Grande; V - a Baía da Guanabara; VI - a Baía de Sepetiba. (grifo nosso).

Cabe citar também o trecho preambular da Convenção sobre Diversidade Biológica, firmada no âmbito da Rio-92. Promulgada pelo Decreto 2.519, de 16 de março de 1998, aproxima-se da ética ecocêntrica e dispõe de validade supralegal, em vista do recente voto da Ministra Carmém Lúcia, no âmbito da ADPF 708²⁵, que equiparou a força dos tratados ambientais aos tratados de direitos humanos:

“Conscientes do **valor intrínseco da diversidade biológica** e dos valores ecológico, genético, social, econômico, científico, educacional, cultural, recreativo e estético da diversidade biológica e de seus componentes”.

²¹ Tradução livre: “Lei dos Direitos da Mãe Terra. Art. 3º. A mãe terra é o sistema vivo dinâmico conformado pela comunidade indivisível de todos os sistemas de vida e os seres vivos, inter-relacionados, interdependentes e complementares, que compartilham um destino comum.

²² SOCIEDADE VEGETARIANA BRASILEIRA. **Decisão histórica reconhece chimpanzé como sujeito jurídico**. Disponível em: <<https://www.svb.org.br/761-decisao-historica-reconhece-chimpanze-como-sujeito-juridico>>. Acesso em 20 mai. 2022.

²³ CONJUR. **Não cabe Habeas Corpus para animais, entende TJ-RJ**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2011-abr-19/tribunal-justica-rio-nao-reconhece-habeas-corpus-chimpanze>>. Acesso em 20 mai. 2022.

²⁴ LIMA, Joao Emmanuel Cordeiro. **Pode o Rio Doce ajuizar uma ação para se defender?** JOTA. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/pode-o-rio-doce-ajuizar-uma-acao-para-se-defender-09122017>>. Acesso em 20 mai. 2022.

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 760**. Pleno. Relator Ministra Cármen Lúcia. Voto proferido em 06 abr. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 11 abr. 2022.

Essas considerações são de suma importância para a compreensão do mosaico de unidades de conservação previsto no ordenamento jurídico brasileiro. Indicam que o antropocentrismo foi o substrato ético que permeou a criação dos primeiros parques ambientais. Revelam, por outro lado, que a própria Constituição da República mitiga sua expressão mais extremada. São fundamentais, portanto, na interpretação das normas que compõem o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC.

3. O SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO DA NATUREZA E OS PARQUES AMBIENTAIS BRASILEIROS

Segundo dados de Ministério do Meio Ambiente¹, o Brasil possui 2.598 unidades de conservação. Essas unidades são responsáveis pela proteção de 1.591.687,89 km² de área continental protegida, e outros 964.535,58 km² de área marinha protegida. Os números correspondem a 18,7% do território continental e 26,5% do território marinho nacional.

Figura 1 – Cadastro Nacional de Unidades de Conservação.



Fonte: Ministério do Meio Ambiente².

Esse verdadeiro mosaico de unidades de conservação, que ganhou força com o advento da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, instituidora do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, é recente na história nacional. No Brasil, o embrião das futuras unidades de conservação data de 1861, antes mesmo da criação do Parque Nacional de Yellowstone, reconhecido como primeiro parque ambiental do mundo, como elencado no anteriormente. Trata-se das Florestas Protetoras da Tijuca e das Paineiras, no município do Rio de Janeiro.

Entre os séculos XVII e XVIII, a então capital federal sofria com as secas e a falta de chuvas, o que acarretava o desabastecimento de água da cidade. Foi aí que o Ministro José Bonifácio teve a ideia de reflorestar a vegetação ao redor das nascentes dos mananciais que abasteciam a cidade. A faixa marginal dos cursos d'água tinham sido ocupadas e sua vegetação suprimida para a plantação das lavouras cafeeiras.

¹ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Painel de Unidades de Conservação**. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMGNmMGY3NGMtNWZlOC00ZmRmLWExZWItNTNiNDhkZDg0MmY4IiwidCI6IjM5NTdhMzY3LTZkMzgtNGMxZi1hNGJhLTZmZThmM2M1NTBINyJ9&pageName=ReportSection0a112a2a9e0cf52a827>>. Acesso em 25 jul. 2022.

² Ibid.

Para executar a ideia, José Bonifácio comandou uma ação de reflorestamento, em conjunto com uma séria de desapropriações das fazendas que existiam na região. A ação culminou na criação da mencionada Floresta Protetora da Tijuca e das Paineiras³. Hoje, a área corresponde ao Parque Nacional da Tijuca, que tem a característica única de ser uma área de preservação ambiental cercada por uma metrópole de mais de 6 milhões de pessoas⁴, desempenhando função ímpar na regulação do clima da cidade do Rio de Janeiro⁵.

Oficialmente, e já sob um aspecto legal mais próximo com os atuais, a primeira unidade de conservação brasileira surgiu somente em 1937, sob o governo nacionalista de Getúlio Vargas: o Parque Nacional do Itatiaia. As terras sobre as quais foram definidos os limites do parque foram adquiridas em 1908 pela então Fazenda Federal de Visconde de Mauá. A ideia de transformá-las em unidade de conservação data de 1913, defendida pelo botânico Alberto Lofgren⁶.

A partir daí, de forma gradual, foram sendo criadas unidades de conservação, acompanhando o crescente espaço do meio ambiente na agenda política do país. Nesse ínterim, diplomas normativos importantes foram surgindo, como os Códigos Florestais de 1934 e 1965, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente de 1981, a própria Constituição Federal de 1988 e seu artigo 225, até a promulgação, no ano de 2000, da Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

A nº Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, foi elaborada com o intuito de regulamentar o artigo 225 da Constituição da República, em especial, o inciso III de seu parágrafo primeiro:

Art. 225. Todos têm 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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

³ PARQUE NACIONAL DA TIJUCA. **Relembre a História do PNT**. Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://parquenacionaldatijuca.rio/historia-do-parque-nacional-da-tijuca/>>. Acesso em 20 jul. 2022.

⁴ IBGE. **Panorama**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/panorama>>. Acesso em 20 jun. 2022.

⁵ FRANCO, Luiza. **O tempo em que o Rio de Janeiro secou após destruir floresta por café**. São Paulo, 01 set. 2019. BBC. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/geral-49530574>>. Acesso em 10 jul. 2022.

⁶ PARQUE NACIONAL DO ITATIAIA. **Quem Somos**. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/qm-somos.html>>. Acesso em 22 jul. 2022.

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

Os espaços territoriais e seus componentes a serem protegidos, a que faz alusão o dispositivo constitucional, são as unidades de conservação. Nessa perspectiva, a lei instituidora do Sistema Nacional de Unidades de Conservação traça as linhas mestras para a criação e gestão dessas áreas, englobando as unidades de todos os níveis federativos: federal, estadual, distrital e municipal. Trata-se de norma de caráter nacional.

Os objetivos e diretrizes do sistema estão elencados nos artigos 4º e 5º da Lei nº 9.985/2000. Consubstanciam-se em parâmetros plurais e democráticos, no sentido de que visam tutelar os interesses dos diversos bem jurídicos envolvidos na temática. À título exemplificativo, se os incisos I, II, III, VII do artigo 4º tutelam a fauna, a flora e mesmo os atributos geológicos da área protegida, os incisos IV, XI, XIII, por seu turno, preocupam-se com o aproveitamento econômico das unidades pela população em seu entorno, através do desenvolvimento sustentável.

No âmbito das áreas protegidas, no entanto, observa-se relativa preponderância do bem jurídico ecológico (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. 750)⁷. A preponderância tem matriz constitucional e advém do mesmo inciso III, parágrafo 1º, do artigo 225, a partir do trecho em que se estabelece que “*é vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção*”. Portanto, diante de um conflito entre aproveitamento econômico da unidade e sua proteção, a primeira deve ser preterida, sob pena de inconstitucionalidade.

Da mesma norma constitucional, a doutrina extrai dois importantes princípios aplicáveis ao Direito Ambiental e às unidades de conservação: a vedação ao retrocesso e a progressividade. Os dois princípios são complementares, já que, sob o aspecto temporal, o primeiro se preocupa com o passado e os fatos consolidados, enquanto o segundo se projeta para o futuro, com um aspecto programático.

⁷ SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 750.

O princípio da vedação ao recesso é revelado a partir da disposição de que a supressão parcial ou total de uma unidade de conservação requer lei, em sentido estrito, enquanto a criação ou expansão de uma área especialmente protegida pode advir mediante ato do poder público. Pode ser chamado também de princípio da inalterabilidade administrativa das unidades de conservação (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. 781)⁸. O princípio da progressividade, por sua vez, é extraído da orientação programática da norma, que indica um parâmetro à política ambiental brasileira a longo prazo, isto é, o de definir e proteger, gradativamente, as áreas dotadas de relevante interesse ecológico.

3.1. As espécies de unidades de conservação

Em linhas gerais, a Lei n.º 9.985/2000 divide as unidades de conservação em dois grupos: o das unidades de proteção integral e o das unidades de uso sustentável, um claro vestígio dos embates, na época, entre preservacionistas e conservacionistas. Os primeiros, adeptos a medidas restritivas mais amplas, os segundos, defensores da exploração sustentável das unidades de conservação. (OLIVEIRA, L., 2020, p. 120)⁹.

Conforme dispõe seu artigo 8º, o grupo das unidades de conservação de proteção integral subdividem-se em: estação ecológica, reserva biológica, parque nacional, monumento natural e refúgio de vida silvestre. Já as unidades do grupo de uso sustentável são formadas pela subespécies: área de proteção ambiental, área de relevante interesse ecológico, floresta nacional, reserva extrativista, reserva de fauna, reserva de desenvolvimento sustentável e reserva particular do patrimônio natural. Cada subespécie tem um artigo próprio no diploma legal, no qual são definidos os aspectos jurídicos que a caracterizam e regulam.

Os parques ambientais¹⁰, conforme exposto no parágrafo acima, enquadram-se na categoria de unidades de proteção integral, por força do artigo 8º, inciso III, da Lei n. 9.985/2000. Por essa razão, pauta-se pela norma disposta no parágrafo 1º do

⁸ Ibid., p. 781.

⁹ OLIVEIRA, Larissa Pinha de. **Parques Ambientais: Entre a Ética e o Direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 120.

¹⁰ Parque ambientais trata-se da designação genérica. Na Lei n. 9.985/2000, são denominados parques nacionais, haja vista se tratar de legislação federal. Quando instituídas por estados ou municípios, são denominados parque estadual e parque natural municipal, respectivamente, nos termos do artigo 11, § 4º da Lei n. 9.985/2000.

artigo 7º, no sentido de que seu objetivo básico “*é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais*”. Suas linhas mestras estão delimitadas no artigo 11, o qual transcrevemos a seguir:

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.

Para os fins a que se destina esse trabalho, é relevante citar ainda o parágrafo 2º do artigo 11, que define que:

§ 2º A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.

Os parques ambientais, portanto, submetem-se a regras mais restritivas quanto a utilização de seus atributos ecológicos (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. 761)¹¹, sendo o turismo ecológico e as atividades de educação ambiental apenas dois, das demais objetivos que devem ser levados em consideração quando do estabelecimento das normas de manejo dos parques. Por essa razão, norteados pelo objetivo básico preservacionista, os demais objetivos devem ser levados em conta em sua máxima extensão possível no âmbito da implementação e gestão dessas áreas especialmente protegidas, situação análoga com o que ocorre com as normas princípio previstas na Constituição da República.

A espécie é muito relevante, do ponto de vista da área protegida. Fazendo uso, novamente, dos dados do Ministério do Meio Ambiente, os 512 parques ambientais – incluindo os nacionais, estaduais e naturais municipais – existentes no Brasil em 2022 protegem 4.23% da área continental nacional, segundo o painel de unidades de conservação brasileiras:

¹¹ SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 761.

Figura 2 – Cadastro Nacional de Parques Ambientais.



Fonte: Ministério do Meio Ambiente¹².

O quadro revela que, dentre a totalidade de áreas especialmente protegidas em território nacional, os parques ambientais, sozinhos, são responsáveis por parcela superior a 20% do total. Por essa razão, a análise de suas alternativas gerenciais mostra-se extremamente relevante.

¹² MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Painel de Unidades de Conservação**. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiaMGNmMGY3NGMtNWZlOC00ZmRmLWExZWItNTNiNDhkZDg0MmY4liwidCI6IjM5NTdhMzY3LTZkMzgtNGMxZi1hNGJhLTZkMzZThmM2M1NTBINyJ9&pageName=ReportSection0a112a2a9e0cf52a827>>. Acesso em 25 jul. 2022.

4. MODELOS DE GESTÃO DOS PARQUES AMBIENTAIS

No capítulo anterior, evidenciou-se o tratamento jurídico restritivo conferido aos parques ambientais, assim como sua expressiva abrangência no território nacional. Não basta instituir esses espaços especialmente protegidos, é preciso geri-los de forma eficiente. As alternativas gerenciais aos parques ambientais são três: gestão pública, gestão privada – também conhecida como *whole parks* – e gestão mista, a qual recebeu o nome de parceria público-privada no Brasil.

4.1. Gestão Pública

Desde o estabelecimento do sistema nacional de unidades de conservação, há autorização legal que permite que os parques nacionais sejam administrados pela iniciativa privada¹. Apesar disso, seja por escolha política, seja por falta de interesse econômico, a vasta maioria dos parques nacionais brasileiros é gerido, exclusivamente, pelo poder público. Nesse contexto, a gestão ocorre por meio de uma autarquia, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio, criada por meio de medida provisória, posteriormente convertida pela Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007.

A autarquia é vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, e tem como principais atribuições a execução da política nacional de unidades de conservação de natureza, o exercício do poder de polícia ambiental, o fomento e a execução de pesquisa, educação ambiental, uso público e iniciativas voltadas ao ecoturismo nas unidades instituídas pela União. Sua criação foi resultado de uma especialização no que se refere à gestão das unidades de conservação federais, antes administradas pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA²³.

¹ Lei nº 9.985/2000. 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.

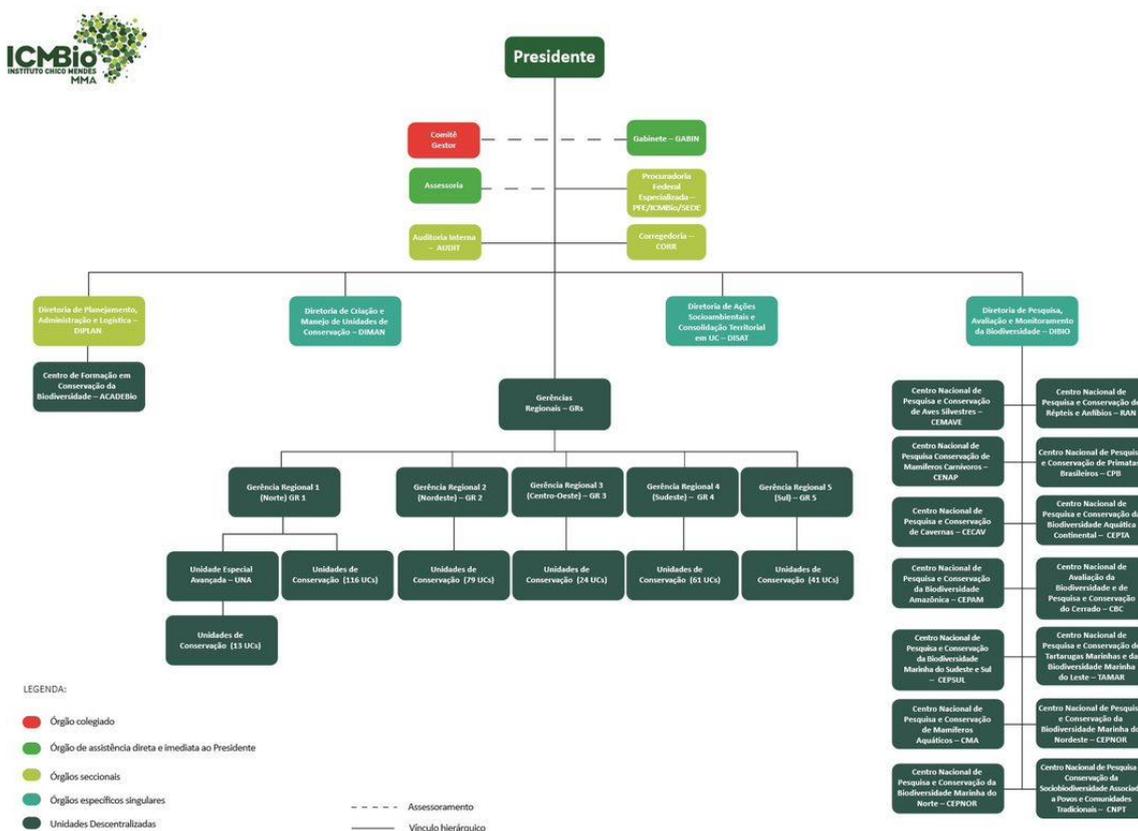
² ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL CAIRUÇU. **Qual a diferença entre IBAMA, ICMBio e INEA?**. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/cairucu/quem-somos/perguntas-frequentes/com-phocagallery-imagerating/73-qual-a-diferenca-entre-ibama-e-icmbio.html>>. Acesso em 26 jul. 2022.

³ PADUA, et al. **ICMBio versus Ibama: por que essa fusão pode prejudicar áreas protegidas**. São Paulo, 03 fev. 2021. Folha de São Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/2021/02/icmbio-versus-ibama-por-que-essa-fusao-pode-prejudicar-areas-protetidas.shtml>>. Acesso em 27 de julho de 2022.

Para efeito, a estrutura organizacional do instituto é bastante capilarizada, de forma a atender as peculiaridades de cada região e suas unidades de conservação federais. Além do comitê gestor, seus órgãos de assistência, das diretorias especializadas e procuradoria federal própria, a autarquia ainda conta gerências regionais em cada uma das cinco regiões brasileiras, as quais ficam responsáveis pela coordenação das unidades de conservação, este último sendo a unidade administrativa de maior descentralização na estrutura do instituto ambiental⁴. A estrutura foi definida pelo Decreto nº 10.234, de 11 de fevereiro de 2020.

O organograma disponível no portal oficial da autarquia ilustra adequadamente o desenho institucional:

Figura 3 – Organograma do ICMBio.



Fonte: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade⁵.

⁴ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Estrutura**. Disponível em: <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura-1>>. Acesso em 28 jul. 2022.

⁵ Ibid.

O grande desafio do ICMBio é, no entanto, adequar seu extenso e complexo número de atribuições com o orçamento destinado ao órgão, que vêm sofrendo cortes significativos ao longo dos últimos anos⁶. A operacionalidade da autarquia têm sido ainda mais prejudica desde o início do governo de Jair Bolsonaro. O Ministério do Meio Ambiente chegou a instituir grupo de trabalho para estudar a fusão do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade com o IBAMA, por meio da Portaria Ministerial nº 524, de 1º de outubro de 2020.

Figura 4 – Orçamento do ICMBio.



Fonte: Folha de São Paulo e ICMBio⁷.

Juristas renomados, como o professor desta Universidade, Paulo de Bessa Antunes, Paulo Affonso Leme Machado e Édis Milaré já se mostraram preocupados com a ineficiência da política ambiental promovida pelo atual presidente da República⁸. No mesmo sentido, ex-ministros do meio ambiente dos últimos cinco

⁶ BRANT, Danielle. MACHADO, Renato. **Apesar de incêndios, governo corta orçamento do Ibama e ICMBio em 2021**. São Paulo, 13 set. 2020. Folha de São Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/09/apesar-de-incendios-governo-corta-orcamento-do-ibama-e-icmbio-em-2021.shtml>>. Acesso em 28 jul. 2022.

⁷ BRANT, Danielle. MACHADO, Renato. **Apesar de incêndios, governo corta orçamento do Ibama e ICMBio em 2021**. São Paulo, 13 set. 2020. Folha de São Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/09/apesar-de-incendios-governo-corta-orcamento-do-ibama-e-icmbio-em-2021.shtml>>. Acesso em 28 jul. 2022.

⁸ MIGALHAS. **Juristas de Direito Ambiental alertam para retrocesso com ações do governo Federal**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/quentes/303521/juristas-de-direito-ambiental-alertam-para-retrocesso-com-acoes-do-governo-federal>>. Acesso em 28 jul. 2022.

governos se reuniram no Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo para denunciar o desmonte da agenda socioambiental brasileira⁹.

Para além do cenário político atual, mesmo com um orçamento mais elevado que aquele conferido nos últimos anos, a extensão e o elevado número de unidades de conservação, em cotejo com os recursos humanos e financeiro da autarquia, sempre se revelaram grandes desafios à gestão exclusivamente pública das áreas protegidas. Daí a necessidade de se buscar alternativas, como a gestão exclusivamente privada e a mista.

4.2. Gestão privada ou *whole parks*

O artigo 175 da Constituição da República atribui ao poder público a incumbência de prestar os serviços públicos, seja diretamente, ou por meio de delegação a terceiros. A segunda alternativa à gestão dos parques ambientais trata-se da delegação integral à iniciativa privada das atribuições necessárias à administração dessas áreas protegidas. Portanto, até mesmo atividades de fiscalização, pesquisa e conservação seriam delegadas.

O modelo é bastante comum nos Estados Unidos da América, segundo Beatriz Paulo de Frontin (2020, p.47)¹⁰:

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.

⁹ TEIXEIRA, Pedro. **Ex-ministros do Meio Ambiente acusam desmonte no Ministério**. São Paulo, 10 mai. 2019. Jornal da USP. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/atualidades/ex-ministros-do-meio-ambiente-acusam-desmonte-no-ministerio/>>. Acesso em 28 jul. 2022.

¹⁰ FRONTIN, Beatriz Paulo de. **Parcerias público-privadas na gestão de parques nacionais**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) – Faculdade de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017, p. 47.

Este modelo nunca foi adotado no Brasil, mas houve tentativas de sua implementação em Minas Gerais¹¹ e no Rio de Janeiro, no Parque Estadual da Ilha Grande¹².

4.3. Gestão mista ou compartilhada

A derradeira alternativa trata-se de opção intermediária, na qual a gestão do parque nacional é compartilhada entre o ICMBio e o parceiro privado, cada qual com atribuições bem definidas no programa básico. Trata-se de alternativa interessante sob o ponto de vista da eficiência na prestação do serviço. As atividades relacionadas ao ecoturismo e à visitação são delegadas à iniciativa privada, em relação às quais possui maior *expertise*, enquanto o ICMBio fica responsável pela prestação dos serviços que, por sua natureza, não comportam delegação, como fiscalização e tomada decisões de gestão de conservação.

À nível federal, a autorização para esta modalidade de delegação esteve prevista no artigo 33 desde a edição do diploma normativo que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Não obstante, alterações na lei orgânica do ICMBio de 2018 vieram para confirmar o quadro:

Lei nº 11.516/2007. Art. 14-C. Poderão ser concedidos serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza, precedidos ou não da execução de obras de infraestrutura, mediante procedimento licitatório regido pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. (Incluído pela Lei nº 13.668, de 2018).

Os parques nacionais de Foz do Iguaçu, da Tijuca e de Fernando de Noronha foram concedidos nesta modalidade (FRONTIN, 2017, p. 57, 64 e 66)¹³.

¹¹ UNIDADE PPP. **Governo de Minas lança primeiro edital de concessão pública do Programa Parc.** Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/component/content/article/117-novas-noticias/713-governo-de-minas-lanca-primeiro-edital-de-concessao-publica-do-programa-parc?Itemid=437>>. Acesso em 10 mai. 2022.

¹² PREFEITURA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS. **Audiência pública: PPP da ilha rejeitada por unanimidade.** Disponível em: <https://angra.rj.gov.br/noticia.asp?vid_noticia=50173&IndexSigla=imp>. Acesso em 10 mai. 2022.

¹³ FRONTIN, Beatriz Paulo de. **Parcerias público-privadas na gestão de parques nacionais.** 2017. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) – Faculdade de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017, p. 57,64, 66.

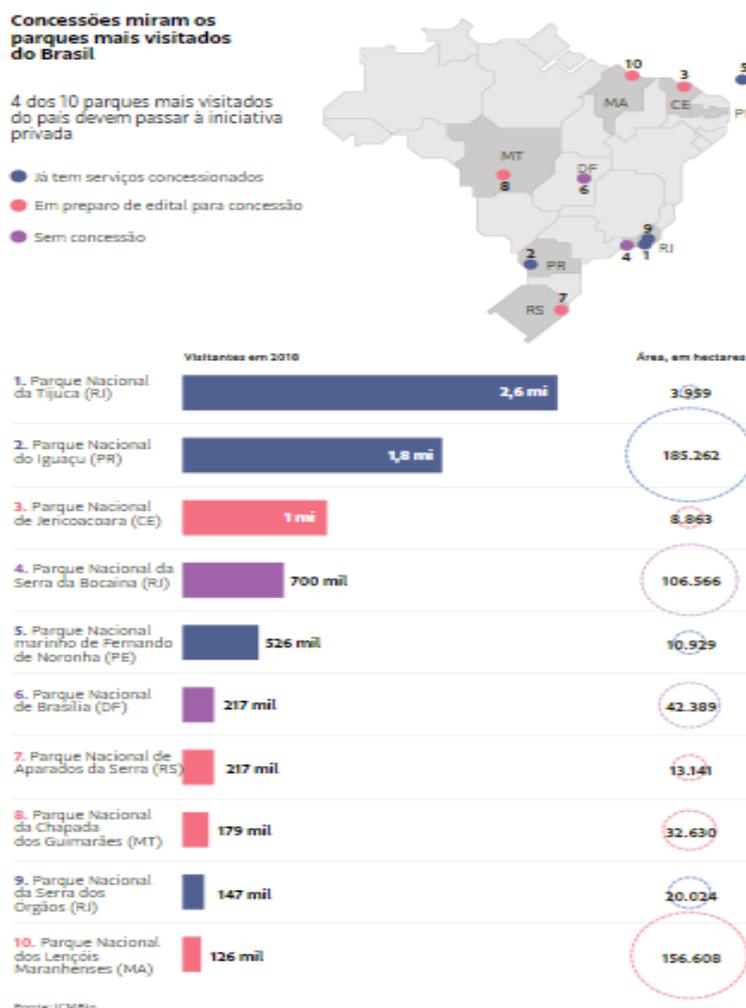
4.4. A experiência brasileira na concessão do Parque Nacional de Itatiaia

O Parque Nacional de Itatiaia, batizado a partir topônimo tupi que significa penhasco cheio de pontas¹⁴, fica localizado na região de divisa entre os estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais. Seus limites envolvem parcelas dos territórios dos municípios mineiros de Bocaina de Minas e Itamonte, assim como dos municípios fluminenses de Itatiaia e Resende. A principal via de acesso é a BR-116, no trecho denominado Rodovia Presidente Dutra, estando localizada entre as duas maiores metrópoles brasileiras: São Paulo e Rio de Janeiro. Isso potencializada a capacidade turística da unidade. Segundo dados do projeto básico, a média de visitação entre 2013 e 2017 foi de 125 mil visitantes, o que coloca o parque nas proximidades da lista dos 10 parques nacionais mais visitados, mas ainda distante do top 3¹⁵:

¹⁴ CÂMARA MUNICIPAL DE ITATIAIA. Disponível em: <<https://www.cmi.rj.gov.br/detalhe-da-materia/info/historia-do-municipio/6507>>. Acesso em 29 jul. 2022.

¹⁵ URIBE, Gustavo. **Bolsonaro autoriza concessão de parques de conservação ambiental**. São Paulo, 3 dez. 2019. Folha de São Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/12/bolsonaro-autoriza-concessao-de-parques-de-conservacao-ambiental.shtml>>. Acesso em 29 jul. 2022.

Figura 5 – Parques Ambientais mais visitados do Brasil

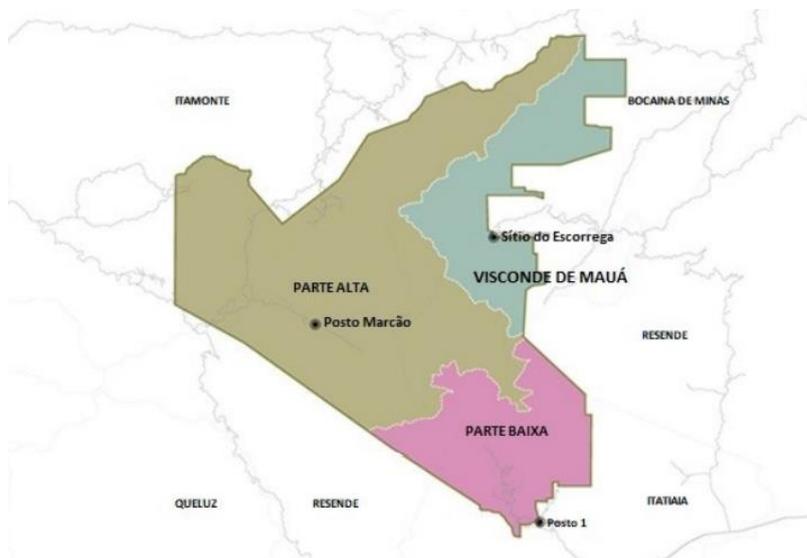


Fonte: Folha de São Paulo.

O parque é dividido em três setores: Parte Alta, Parte Baixa e Setor Visconde de Mauá. A Parte Alta é marcada pelos maciços rochosos e campos de altitude. Nela fica localizado o Pico das Agulhas Negras, o ponto mais alto do estado do Rio de Janeiro e o 5º mais elevado do Brasil. Por essa característica, atrai praticantes de travessias e esportes de montanha. A Parte Baixa já possui vegetação mais densa e abundante de Mata Atlântica. Conta que variadas trilhas e cachoeiras, permitindo ao visitante atividades recreativas mais leves. Por seu turno, o Setor Visconde de Mauá é o mais desenvolvido, em termos de turismo, já que está inserido no polo turístico do distrito homônimo. Também conta com vegetação de mata atlântica abundante e

variadas trilhas e cachoeiras, além de serviços de alimentação e artesanato bem estabelecidos¹⁶.

Figura 6 – Mapa do Parque Nacional do Itatiaia.



Fonte: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

Em 6 de fevereiro de 2019, o parque nacional mais antigo do país teve parte dos serviços atinentes a sua gestão transferidos a iniciativa privada. Tornou-se, assim, o 5º parque nacional brasileiro a ser gerido de forma compartilhada entre o ICMBio e um parceiro do setor privado. A vencedora da Concorrência nº 03/2018 foi a sociedade Hope Recursos Humanos EIRELI. A transferência do contrato de cessão foi posteriormente transferida para a BR Parques – Concessionário do Parque Nacional do Itatiaia SPE S.A., por meio de termo aditivo ao contrato, tudo registrado no âmbito do Processo Administrativo ICMBio nº 02125.000487/2018-87. A cláusula 2.6 do contrato de concessão previu cerca de 35 milhões de reais em investimentos, a serem aplicados ao longo dos 25 anos de vigência da delegação.

O projeto básico, instrumento do contrato de concessão que prevê com detalhamento os serviços que estão contidos na delegação, previu a concessão “*de serviços de apoio à visitação, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à*

¹⁶ Folhas 3 e 4 do projeto básico da concessão do Parna Itatiaia. Documento SEI/ICMBio 4321277. Projeto Básico IN 01/2019. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/servicos/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao/projeto_basico_parna_de_itatiaia.pdf>. Acesso em 29 jun. 2022.

*recreação em contato com a natureza*¹⁷. Especificamente, delegou os seguintes serviços, conforme página 1 do Anexo I do contrato de concessão 1/2019 do Ministério do Meio Ambiente:

1. *Desenvolvimento de suporte gerencial.*
2. *Implantação de sistema de controle de acesso.*
3. *Venda de ingressos, com implantação de sistema de gestão, emissão e cobrança dos bilhetes.*
4. *Implantação e gestão de instalações, espaços e serviços de controle e cobrança de estacionamentos veiculares.*
5. *Implantação e gestão de infraestruturas, espaços e serviços de suporte ao transporte no interior da unidade de conservação.*
6. *Implantação e gestão de instalações, espaços e serviços de receptivo (Centro de Visitantes, Postos de Informação e Controle – PIC e similares).*
7. *Implantação e gestão de instalações, espaços e serviços de alimentação e comércio.*
8. *Implantação e gestão de serviços de hospedagem.*
9. *Implantação e gestão de serviços relacionados a atividades de aventura.*
10. *Reforma do atual Posto 3 (Posto Marcão) para se transformar em Base de Apoio do ICMBio na Parte Alta.*
11. *Demolição da Casa 83 Caseiro e construção da Nova Casa dos Voluntários e Pesquisadores na Parte Alta do PN Itatiaia.*
12. *Demolição dos imóveis do Sítio do Portão.*
13. *Reforma do Chalé Alpino na Parte Baixa do PN Itatiaia.*
14. *Desembolso de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) anuais, reajustados anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA), ou índice que o substitua, referente ao pagamento de contrapartidas para apoio a Brigada de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais, apoio à pesquisa, demolição de imóveis e recuperação de área degradada conforme plano anual a ser apresentado pelo poder Concedente, nos termos do Art. 14-C, Parágrafo 1º, da Lei 11.516/2007.*
15. *Contratação de verificador independente.*

Determinou ainda, na Cláusula 195, que o concessionário ficaria responsável pelos seguintes encargos:

1. *Reformas e Edificação de Estruturas.*
2. *Operacionais e Administrativos.*
3. *Atendimento ao Usuário.*
4. *Manutenção.*
5. *Limpeza.*
6. *Coleta e Descarte de Resíduos Sólidos.*
7. *Prevenção e Combate de Incêndio.*
8. *Vigilância e Segurança Patrimonial.*
9. *Apoio ao Manejo, Conservação Ambiental e de Proteção dos Recursos Naturais e Áreas Verdes.*
10. *Educação Ambiental.*

¹⁷ Folha 1, do Anexo I do contrato de concessão, que corresponde projeto básico da concessão do Parna Itatiaia. Documento SEI/ICMBio 4321277. Projeto Básico IN 01/2019. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/servicos/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao/projeto_basico_parna_de_itatiaia.pdf>. Acesso em 29 jun. 2022.

Como pode se constatar pela análise dos itens colacionados acima, a alternativa gerencial escolhida foi a compartilhada, valendo-se da autorização conferida pelo art. 14-C da Lei nº 11.516/2007. O concessionário assumiu os encargos relativos à implantação e gestão dos serviços de apoio ao turismo, como estacionamento, serviço de transporte e hospedagem no interior do parque, centro de visitantes, pontos de informação e áreas de alimentação. Para além disso, concessão também abarcou os serviços de limpeza, gestão dos resíduos sólidos gerados no parque, vigilância patrimonial – que não se confunde com poder de polícia ambiental – e atendimento ao usuário.

Interessante desenho contratual estabelecido na concessão do Parque Nacional do Itatiaia foi atribuir ao concessionário o encargo de auxiliar o ICMBio em ações próprias do poder de Estado que detém a autarquia, mas que carecem de efetividade pela ausência de recursos, como a demolição de imóveis irregulares e a proteção dos recursos naturais. Nesse contexto, ficou estabelecido no item 4 da Cláusula 115 do projeto básico que a concessionária tem a obrigação de monitorar a conduta dos visitantes, devendo informar à administração do parque nacional qualquer infração às regras da unidade.

A opção pela gestão conjunta fica evidenciada ao longo do projeto básico, ao prever que o concessionário elaborará plano de comunicação e identidade visual com as logomarcas do parque nacional e do próprio ICMBio (Cláusula 15). Além disso, todos os veículos e uniformes dos funcionários do parque deverão conter indicação de que prestam serviço ao ICMBio (Cláusulas 17 e 26).

A concessionária poderá obter as receitas para custeio de seus encargos por meio da cobrança de bilhetes aos visitantes, pelo uso do estacionamento, ou ainda pelos serviços de alimentação, hospedagem e esportes de aventura, conforme Cláusula 4 da Parte II do projeto básico. As intervenções são divididas entre obrigatórias e opcionais, sendo que devem “*integrar-se completamente à paisagem, ocasionando o mínimo impacto visual*”, nos termos da determinação de item 4, da Cláusula 11.

Em linha com a finalidade dos parques nacionais, definidos no art. 11 do SNUC, o projeto básico estabeleceu na Cláusula 91 que o centro de visitantes e os pontos de

informação devem atender os ditames relativos à educação ambiental. No mesmo sentido quanto às atividades de recreação e aventura a serem implementadas, como tirolesa e passarelas suspensas, nos termos da Cláusula 156. Cabe trazer as especificações contidas da Cláusula 175:

Cláusula 175. O projeto estrutural da Passarela Elevada deverá: 1. Ter seu formato adaptado ao leito do rio, à vegetação e à topografia, integrando-se à paisagem e ocasionando o mínimo impacto visual, principalmente em relação às vistas das piscinas do Maromba. 2. Adotar características inovadoras e que estabeleçam forte relação com a natureza e com o ambiente natural no qual serão inseridos. 3. Prever estruturas em balanço, proporcionando relações distintas de interação com a paisagem.

Em 2022, a delegação caminha para seu quarto ano de vigência. A opção gerencial escolhida foi a compartilhada, em que o ICMBio atua de forma conjunta com o concessionário, cada qual no seu campo de atribuição definido pela lei e pelo contrato. Mas qual será o fundamento legal para a espécie?

5. CONCESSÕES AMBIENTAIS

Enquanto o capítulo anterior abordou as alternativas gerencias na gestão dos parques ambientais, sob uma perspectiva administrativa, o presente capítulo tem por finalidade apontar o regime jurídico aplicável ao caso. Portanto, sua finalidade específica é verificar quais alternativas encontram respaldo legal, analisar o processo para estabelecimento das obrigações gerenciais, em matéria ambiental, e apresentar parecer sobre a concessão do Parque Nacional do Itatiaia.

5.1. Panorama jurídico

Partindo do topo normativo hierárquico, existe norma de matriz constitucional que disciplina a prestação dos serviços públicos, qual seja, o já mencionado artigo 175 da Constituição da República:

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.

A titularidade do serviço público é, portanto, sempre do Estado (CARVALHO FILHO, 2021, p. 321)¹. A prestação do serviço, contudo, pode ser executada pelo próprio Estado, de forma direta, ou de forma indireta, por meio de delegação à iniciativa privada, delegação esta que a doutrina chama de delegação negocial (CARVALHO FILHO, 2021, p. 355)².

No que se refere a gestão das unidades de conservação federais, a gestão direta, prevista na primeira parte do art. 175 da Constituição da República é disciplinada por lei, qual seja, a Lei nº 11.516/2007, instituidora do ICMBio. O art. 1º, inciso I, do referido diploma estabelece que a autarquia tem as atribuições “*relativas à proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades de conservação instituídas pela União*”. As obrigações gerenciais em matéria ambiental aplicáveis ao instituto são aquelas definidas no art. 225 da

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 35 ed. Barueri: Atlas, 2019. p. 321.

² Ibid, p. 355.

Constituição da República e, no caso dos parques nacionais, no art. 11 da lei instituidora do SNUC, cujas redações já foram citadas neste trabalho.

Já no caso das concessões ambientais, como denominaremos a delegação dos serviços de cunho eminentemente ambiental, a autorização legal advém da segunda parte do art. 175 da Constituição da República. A nível infraconstitucional, as leis regulamentadoras da referida norma constitucional são as leis nº 8.987/1995 e nº 11.079/2004, além do próprio art. 14-C da lei orgânica do ICMBio, que será abordado mais adiante. A primeira trata das concessões comuns, enquanto a segunda trata das concessões especiais, mais conhecidas como parcerias público-privadas. Os diplomas normativos têm por base o contexto de escassez do orçamento e a eficiência da iniciativa privada em determinadas atividades.

Pois bem, as concessões comuns, reguladas pela Lei nº 8.987/1995 subdividem-se em concessões de serviços públicos simples e concessões de serviços públicos precedida de obras públicas (CARVALHO FILHO, 2021, p. 356)³. O aspecto diferenciador entre ambas é que, na primeira, o concessionário assume apenas a obrigação de prestar os serviços delegados, enquanto na segunda, a prestação dos serviços é antecedida da “*construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público*”, conforme se extrai do cotejo dos incisos II e III do art. 2º do diploma em referência. Em ambos os casos, não há contraprestação do poder concedente. A fonte de receitas do concessionário advém da cobrança de tarifa, mediante a exploração dos serviços prestados.

As concessões especiais, por sua vez, consubstanciam-se em “*modalidade especial dos contratos de concessão*” (CARVALHO FILHO, 2021, p. 417)⁴, sendo disciplinas por norma própria, isto é, a Lei nº 11.079/2004. O estatuto das concessões – Lei nº 8.987/1995 – é aplicado apenas de forma subsidiária. Subdividem-se em concessões patrocinadas e administrativas (CARVALHO FILHO, 2021, p. 356)⁵. Nas concessões patrocinadas, há duas fonte de receitas: as tarifas pagas pelo usuário e a contraprestação pecuniária fornecida pelo Estado, conforme estabelecido no art. 2º,

³ Ibid, p. 356.

⁴ Ibid, p. 417.

⁵ Ibid, p. 356.

parágrafo 1º da Lei nº 11.079/2004. A concessão administrativa, de forma diferente, tem como única origem de receitas a contraprestação pecuniária estatal, o que a doutrina chama de tarifa zero (CARVALHO FILHO, 2021, p. 420)⁶. Em comum, as duas modalidades de concessão especial possuem o caráter de “*cooperação mútua, técnica e financeira, com objetivos comuns*” (CARVALHO FILHO, 2021, p. 419)⁷.

A diferença entre a concessão comum da Lei nº 8.987/1995 para a concessão especial da Lei nº 11.079/2004 é exposta, de forma didática, pelo professor José dos Santos Carvalho Filho, em seu Manual de Direito Administrativo:

“se o contrato não prevê a contraprestação pecuniária do concedente ao concessionário, não será concessão especial (ou parceria público-privada, como diz a lei), e sim concessão comum, sendo regulada pela Lei nº 8.987/1995.” (p. 419).

As semelhanças das modalidades de concessão, contudo, são inúmeras. De início, o fundamento político econômico que as fundamenta é o mesmo: o cenário de déficit das contas públicas, conjugado a noção de que a iniciativa privada dispõe de maior expertise em determinadas áreas, o que melhora a eficiência e qualidade do serviço prestado. Ambas são mecanismos de desestatização, em sentido amplo. Segundo o professor Rafael Carvalho Rezende Oliveira, representam uma mudança do paradigma estatal, que passa a exercer uma função gerencial, delegando a prestação dos serviços aos particulares. O estado, paulatinamente, deixa de ser um Estado prestador para se transformar em um Estado regulador (OLIVEIRA, R., 2020, p.825)⁸.

Esse processo sofreu forte impulsionamento a partir de 2016 com a criação do Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, instituído pela Lei nº 13.334/2016. Em relação às concessões em matéria de unidades de conservação, outro forte incentivo foi criado com as alterações na lei orgânica do ICMBio, trazidas pela Lei nº 13.668/2018, no governo do então presidente Michel Temer. Foi inserido na Lei nº 11.516/2007 o já mencionado art. 14-C., conferindo maior segurança jurídica aos atores privados que desejam participar das licitações envolvendo unidades de conservação federais.

⁶ Ibid, p. 420.

⁷ Ibid, p. 419.

⁸ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Método, 2020. p. 825.

O art. 14-C é de grande relevo, acima de tudo, por representar importante parâmetro na definição das atividades passíveis de delegação e aquelas indelegáveis, como se verá a seguir.

5.2. Atividades delegáveis e indelegáveis

A gestão dos parques nacionais e a proteção da biodiversidade ali inserida consiste em serviço público próprio, de titularidade do Estado, conforme indicação dos incisos I, III e VII, do parágrafo 1º, do artigo 225 da Constituição da República. A gestão é complexa, e envolve o exercício de inúmeras atividades, como manejo ambiental, apoio ao visitante, fiscalização, educação ambiental e pesquisa. O ordenamento jurídico brasileiro, contudo, veda que parcela dessas atividades sejam delegadas a terceiros – razão pela qual a gestão na modalidade *whole park* não é permitida no Brasil. Este tópico visa identificar essas atividades indelegáveis, isto é, o aspecto negativo, a obrigação de não fazer que a lei impõe ao poder público de não conceder determinadas atividades.

A indelegabilidade é estabelecida a partir do caráter essencial do serviço (OLIVEIRA, R., 2020, p. 410)⁹. Apesar de a doutrina apontar certa imprecisão na definição da essencialidade da atividade (CARVALHO FILHO, 2021, p. 300)¹⁰, o Decreto nº 9.507/2018 apresenta vedações expressas, no sentido de conferir segurança jurídica:

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle

II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a

⁹ Ibid, 410.

¹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 35 ed. Barueri: Atlas, 2019. p. 300.

transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

Há previsão de vedações também no art. 4º, inciso III da Lei nº 11.079/2004, que disciplina as parcerias público-privadas:

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

(...)

III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;

Para além das vedações acima, a administração pública é pautada pelo princípio da legalidade, contido no art. 37 da Constituição da República. Hely Lopes Meireles, de forma objetiva, indica que “*enquanto os indivíduos no campo privado podem fazer tudo o que a lei não veda, o administrador público só pode atuar onde a lei autoriza*” (apud CARVALHO FILHO, 2021, p. 20)¹¹.

Para efeito, no contexto das concessões de unidades de conservação, complementarmente às vedações listadas, a lei facultou ao administrador a delegação de rol mais restritivo de serviços:

Lei nº 11.516/2007. Art. 14-C. Poderão ser concedidos serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação voltadas à educação ambiental, à preservação e conservação do meio ambiente, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza, precedidos ou não da execução de obras de infraestrutura, mediante procedimento licitatório regido pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. (Incluído pela Lei nº 13.668, de 2018).

§ 1º O edital da licitação poderá prever o custeio pelo contratado de ações e serviços de apoio à conservação, à proteção e à gestão da unidade de conservação, além do fornecimento de número predefinido de gratuidades ao Instituto Chico Mendes e de encargos acessórios, desde que os custos decorrentes dos encargos previstos no edital sejam considerados nos estudos elaborados para aferir a viabilidade econômica do modelo de uso público pretendido. (Incluído pela Lei nº 13.668, de 2018).

§ 2º As gratuidades definidas em edital deverão ser utilizadas com o objetivo de promover a universalização do acesso às unidades de conservação, incentivar a educação ambiental e integrar as populações locais à unidade de conservação. (Incluído pela Lei nº 13.668, de 2018).

Da análise do dispositivo acima, à luz do princípio da legalidade, constata-se que a lei facultou ao poder público apenas a delegação dos serviços de apoio ao visitantes, no âmbito das concessões de parques nacionais. Em seguida, o parágrafo 1º faculta ainda que seja previsto o apoio, pelo concessionário, nas atividades de

¹¹ Ibid, p. 20.

conservação, proteção e gestão exercidas pelo ICMBio, isto é, de forma a auxiliar a autarquia, em posição secundária, sem a tomada de decisões estratégicas. Nesse sentido Larissa de Pinha de Oliveira, que defende que o poder de polícia e a tarefa de planejamento do parque são atividades indelegáveis (OLIVEIRA, L., 2020, p. 208)¹². Ao concessionário podem ser delegadas as atividades de publicidade, alimentação, transporte e hospedagem dentro do parque, recreação, esportes e ações culturais (OLIVEIRA, L., 2020, p. 209)¹³.

5.3. Obrigações ambientais especiais ao concessionário

Indicadas as atividades passíveis de delegação, este próximo tópico tem finalidade de definir, dentre as atividades delegadas, a existência de obrigações, de cunho ambiental, que devem constar dentro do rol de atribuições do parceiro privada, por decorrência da hermenêutica legal e constitucional. Para efeito, deve-se analisar o tratamento legal à espécie parque nacional:

Lei nº 9.985/2000. Art. 11. O Parque Nacional **tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica**, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

O dispositivo define que o objetivo básico dos parques nacionais é a preservação da natureza. A realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento das atividade de pesquisa, educação, recreação e turismo são secundárias à preservação. O caráter basilar da preservação ambiental nos parques nacionais, portanto, deve pautar o planejamento das atividades secundárias, como uma espécie de filtro.

São de grande valia as definições que o art. 2º da lei instituidora do SNUC elenca, constando entre eles o de preservação e conservação:

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

(...)

II - conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral;

¹² OLIVEIRA, Larissa Pinha de. **Parques Ambientais: Entre a Ética e o Direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 60.

¹³ Ibid, p. 209.

(...)

V - preservação: conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais;

Dentre as modalidades de proteção ambiental, a preservação – modalidade aplicável aos parques nacionais – é a mais rigorosa e restritiva, na qual o aspecto ecológico possui status valorativo mais elevado (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. 46-47)¹⁴. Esta imposição ganha relevo ainda maior quando a Constituição da República veda qualquer uso da unidade de conservação que comprometa a integridade do atributo que justificou sua instituição:

Art. 225. Todos têm 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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, **vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção**;

O quadro revela que, em conjunto com a vedação constitucional, o art. 11 da Lei nº 9.985/2000 define a preservação como objeto básico dos parques nacionais. Por essa razão, deve ser levado em conta em todo planejamento e execução dos serviços de apoio ao visitante. Consubstanciam-se em verdadeiras obrigações ambientais que devem estar previstas no contrato administrativo celebrado entre o ICMBio e o concessionário.

À luz da hermenêutica constitucional e da força normativa da constituição (SARLET; MARINONI, MITIDIERO, 2018, p. 199)¹⁵, sustenta-se que, contida na cláusulas essenciais ao contrato de concessão a que faz alusão o inciso V, do art. 23, da Lei nº 8.987/1995, deve estar a obrigação de balizar o planejamento e execução dos serviços de apoio ao visitante a partir da máxima otimização da preservação ambiental. Trata-se de um dever jurídico-constitucional de otimização da preservação.

¹⁴ SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. Curso de Direito Ambiental. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 46-47.

¹⁵ SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 199.

Essa obrigação se materializa, à título exemplificativo, na utilização de sinalização nas trilhas e estacionamento que se integre à paisagem, o uso de produtos de limpeza que não possuam substâncias tóxicas à fauna e à flora locais ou mesmo na instalação de isolamento acústico adequado nas hospedagens no interior do parque, de modo que a presença humana gere o menor impacto possível à biota.

5.4. Fluxo do processo de concessões e a elaboração do projeto básico

Identificadas as obrigações ecológicas do concessionário, é mister detalhar a forma pela qual devem elas ser previstas no curso de processo de concessão, de modo a garantir maior segurança jurídica tanto ao poder concedente quanto ao concessionário. A estruturação do procedimento pode ser dividida em 9 etapas (GUIMARÃES, 2016, p. 50)¹⁶, as quais são brevemente discriminadas a seguir.

A etapa primordial consiste na capacitação técnica da administração pública, de forma a estar apta a realizar os estudos técnicos, de viabilidade econômica e a elaboração dos documentos jurídicos dos passos seguintes. Na administração pública federal, a etapa foi executada por meio da criação do programa com fins específicos para estudar e incentivar as concessões e parcerias público-privadas, qual seja, o Programa de Parcerias de Investimentos.

A etapas de nº 2 é formada pelo exercício da atividade legislativa na construção de um sistema legal de delegação dos serviços, seguida da autorização legislativa para que determinado serviço, de forma específica, possa ter sua execução transferida para a iniciativa privada. À nível federal, a etapa nº 2 foi concluída pela edição do Estado das Concessões – Lei nº 8.987/1995 – e da Lei de Parcerias Público-Privadas – Lei nº 11.079/2004. Já a autorização legislativa de que trata a etapa de nº 2 foi exercida por meio da inclusão do mencionado art. 14-C na lei orgânica do ICMBio, pela Lei nº 13.668/2018.

O manual prossegue, recomendando que a etapa de nº 3 consista na criação de uma estrutura administrativa que ficará encarregada da tramitação de todo o processo de concessão. A União Federal atendeu à recomendação por meio da Lei

¹⁶ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Concessões e Parcerias Público-Privadas: guia para o gestor público. Brasília: CBIC e Frente Nacional de Prefeitos, 2016. 104 p. Disponível em: <https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Concessoes_e_Parcerias_Publico_Privado_2017.pdf>.

nº 13.334/2016. A norma previu a instituição de secretaria especial do PPI na estrutura do Ministério da Economia, “*com especialistas nas áreas de infraestrutura, finanças, engenharia, direito, economia e relações internacionais*”¹⁷.

Na etapa de nº 4, de caráter facultativa, será publicado e processado o denominado Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI, disciplinado pelo Decreto nº 8.428/2015, em nível federal. Trata de procedimento que a administração pública obtém “*projetos, levantamentos, investigações ou estudos de particulares, com a finalidade de subsidiar a administração pública na estruturação de desestatização de empresa e de contratos de parcerias*”, nos termos do art. 1º do referido ato normativo. O PMI pode ser iniciado a partir de chamamento pela administração pública ou por provocação da iniciativa privada (art. 3º). Em seguida, os documentos apresentados serão analisados por comissão designada para este fim (art. 9º), sendo que a apresentação e análise dos documentos não vincula a administração pública a selecionar os projetos. Caso selecionados, contudo, os particulares farão jus ao ressarcimento a que faz alusão o art. 16 do Decreto nº 8.428/2015.

A etapa de nº 5 é uma das mais importantes para o sucesso da concessão: trata-se da etapa de elaboração dos estudos jurídicos e técnicos, além da própria edição da minuta de contrato de concessão.

Figura 7 – Estudos da concessão.

Estudos Técnicos	<ul style="list-style-type: none"> • Projeção de demanda • Projeto operacional e indicadores de desempenho • Projeto de engenharia e programas de investimento • Estudos ambientais
Viabilidade Econômico-financeira	<ul style="list-style-type: none"> • Modelagem econômico-financeira • Modelo de negócio • Estrutura de financiamento • Análise de risco
Estudos Jurídicos	<ul style="list-style-type: none"> • Modelagem jurídica • Edital • Contrato • Anexos

Fonte: International Finance Corporation¹⁸.

¹⁷ MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Secretaria Especial do PPI. Brasília, 09 jun. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/orgaos/seppi/secretaria-especial-do-ppi>>. Acesso em 31 jul. 2022.

¹⁸ INTERNACIONAL FINANCE CORPORATION. Estruturação de Projetos de PPP e Concessão no Brasil. São Paulo: IFC. Dez. 2015. 248 p. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7211>>.

É nessa etapa, portanto, que cabe a administração pública detalhar as obrigações ecológicas delineadas no capítulo anterior. O instrumento apto a conter tais obrigações, em nível de detalhamento técnico é o projeto básico, previsto no inciso XXV, do art. 6º da Lei nº 14.133/2021 – correspondente ao inciso IX, do art. 6º da Lei 8.666/1993.

Lei nº 14.133/2021. Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

Inciso XXV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: (...)

A etapa de nº 6 consiste em reforço a autorização legislativa a que faz alusão a etapa de nº 2. Aqui, é necessária autorização por meio de ato administrativo específico, que demonstre a conveniência, a justificativa técnica, econômica e financeira da concessão (GUIMARAES, 2012, p. 418)¹⁹.

A etapa de nº 7 representa ônus para a administração pública. Nela, deve o poder concedente apresentar garantias ao parceiro privado, referentes às obrigações impostas ao poder público no desenho da modalidade contratual escolhida. A etapa atende aos comandos do art. 23, V da Lei nº 8.987/1995 e do art. 8º da Lei nº 11.079/2004.

A etapa de nº 8 consiste na realização de consultas públicas. Finalmente, a etapa nº 9 representa a finalização do procedimento interno da concessão, e início da fase externa: consiste na abertura do processo de licitação.

No âmbito das concessões ambientais, o fluxograma disponibilizado no portal do Ministério do Meio Ambiente resume de forma adequada as etapas:

¹⁹ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Concessões e Parcerias Público-Privadas: guia para o gestor público. Brasília: CBIC e Frente Nacional de Prefeitos, 2016. 104 p. Disponível em: <https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Concessoes_e_Parcerias_Publico_Privado_2017.pdf>, p. 418.

Figura 8 – Fluxograma do processo de concessão de unidades de conservação.



Fonte: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade²⁰.

5.5. A adequabilidade da concessão do parque nacional do Itatiaia

Considerando todos os elementos expostos, é possível emitir um parecer sobre a adequabilidade da concessão do parque nacional de Itatiaia, a partir do cotejo do processo de concessão do parque com as diretrizes elencadas no tópico anterior. Em especial, é mister verificar se a concessão o projeto básico contemplou que as atividades de apoio ao visitante sejam pautadas pela preservação ambiental, objetivo básico dos parques nacionais.

O cumprimento das etapas de nº 1 a 4 foi demonstrado no tópico anterior, na medida que configuram imposições de caráter genérico a toda e qualquer unidade de conservação federal, cuja gestão a União pretenda delegar.

A análise das etapas que consistem em atribuições específicas à concessão do Parque Nacional do Itatiaia se inicia pela etapa de nº 5. Correspondem aos estudos jurídicos e técnicos, assim como a própria minuta de edital. Para efeito, analisa-se os

²⁰ MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Fluxo de Concessões. Brasília, 19 abr. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/areasprotegidasecoturismo/agenda-de-concessoes/fluxo-de-concessoes>>. Acesso em 31 jul. 2022.

documentos integrantes do Edital de Concorrência nº 03/2018, devidamente publicado no Diário Oficial da União em 19 de novembro de 2018²¹.

O edital de concorrência de 205 páginas estabelece que o contrato seguirá a modelagem jurídica da Lei nº 8.987/1995 (página 1), conta com o projeto básico (Anexo I), com a minuta do contrato (anexo II) e estudo de viabilidade econômica (anexo XXVI).

O projeto básico, cuja análise é primordial para o presente trabalho, com 92 páginas, conforme Documento SEI/ICMBio - 4321277 - Projeto Básico - IN 01/2019. A administração pública acertou ao prever logo na justificativa inicial, presente na folha 2 do projeto, a indicação de que a implementação da concessão “*visa alcançar as melhores condições de preservação do patrimônio natural em harmonia com o melhor aproveitamento dos benefícios da recreação e da visitação turística*”. O atendimento a diretriz ambiental sustentada nesse trabalho, para além da consideração exposta, é levada em conta ao longo de todo o projeto básico. Revelam a adequabilidade, à título exemplificativo, as cláusulas 175 e 111:

Cláusula 175. O projeto estrutural da Passarela Elevada deverá: 1. **Ter seu formato adaptado ao leito do rio, à vegetação e à topografia, integrando-se à paisagem e ocasionando o mínimo impacto visual**, principalmente em relação às vistas das piscinas do Maromba. 2. Adotar características inovadoras e que **estabeleçam forte relação com a natureza e com o ambiente natural** no qual serão inseridos. 3. Prever estruturas em balanço, proporcionando relações distintas de interação com a paisagem.

Cláusula 111. (...) 2. Realizar projeto de adequação, manutenção/reforma no imóvel existente, visando abrigar as novas atividades de apoio à visitação e melhor organizar o fluxo da exposição, **utilizando materiais e soluções ambientalmente responsáveis e sustentáveis**.

Respeita ainda a diretriz de cunho negativo, atendendo ao comando constitucional do art. 225, parágrafo primeiro, inciso III, parte final, qual seja, a proibição do uso da unidade de conservação de forma a comprometer a integridade do atributo que justificou sua instituição. Vejamos o item 5 da Cláusula 188:

Cláusula 188. Toda e qualquer nova atividade que gere receita acessória que o Concessionário deseje explorar deverá ser previamente solicitada ao Poder Concedente, indicando, no mínimo: 1. A natureza da atividade a ser explorada. 2. A logística de planejamento e operacionalização da atividade e, quando couber, o plano de gerenciamento de riscos. 3. A fonte e os valores

²¹ BRASIL. **Concorrência n. 3/2018 - UASG 443033**. Concessão de serviços de apoio à visitação, turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza no Parque Nacional do Itatiaia.

estimados de receita por ano. 4. Os possíveis impactos ambientais da atividade. **5. Ausência de qualquer conflito e/ou impacto negativo na concessão com a exploração da receita proposta.**

Quanto aos serviços delegados, o do Edital de Concorrência nº 03/2018, a Cláusula 195 atende às limitações estabelecidas pelo art. 14-C da lei orgânica do ICMBio. Há delegação apenas dos serviços de apoio à visitação. Faz uso, ainda, da autorização a que faz alusão o parágrafo primeiro do dispositivo em comento, ao prever que o concessionário apoie o ICMBio nos serviços de manejo e educação ambiental.

Cláusula 195. Os encargos e obrigações do Concessionário ligados à operação e gestão detalhados neste Projeto Básico estão divididos em áreas temáticas que, em seu conjunto, perfazem todas as dimensões do objeto da Concessão, a saber:

1. Encargos de Reformas e Edificação de Estruturas.
2. Encargos Operacionais e Administrativos.
3. Encargos de Atendimento ao Usuário.
4. Encargos de Manutenção.
5. Encargos de Limpeza.
6. Encargos de Coleta e Descarte de Resíduos Sólidos.
7. Encargos de Prevenção e Combate de Incêndio.
8. Encargos de Vigilância e Segurança Patrimonial.
9. Encargos de Apoio ao Manejo, Conservação Ambiental e de Proteção dos Recursos Naturais e Áreas Verdes.
10. Encargos de Educação Ambiental.

Pois bem, quanto a etapa nº 6, o ato administrativo específico, demonstrando a conveniência, a justificativa técnica, econômica e financeira da concessão do Parque Nacional do Itatiaia foi editado por meio do Ato do Ministério do Meio Ambiente de nº 2, de 16 de outubro de 2018.²² A garantia do poder concedente, a que faz alusão a etapa de nº 7 foi oferecida nos termos dos dispositivos da Seção II, do Edital de Concorrência nº 03/2018. A consulta pública referente a etapa de nº 8 foi disponibilizada em 26 de julho de 2018²³. Por fim a publicação do edital, correspondente a etapa nº 9, foi cumprida em 19 de novembro de 2018²⁴.

²² BRASIL. **Ato n. 2, de 16 de outubro de 2018.** Ato Justificador da conveniência da outorga de concessão de serviços de apoio à visitação, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 out., 2018.

²³ INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Aberta consulta pública para subsidiar editais de concessão.** Brasília, 26 jul. 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/aberta-consulta-publica-para-subsidiar-editais-de-concessoes>>. Acesso em 31 jul. 2022.

²⁴ BRASIL. **Concorrência n. 3/2018 - UASG 443033.** Concessão de serviços de apoio à visitação, turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza no Parque Nacional do Itatiaia. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 nov., 2018.

Ante o quadro, o parecer é no sentido de adequabilidade da concessão do Parque Nacional do Itatiaia. O processo (i) obedeceu ao fluxograma legal; (ii) respeitou os parâmetros negativos impostos pela Constituição Federal e pelo art. 14-C da Lei nº 11.516/2007; e (iii) atendeu às diretriz positivas impostas ao concessionário, ao orientar a prestação dos serviços de apoio ao turismo pautada pela otimização da preservação ambiental.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se, em sua origem, os parques ambientais possuíam forte orientação antropocêntrica, já não se pode afirmar que o contexto social, ético e jurídico seja o mesmo em 2022. A Constituição Federal de 1988, desde sua redação original, mitiga a ética centrada no homem extremada. O processo de renovação constitucional e dos direitos fundamentais na América Latina mostra a tendência de reconhecimento de valor intrínseco ao meio ambiente.

O ordenamento jurídico brasileiro tem acompanhado o movimento, mesmo que em ritmo mais lento. Os diplomas que tratam do meio ambiente têm, cada vez mais, conferido valor a preservação ambiental e aos demais seres vivos. No mesmo sentido, a jurisprudência dos tribunais superiores brasileiro e da corte suprema.

No que pese o negacionismo ambiental do governo do presidente Jair Bolsonaro, é preciso analisar as alternativas gerenciais possíveis às unidades de conservação sob uma perspectiva técnica. E sob esse aspecto, as concessões, se executadas através do procedimento previsto em lei, dentro do rol de atividades delegáveis, impondo-se ao concessionário o dever de pautar sua atuação pela preservação ambiental, mostram-se uma excelente alternativa. São capazes de guardar sob o crivo de Estado as atividades mais sensíveis e de pujante interesse público, ao passo que delegam a atores privados os serviços sobre os quais eles possuem maior expertise. Aumentam a eficiência do serviço e reduzem as despesas públicas.

Já em 2022, a concessão do Parque Nacional do Itatiaia caminha para seu quarto ano de vigência. As melhorias, contudo, ainda caminham a passos lentos, muito em razão da pandemia do Covid-19, que impossibilitou a concessionária de captar recursos. Como a principal fonte de obtenção de receitas, na concessão do

Parna Itatiaia, é a venda de bilhetes para entrada no parque, o impacto das restrições de circulação foram fortes¹. Segundo a Folha de São Paulo:

Em 2020, no primeiro ano da pandemia, o Parque Nacional do Itatiaia teve 48,2 mil visitantes, quase três vezes menos do que em 2019, quando 127,4 mil pessoas passaram pelo local. A estimativa da administração é que o parque receba de 140 mil a 150 mil visitantes em 2022.

As únicas mudanças implementadas foram a atualização do site e a execução parcial do sistema de sinalização

O quadro, entretanto, apresenta projeções animadoras, com aumento significativo do número de visitantes em 2022, o que tem aptidão para restabelecer a operacionalidade da concessionária. Com isso, e considerando a adequabilidade da concessão do Parque Nacional do Itatiaia, o parque nacional mais antigo do país disporá de potencial – técnico, jurídico e financeiro – para que a preservação garanta a continuidade de todas as formas de vida que ali vivem.

¹ ZYLBERKAN, Mariana; MISSIONEIRO, Mathilde. **Parque do Itatiaia não ganhou melhorias dois anos após concessão**. São Paulo, 1º jan. 2022. Folha de São Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/01/parque-do-italiaia-nao-ganhou-melhorias-dois-anos-apos-concessao.shtml>>. Acesso em 1º ago. 2022.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA BRASIL. **Parque do Itatiaia assina contrato de concessão de serviços.** Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-02/parque-do-italiaia-sera-administrado-por-concessao-privada>>. Acesso em: 02 de jul. 2022.

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

ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL CAIRUÇU. **Qual a diferença entre IBAMA, ICMBio e INEA?**. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/cairucu/quem-somos/perguntas-frequentes/com-phocagallery-imagerating/73-qual-a-diferenca-entre-ibama-e-icmbio.html>>. Acesso em 26 jul. 2022.

BOLÍVIA. **Lei n. 71, de 21 de dezembro de 2010.** Ley de Derechos de la Madre Tierra. Diário Oficial do Estado Plurinacional da Bolívia, La paz, 21 dez., 2010.

BRANT, Danielle. MACHADO, Renato. **Apesar de incêndios, governo corta orçamento do Ibama e ICMBio em 2021.** São Paulo, 13 set. 2020. Folha de São Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/09/apesar-de-incendios-governo-corta-orcamento-do-ibama-e-icmbio-em-2021.shtml>>. Acesso em 28 jul. 2022.

BRASIL. **Ato n. 2, de 16 de outubro de 2018.** Ato Justificador da conveniência da outorga de concessão de serviços de apoio à visitação, ao turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 out., 2018.

BRASIL. **Concorrência n. 3/2018 - UASG 443033.** Concessão de serviços de apoio à visitação, turismo ecológico, à interpretação ambiental e à recreação em contato com a natureza no Parque Nacional do Itatiaia. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 nov., 2018.

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

BRASIL. **Decreto n. 2.519, de 16 de março de 1998**. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17 mar., 1998.

BRASIL. **Decreto n. 8.428, de 2 de abril de 2015**. Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 6 abr., 2015.

BRASIL. **Decreto n. 9.507, de 21 de setembro de 2018**. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 set., 2018.

BRASIL. **Decreto nº 10.234, de 11 de fevereiro de 2020**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 12 fev., 2020.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22 jun., 1993.

BRASIL. **Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 fev., 1995.

BRASIL. **Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 jul., 2000.

BRASIL. **Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 dez., 2004.

BRASIL. **Lei n. 11.516, de 28 de agosto de 2007.** Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis nos 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei no 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória no 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 ago., 2007.

BRASIL. **Lei n. 13.334, de 13 de setembro de 2016.** Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 set., 2016.

BRASIL. **Lei n. 13.668, de 28 de maio de 2018.** Altera as Leis nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, 7.957, de 20 de dezembro de 1989, e 9.985, de 18 de julho de 2000, para dispor sobre a destinação e a aplicação dos recursos de compensação ambiental e sobre a contratação de pessoal por tempo determinado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (Instituto Chico Mendes). Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 mai., 2018.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1º abr., 2021.

BRASIL. **Portaria n. 524, de 1º de outubro de 2020.** Institui, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e entidades vinculadas, grupo de trabalho para análise de sinergias e ganhos de eficiência em caso de fusão entre o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 2 out., 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamento 760**. Pleno. Relator Ministra Cármen Lúcia. Voto proferido em 06 abr. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 11 abr. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE ITATIAIA. **História do Município**. Disponível em: <<https://www.cmi.rj.gov.br/detalhe-da-materia/info/historia-do-municipio/6507>>.

Acesso em 29 jul. 2022.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 35 ed. Barueri: Atlas, 2019.

EQUADOR. Constituição (2008). **Constitución de la República del Ecuador**. Quito: Asamblea Nacional, 2008.

FRANCO, Luiza. **O tempo em que o Rio de Janeiro secou após destruir floresta por café**. São Paulo, 01 set. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/geral-49530574>>. Acesso em 10 jul. 2022.

FRONTIN, Beatriz Paulo de. **Parcerias público-privadas na gestão de parques nacionais**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) – Faculdade de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Concessões e Parcerias Público-Privadas: guia para o gestor público**. Brasília: CBIC e Frente Nacional de Prefeitos, 2016. 104 p. Disponível em: <https://cbic.org.br/wp-content/uploads/2017/11/Concessoes_e_Parcerias_Publico_Privado_2017.pdf>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Panorama**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/panorama>>. Acesso em 20 jun. 2022.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Aberta consulta pública para subsidiar editais de concessão**. Brasília, 26 jul. 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/aberta-consulta-publica-para-subsidiar-editais-de-concessoes>>. Acesso em 31 jul. 2022.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Estrutura**. Disponível em: <<https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura-1>>. Acesso em 28 jul. 2022.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. **Projeto Básico da Concessão do Parque Nacional do Itatiaia**. Documento SEI/ICMBio 4321277. Projeto Básico IN 01/2019. Brasília: ICMBio, 12 dez. 2018. 92 p. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/servicos/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao/projeto_basico_parna_de_itatiaia.pdf>. Acesso em 29 jun. 2022.

INTERNACIONAL FINANCE CORPORATION. **Estruturação de Projetos de PPP e Concessão no Brasil**. São Paulo: IFC. Dez. 2015. 248 p. Disponível em: <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7211>>.

KRENAK. Ailton. **Ideias para adiar o fim do mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

LOVELOCK, James. **The Revenge of Gaia: Earth's Climate Crisis & The Fate of Humanity**. Nova Iorque: Basic Books, 2007.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2013.

MIGALHAS. **Juristas de Direito Ambiental alertam para retrocesso com ações do governo Federal**. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/quentes/303521/juristas-de-direito-ambiental-alertam-para-retrocesso-com-acoes-do-governo-federal>>. Acesso em 28 jul. 2022.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Secretaria Especial do PPI**. Brasília, 09 jun. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/orgaos/seppi/secretaria-especial-do-ppi>>. Acesso em 31 jul. 2022.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Fluxo de Concessões**. Brasília, 19 abr. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/areasprotegidasecoturismo/agenda-de-concessoes/fluxo-de-concessoes>>. Acesso em 31 jul. 2022.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Lista de Concessões**. Brasília, 12 mai. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt->

br/assuntos/areasprotegidasecoturismo/agenda-de-concessoes/lista-de-concessoes>. Acesso em 02 ago. 2022.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Painel de Unidades de Conservação**. Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiMGNmMGY3NGMtNWZlOC00ZmRmLWExZWltNTNiNDhkZDg0MmY4liwidCI6IjM5NTdhMzY3LTZkMzgtNGMxZi1hNGJhLTMzZThmM2M1NTBINyJ9&pageName=ReportSectione0a112a2a9e0cf52a827>>. Acesso em 25 jul. 2022.

NATIONAL FOREST SERVICE. **Park History**. Estados Unidos da América, 17 ago. 2020. Disponível em: <<https://www.nps.gov/yell/learn/historyculture/park-history.htm>>. Acesso em 15 jun. 2022.

NATIONAL FOREST SERVICE. **Yosemite: Then and Now**. Estados Unidos da América, 26 ago. 2021. Disponível em: <<https://www.nps.gov/yose/learn/historyculture/thenandnow.htm>>. Acesso em 15 jun. 2022.

NATIONAL RECREATION AND PARK ASSOCIATION. **The National Parks: America's Best Idea?**. Estados Unidos da América, 01 ago. 2016. Disponível em: <<https://www.nrpa.org/parks-recreation-magazine/2016/august/the-national-parks-americas-best-idea/>>. Acesso em 15 jun. 2022.

OLIVEIRA, Larissa Pinha de. **Parques Ambientais: Entre a Ética e o Direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Método, 2020.

PADUA, et al. **ICMBio versus Ibama: por que essa fusão pode prejudicar áreas protegidas**. São Paulo, 03 fev. 2021. Folha de São Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/empreendedorsocial/2021/02/icmbio-versus-ibama-por-que-essa-fusao-pode-prejudicar-areas-protegidas.shtml>>. Acesso em 27 de julho de 2022.

PARQUE NACIONAL DA TIJUCA. **Relembre a História do PNT**. Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://parquenacionaldatijuca.rio/historia-do-parque-nacional-da-tijuca/>>. Acesso em 20 jul. 2022.

PARQUE NACIONAL DO ITATIAIA. **Quem Somos**. Disponível em: <<https://www.icmbio.gov.br/parnaitatiaia/qm-somos.html>>. Acesso em 22 jul. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ANGRA DOS REIS. **Audiência pública: PPP da ilha rejeitada por unanimidade**. Disponível em: <https://angra.rj.gov.br/noticia.asp?vid_noticia=50173&IndexSigla=imp>. Acesso em 10 mai. 2022.

RIO DE JANEIRO. **Constituição**. Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, 1989.

SANDEL, Michael J. **Justiça: o que é fazer a coisa certa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

SANTOS, Boaventura de Souza. O fim do império cognitivo: A afirmação das epistemologias do Sul. Coimbra: Almedina, 2018. p. 19-24.

SARLET, Ingo; Fensterseifer, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

TEIXEIRA, Pedro. **Ex-ministros do Meio Ambiente acusam desmonte no Ministério**. São Paulo, 10 mai. 2019. Jornal da USP. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/atualidades/ex-ministros-do-meio-ambiente-acusam-desmonte-no-ministerio/>>. Acesso em 28 jul. 2022.

UNIDADE PPP. **Governo de Minas lança primeiro edital de concessão pública do Programa Parc**. Disponível em: <<http://www.ppp.mg.gov.br/component/content/article/117-novas-noticias/713-governo-de-minas-lanca-primeiro-edital-de-concessao-publica-do-programa-parc?Itemid=437>>. Acesso em 10 mai. 2022.

URIBE, Gustavo. **Bolsonaro autoriza concessão de parques de conservação ambiental**. São Paulo, 3 dez. 2019. Folha de São Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/12/bolsonaro-autoriza-concessao-de-parques-de-conservacao-ambiental.shtml>>. Acesso em 29 jul. 2022.

ZYLBERKAN, Mariana; MISSIONEIRO, Mathilde. **Parque do Itatiaia não ganhou melhorias dois anos após concessão**. São Paulo, 1º jan. 2022. Folha de São Paulo. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/01/parque-do-italiaia-nao-ganhou-melhorias-dois-anos-apos-concessao.shtml>>. Acesso em 1º ago. 2022.