

Concessão de uso público em Unidades de Conservação federais

Adriano Martins Juras

Orientador: Carlos Eduardo Frickmann Young

Coletânea de Pós-Graduação
Políticas Públicas



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Ana Arraes (Presidente)
Bruno Dantas (Vice-Presidente)
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Vital do Rêgo
Jorge Oliveira
Antonio Anastasia

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luis de Carvalho
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-Geral)
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



DIRETORA-GERAL

Ana Cristina Melo de Pontes Botelho

**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clemens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

COORDENADORA ACADÊMICA

Renata Miranda Passos Camargo

COORDENADORES PEDAGÓGICOS

Pedro Paulo de Moraes

Flávio Sposto Pompêo

COORDENADORA EXECUTIVA

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

Concessão de uso público em unidades de conservação federais

Adriano Martins Juras

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista.

Orientador:

Dr. Carlos Eduardo Frickmann Young

Banca examinadora:

Dr. Carlos Eduardo Frickmann Young

Dr. Geraldo Majela Moraes Salvio

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

JURAS, Adriano Martins. **Concessão de uso público em unidades de conservação federais**. 2022. Monografia (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. 79 fl.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: Adriano Martins Juras

TÍTULO: Concessão de uso público em unidades de conservação federais

GRAU/ANO: Especialista/2022

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Adriano Martins Juras
adrianomj@tcu.gov.br

FICHA CATALOGRÁFICA

L131a Juras, Adriano Martins

Concessão de uso público em unidades de conservação federais / Adriano Martins Juras. – Brasília: ISC/TCU, 2022.
79 fl. (Monografia de Especialização)

1. Unidades de Conservação. 2. Concessão. 3. Uso público. I.
Concessão de uso público em unidades de conservação federais.

CDU 02
CDD 020

Concessão de uso público em unidades de conservação federais

Adriano Martins Juras

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Avaliação de Políticas Públicas realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 25 de abril de 2022.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Carlos Eduardo Frickmann Young
Orientador
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Prof. Dr. Geraldo Majela Moraes Salvio
Avaliador
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
do Sudeste de Minas Gerais (IF SUDESTE MG)

“Moro num país tropical

Abençoado por Deus

E bonito por natureza...”

Dedico este trabalho aos servidores que incansavelmente trabalham na gestão de áreas protegidas e de unidades de conservação, aos pesquisadores que contribuem para o avanço do conhecimento sobre áreas protegidas e conservação da biodiversidade, e às futuras gerações, os filhos dos filhos dos filhos dos nossos filhos.

Agradecimentos

Inicialmente, agradeço ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC), na pessoa dos meus colegas Ana Cristina Botelho, Flávia Lacerda, Clemens, Renata Miranda, Pedro Paulo, Flávio Pompêo e Maria das Graças, que trabalharam com afinco e excelência na organização e oferta do curso de especialização em Controle de Políticas Públicas, no qual se insere este trabalho de conclusão de curso.

Um agradecimento especial ao professor Carlos Eduardo Young, que aceitou o desafio de me orientar nesse trabalho, compartilhando comigo seus ensinamentos, experiência, reflexões e referências bibliográficas. Agradeço também ao examinador Geraldo Majela, que aceitou o convite para avaliar o meu trabalho, e com quem tive a grata satisfação de realizar a Expedição Mata Atlântica em janeiro de 2018.

Agradeço também aos meus colegas da Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAgroAmbiental): Hugo Chudyson, Carlos Lustosa, Dashiell Velasque, Elisângela Papst, Marcos Rezende e Paulo Machado, que trilharam os caminhos dos processos de concessão das unidades de conservação federais, e muito contribuíram, de uma forma ou de outra, para o meu conhecimento e experiência profissional.

Um especial agradecimento aos meus pais, Ilidia e Anastacio Juras, biólogos e oceanógrafos, fontes inesgotáveis de inspiração e exemplos de vida, contribuindo para o meu desenvolvimento humano, pessoal e acadêmico e para a minha inclinação para trabalhar e pesquisar na área ambiental, onde posso tentar dar algum resquício de continuidade ao legado de décadas que eles deixaram na sua brilhante atuação nos âmbitos profissional e acadêmico.

Agradeço também aos servidores do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho: Gustavo Costa, Leticia Braga, Luis Henrique Neves, Thiago Beraldo Souza, entre tantos outros que se dedicam a essa causa tão nobre.

Resumo

O art. 14-C da Lei 11.516/2007, inserido pela Lei 13.668/2018, autorizou legalmente a concessão de serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação federais para a exploração de atividades de visitação (concessão de uso público). Enquadram-se nessa política pública 28 unidades de conservação federais (UCs), algumas delas com contrato de concessão e outras qualificadas para a concessão no âmbito do Programa de Parcerias e Investimentos (PPI) da Presidência da República. Nesse contexto, o tema central deste trabalho refere-se às condicionantes necessárias para haver um adequado aproveitamento econômico das UCs, na forma de concessão de uso público, analisando a presença ou não de duas condições gerais e quatro específicas para a implementação dessa política pública. A primeira condição geral, relativa à autorização legal expressa da concessão de uso público, foi considerada atendida com a inserção do art. 14-C na Lei 11.516/2007, por meio da Lei 13.668/2018, cuja aprovação relaciona-se diretamente a um processo de denúncia julgado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) por meio do Acórdão 2.626/2017-TCU-Plenário. Por sua vez, não está presente a segunda condição geral, referente à existência de uma estratégia governamental estabelecida em um marco regulatório para a política pública, com a definição de seus objetivos (metas, indicadores e diretrizes) e dos papéis dos atores envolvidos. Quanto às condições específicas, elas foram examinadas em cada uma das 28 UCs selecionadas para o estudo. A primeira condição específica, relativa ao plano de manejo, está presente em todas as UCs analisadas. No que tange à segunda condição específica, o uso público, identificou-se a necessidade de executar ações para implantar, planejar e ordenar o uso público, e monitorar a visitação em 27 das 28 UCs examinadas. Quanto à terceira condição específica, a regularização fundiária, verificou-se que, embora seja uma questão desafiadora, o ICMBio tem endereçado essa questão por meio de duas estratégias: inserção de ação de manejo correlata a esse processo no Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão (SAMGe), e priorização de algumas UCs na lista semestral de indenização para regularização fundiária. Por fim, a quarta condição específica, relacionada à adequação para a concessão de uso público, está presente em quase todas as UCs examinadas, demonstrando que elas têm sido minimamente preparadas para a concessão. Como considerações finais, destacam-se: a necessidade de estabelecer uma estratégia governamental e um marco regulatório para a política pública, definindo objetivos, com metas, indicadores e diretrizes, e papéis dos atores envolvidos; a importância de se promover o turismo em áreas protegidas e de preparar as UCs para receberem a demanda por seus atrativos turísticos; e a relevância de se estabelecerem mecanismos de aprendizado institucional para aperfeiçoar a política pública.

Palavras-chave: área protegida; turismo; Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC); Tribunal de Contas da União (TCU); Programa de Parcerias e Investimentos (PPI).

Abstract

Article 14-C of Law 11,516/2007, inserted by Law 13,668/2018, legally authorized the concession of services, areas or facilities of federal conservation units for the exploitation of visitation activities (touristic concession). This public policy includes 28 federal conservation units (UCs), some of them with a concession contract and others qualified for concession under the Partnership and Investment Program (PPI) of the Presidency of the Republic. In this context, the central theme of this study refers to the conditions necessary to have an adequate economic use of the UCs, in the form of a touristic concession, analyzing the presence or not of two general conditions and four specific ones for the implementation of this public policy. The first general condition, related to the explicit legal authorization of the public use concession, was considered fulfilled with the insertion of art. 14-C in Law 11,516/2007, through Law 13,668/2018, whose approval is directly related to a complaint process judged by the Federal Court of Accounts (TCU) through Decision 2,626/2017-TCU-Plenary. In turn, the second general condition is not present, referring to the existence of a government strategy established in a regulatory framework for public policy, with the definition of its objectives (goals, indicators, and guidelines) and the roles of the actors involved. As for the specific conditions, they were examined in each of the 28 UCs selected for the study. The first specific condition, related to the management plan, is present in all UCs analyzed. Regarding the second specific condition, public use, it was identified the need to implement actions to implement, plan and order public use, and monitor visitation in 27 of the 28 UCs examined. As for the third specific condition, land tenure regularization, it was found that, although it is a challenging issue, ICMBio has addressed it through two strategies: insertion of management action related to this process in the Management Analysis and Monitoring System (SAMGe), and prioritization of some UCs in the semi-annual list of compensation for land tenure regularization. Finally, the fourth specific condition, related to the suitability for the touristic concession, is present in almost all the UCs examined, demonstrating that they have been minimally prepared for the concession. As final considerations, the following stand out: the need to establish a governmental strategy and a regulatory framework for the public policy, defining its objectives, with goals, indicators and guidelines, and the roles of the actors involved; the importance of promoting tourism in protected areas and preparing UCs to receive the demand for their tourist attractions; and the relevance of establishing institutional learning mechanisms to improve public policy.

Keywords: protected area; tourism; National System of Nature Conservation Units (SNUC); Federal Court of Accounts (TCU); Partnership and Investment Program (PPI).

Lista de figuras

Figura 1 – Interrelações entre políticas públicas ambientais, com foco na política de concessão de uso público	17
--	----

Lista de quadros

Quadro 1 – UCs federais dos sítios do patrimônio mundial natural brasileiro	22
Quadro 2 – UCs federais no patrimônio mundial cultural e misto.....	23
Quadro 3 – Itens do pilar “recursos naturais” do índice de competitividade turística do relatório de competitividade turística em viagens e turismo do Fórum Econômico Mundial.....	24
Quadro 4 – Processos de desestatização em UCs federais apreciados pelo TCU...42	
Quadro 5 – Categorias e subcategorias de itens de deliberação do TCU.....	42
Quadro 6 – Parques nacionais com contrato de concessão antes da Lei 13.668/2018	45
Quadro 7 – Parques nacionais com contrato de concessão após a Lei 13.668/2018	45
Quadro 8 – UCs federais qualificadas para a concessão no âmbito do PPI	46
Quadro 9 – UCs federais com contrato de concessão após a Lei 13.668/2018 e após qualificação no PPI.....	47
Quadro 10 – Condições específicas para a concessão de uso público	60
Quadro 11 – Condições específicas nas UCs federais com contrato de concessão (antes e após a Lei 13.668/2018).....	61
Quadro 12 – Condições específicas nas UCs qualificadas no âmbito do PPI para a concessão de uso público	62

Lista de tabelas

Tabela 1 – Planos de manejo nas UCs federais concedidas ou qualificadas	66
Tabela 2 – Visitação nas UCs federais em 2019.....	67
Tabela 3 – Classes de atratividade turística das UCs federais	68
Tabela 4 – Dados da regularização fundiária nas UCs	69
Tabela 5 – Dados da adequação para a concessão nas UCs	71

Lista de abreviaturas e siglas

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
CCDRU	Contrato de concessão de direito real de uso
CDB	Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica
CGU	Controladoria-Geral da União
CNUC	Cadastro Nacional de Unidades de Conservação
FLONA(s)	Floresta(s) Nacional(is)
Funai	Fundação Nacional do Índio
IAT	Índice de Atratividade Turística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IN	Instrução Normativa
INDIMAPA	Índice de Implementação e Gestão de Áreas Protegidas
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
ISA	Instituto Socioambiental
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Medida Provisória
MTur	Ministério do Turismo
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PARNA(s)	Parque(s) Nacional(is)
PIB	Produto Interno Bruto
PNAP	Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas
PND	Programa Nacional de Desestatização
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural

SAMGe	Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
TCU	Tribunal de Contas da União
UCs	Unidade(s) de conservação
UICN	União Internacional para a Conservação da Natureza
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura)
WDPA	<i>World Database on Protected Areas</i>
WEF	<i>World Economic Forum</i> (Fórum Econômico Mundial)

Sumário

1.	Introdução	17
2.	Problema e justificativa.....	21
3.	Objetivos	27
3.1.	Objetivo geral	27
3.2.	Objetivos específicos.....	27
4.	Marco teórico e metodologia.....	28
4.1.	Políticas públicas.....	28
4.2.	Conceitos e definições utilizadas.....	29
4.3.	Metodologia	32
5.	Concessão de uso público nas UCs federais	37
5.1.	Política de concessão de uso público nas UCs federais	37
5.1.1.	Contexto histórico e normativo	37
5.1.2.	Papel do Tribunal de Contas da União (TCU)	40
5.1.3.	UCs federais concedidas ou qualificadas para a concessão	44
5.2.	Condições para a concessão de uso público em UCs federais.....	47
5.2.1.	Condições gerais	48
5.2.2.	Condições específicas	57
5.3.	Discussão dos resultados.....	64
5.3.1.	Resultados do estudo	64
5.3.2.	Considerações finais.....	72
	Referências bibliográficas.....	75

1. Introdução

O presente estudo teve por objeto a concessão de uso público nas unidades de conservação federais (UCs), por meio da qual o Poder Público está autorizado a conceder serviços, áreas ou instalações de UCs para que atores privados possam explorar atividades econômicas relacionadas ao turismo (art. 14-C, *caput*, da Lei 11.516/2017, incluído pela Lei 13.668/2018).

Essa política pública insere-se no contexto de uma política mais ampla, consubstanciada no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), instituído pela Lei 9.985/2000. O SNUC faz parte de uma política mais geral de áreas protegidas, que se encontra organizada no Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto 5.758/2006. Por sua vez, as áreas protegidas constituem a principal estratégia de conservação da biodiversidade *in situ* (CHAPE *et al*, 2005), de que trata a Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB), de 1992, promulgada no Brasil pelo Decreto 2.519/1998. Essas políticas inserem-se no contexto mais amplo da política brasileira de proteção, conservação e preservação da natureza, estabelecida pela Constituição Federal, com destaque para o art. 225 e seu § 1º, inciso III.

A Figura 1 demonstra essas interrelações de distintos âmbitos de políticas públicas no ordenamento jurídico brasileiro:

Figura 1 – Interrelações entre políticas públicas ambientais, com foco na política de concessão de uso público



Fonte: elaborada pelo autor.

A Figura 1 facilita localizar em que contexto se situa a política pública objeto deste estudo. No círculo maior, representa-se a política brasileira de proteção, conservação e preservação da natureza, com seu marco normativo no *caput* do art. 225 da Constituição Federal:

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 direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é garantido por meio de diversas políticas públicas mais específicas. Entre elas, situa-se a de conservação da biodiversidade *in situ*¹ por meio das áreas protegidas, como dispõe o art. 225, § 1º, inciso III da Constituição:

Art. 225. (...)
§ 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; (...).

No contexto das áreas protegidas, as unidades de conservação (UCs) possuem destaque especial, tendo o SNUC como o principal marco normativo da política de áreas protegidas. Um dos objetivos do SNUC é “favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico” (Lei 9.985/2000, art. 4º, inciso XII). Ademias, os Parques Nacionais constituem uma categoria específica de unidade de conservação cujo objetivo é “o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico” (Lei 9.985/2000, art. 11).

Assim, a prestação de serviços de uso público nas unidades de conservação, em especial os parques nacionais, é incumbência relevante do poder público, no caso o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que é o órgão executor do SNUC no nível federal (Lei 9.985/2000, art. 6º, inciso III). A competência

¹ Segundo a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), conservação *in situ* “significa a conservação de ecossistemas e habitats naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características” (Artigo 2). Além disso, a CDB dispõe que cada Parte da Convenção deve “estabelecer um sistema de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservação a diversidade biológica” (Artigo 8, item “a” da CDB).

do instituto para promover e executar programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação está expressamente prevista na Lei 11.516/2007, em seu art. 1º, inciso V, que dispõe sobre a finalidade do ICMBio.²

Esse serviço público pode ser prestado diretamente pelo ICMBio, ou delegado à iniciativa privada, mediante licitação, como dispõem a Constituição Federal de 1988 (art. 175), a Lei 8.987/1995 e o art. 14-C da Lei 11.516/2007. Nesse contexto, surge a política pública de concessão de uso público nas unidades de conservação federais, que constituiu o objeto deste estudo.

O problema público que a política busca endereçar é a escassez de recursos (orçamento e pessoal) e as dificuldades operacionais administrativas de o ICMBio oferecer diretamente esse serviço (uso público nas unidades de conservação federais), haja vista a sobrecarga de atribuições relacionadas ao controle, à fiscalização, à proteção e ao monitoramento ambiental. Nesse contexto, a concessão de uso público pode ser uma alternativa interessante para que o serviço seja prestado, de forma indireta (mediante delegação à iniciativa privada).

Essa questão teve um marco importante em 2017, quando foi apresentada uma denúncia ao Tribunal de Contas da União (TCU) alegando irregularidades no pregão que buscava conceder serviços de apoio ao uso público no Parque Nacional de Brasília. Esse processo gerou um debate interinstitucional que, por fim, culminou na Lei 13.668/2018, que incluiu o art. 14-C na Lei 11.516/2007, para expressamente autorizar a concessão de uso público nas unidades de conservação federais.

A partir de então, intensificou-se essa agenda no governo federal. Até 2017, apenas quatro unidades de conservação federais possuíam contratos de concessão de uso público. De 2018 a 2021, foram assinados contratos em mais sete, e foram qualificadas para a concessão 25 unidades de conservação, entre parques e florestas nacionais.³

² Lei 11.516/2007. Art. 1º Fica criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de: (...) V – promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas.

³ Nas florestas nacionais, as concessões podem ser de dois tipos: a concessão florestal para a exploração de produtos madeireiros e não madeireiros, de que trata a Lei 11.284/2006; e a concessão de uso público, para a exploração da atividade turística nessas unidades de conservação, de que trata o art. 14-C da Lei 11.516/2007. Não é escopo deste trabalho a concessão florestal, mas apenas a de uso público.

Nesse contexto, o tema central deste trabalho refere-se às condicionantes necessárias para haver um adequado aproveitamento econômico das unidades de conservação, na forma de concessão de uso público. De maneira mais específica, este estudo buscou discutir a política pública brasileira de concessão de uso público nas unidades de conservação federais, verificando a presença de condições gerais e específicas para a sua implementação.

2. Problema e justificativa

O **problema** de pesquisa é a existência, ou não, das condições necessárias para a concessão de uso público nas unidades de conservação federais brasileiras.

O governo federal tem avançado nessa pauta desde 2018, com velocidade acelerada a partir do final de 2019. Contudo, a legislação não explicita os objetivos e os resultados esperados dessa política pública, e não estão claros o seu marco lógico e o problema público que ela busca endereçar. Esse cenário dificulta o exercício do controle social, por parte da sociedade, e a atuação dos órgãos de controle, em razão da ampla discricionariedade da Administração Pública na condução dessa política.

Desse modo, a hipótese de pesquisa é que a política tem sido implementada na ausência de elementos de governança pública importantes para o seu sucesso a longo prazo. Neste estudo, a governança é examinada com foco na institucionalização da política (condições gerais) e na capacidade operacional das unidades de conservação federais selecionadas para a concessão de uso público (condições específicas), como será detalhado adiante.

A **justificativa** é a materialidade do aproveitamento do potencial turístico das unidades de conservação, e a relevância disso para gerar benefícios econômicos, sociais e de conservação ambiental. O potencial turístico do ativo ambiental brasileiro, especialmente as unidades de conservação, é corroborado por diversas fontes: a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), o Fórum Econômico Mundial e estudos de pesquisadores brasileiros.

No âmbito da Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural⁴, de 1972, compete à UNESCO, por meio do Comitê do Patrimônio Mundial, estabelecer, atualizar e divulgar a lista do patrimônio mundial (Artigo 8 da Convenção). Nessa lista, o Brasil possui 23 sítios, sendo sete do patrimônio natural, quinze do patrimônio cultural e um misto (natural e cultural).

Todos os sete sítios brasileiros do patrimônio mundial **natural** incluem unidades de conservação (UCs) federais e outras áreas protegidas, conforme o Quadro 1:

⁴ Essa Convenção foi promulgada no Brasil pelo Decreto 80.978/1977.

Quadro 1 – UCs federais dos sítios do patrimônio mundial natural brasileiro

Sítios do patrimônio mundial natural e ano de reconhecimento	UCs federais e outras áreas protegidas integrantes do sítio
Parque Nacional do Iguaçu, 1986	Parque Nacional do Iguaçu
Mata Atlântica: Reservas do Sudeste, 1999	Estação Ecológica de Guaraqueçaba Parque Nacional Superagüi Mais de vinte outras áreas protegidas
Costa do Descobrimento: Reservas da Mata Atlântica, 1999	Parque Nacional Pau Brasil Parque Nacional do Descobrimento Parque Nacional do Monte Pascoal Reserva Biológica Una Reserva Biológica Sooretama Outras áreas protegidas, incluindo RPPN
Área de Conservação do Pantanal, 2000	Parque Nacional do Pantanal Mato-grossense Três outras áreas protegidas
Áreas de Proteção do Cerrado, 2001	Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros Parque Nacional das Emas
Ilhas Atlânticas Brasileiras: Fernando de Noronha e Atol das Rocas, 2001	Parque Nacional Marinho Fernando de Noronha Reserva Biológica Atol das Rocas
Complexo de Conservação da Amazônia Central, 2003	Parque Nacional do Jaú Parque Nacional de Anavilhanas (antes estação ecológica) Duas outras UCs do Estado do Amazonas
7 sítios	14 UCs federais, e outras áreas protegidas

Fonte: adaptado de TCU (2021a). Nota: RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural.

O Quadro 1 foi adaptado do relatório da auditoria operacional do Tribunal de Contas da União (TCU) nas unidades de conservação federais, realizada entre 2018 e 2019. Segundo o relatório de auditoria (TCU, 2021a):

259. O quadro acima [Quadro 1] demonstra que todos os sete sítios do patrimônio mundial natural contêm ao menos uma UC federal, e que ao todo 14 UCs federais fazem parte desses sítios. Cabe mencionar ainda o Decreto 9.763/2019, que dispõe sobre a promoção de segmentos turísticos relacionados com o Patrimônio Mundial Cultural e Natural do Brasil, atendendo a recomendação do TCU (Acórdão 311/2017-TCU-Plenário; Acórdão 3.155/2016-TCU-Plenário).

Quanto ao patrimônio mundial **cultural**, alguns sítios brasileiros reconhecidos na lista também incluem unidades de conservação, como mostra o Quadro 2:

Quadro 2 – UCs federais no patrimônio mundial cultural e misto

Sítios do patrimônio mundial cultural e misto, e ano de reconhecimento	UCs federais e outras áreas protegidas integrantes do sítio
Parque Nacional da Serra da Capivara, 1991	Parque Nacional da Serra da Capivara
Rio de Janeiro: paisagens cariocas entre a montanha e o mar, 2012	Parque Nacional da Tijuca Monumento Natural dos Morros do Pão de Açúcar e da Urca (UC municipal)
Paraty e Ilha Grande: Cultura e Biodiversidade, 2019	Parque Nacional da Serra da Bocaina Parque Estadual da Ilha Grande Reserva Biológica Estadual da Praia do Sul Área de Proteção Ambiental de Cairuçu
3 sítios	3 UCs federais, e outras áreas protegidas

Fonte: elaborado pelo autor, com base em UNESCO (2022) e IPHAN (2022). Nota: este quadro não apresenta todos os sítios brasileiros do patrimônio mundial cultural e misto.

Assim, observa-se a importância mundial que possuem as áreas protegidas brasileiras, em particular as 17 UCs federais contidas em dez dos 23 sítios brasileiros reconhecidos na lista do patrimônio mundial natural e cultural.

O potencial turístico natural brasileiro ocupa posições relevantes no relatório de competitividade turística em viagens e turismo do Fórum Econômico Mundial (*World Economic Forum – WEF*), quando se leva em conta o pilar “recursos naturais” – que constitui 12,5% da composição do índice total.⁵ Esse pilar é composto por cinco itens: número de sítios do patrimônio mundial natural; total de espécies conhecidas; total de áreas protegidas; demanda digital de turismo natural; e atratividade dos ativos naturais. O Quadro 3 explicita o que é considerado em cada um desses itens:

⁵ O índice de competitividade turística é composto por catorze pilares ao todo: 1) ambiente de negócios; 2) segurança; 3) saúde e higiene; 4) recursos humanos e mercado de trabalho; 5) preparação de tecnologias de informação e comunicação; 6) priorização de viagem e turismo; 7) abertura internacional; 8) competitividade de preços; 9) sustentabilidade ambiental; 10) infraestrutura de transporte aéreo; 11) infraestrutura terrestre e portuária; 12) infraestrutura de serviço turístico; **13) recursos naturais**; 14) recursos culturais e viagem de negócios (WEF, 2019).

Quadro 3 – Itens do pilar “recursos naturais” do índice de competitividade turística do relatório de competitividade turística em viagens e turismo do Fórum Econômico Mundial

Item	Descrição do item
13.01: Número de sítios do patrimônio mundial natural	Número de sítios do patrimônio mundial natural no país reconhecidos pela UNESCO, segundo dados de 2018 ou mais recentes
13.02: Total de espécies conhecidas	Total conhecido de espécies de mamíferos, aves e anfíbios no país, segundo lista vermelha de espécies ameaçadas da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN)
13.03: Total de áreas protegidas	Total de quilômetros quadrados de áreas terrestres e marinhas sob proteção, considerado o percentual da área total do país, segundo dados de 2019 da <i>World Database on Protected Areas (WDPA)</i>
13.04: Demanda digital de turismo natural	Índice de buscas na internet relacionadas a turismo natural, com base em mais de 3,8 milhões de palavras-chave em nove idiomas, segundo dados do <i>Bloom Consulting based on Country Brand Ranking, Tourism Edition</i>
13.05: Atratividade dos ativos naturais	Resposta à pergunta “Em qual extensão os turistas internacionais visitam o seu país principalmente por seus atrativos naturais (ex. parques, praias, montanhas, vida silvestre etc.)”, numa escala de 1 a 7, segundo dados do Fórum Econômico Mundial

Fonte: WEF (2019), tradução livre.

Nesse pilar, o Brasil aparecia em primeiro lugar no relatório de 2017, quando foi considerado um país “abençoado com a maior quantidade e diversidade de recursos naturais do planeta” (WEF, 2017); no relatório de 2019, o Brasil passou para a segunda posição, tendo sido ultrapassado pelo México (WEF, 2019)⁶.

Independentemente da primeira ou segunda posição, esses dois países latino-americanos têm revezado a liderança do *ranking* mundial no pilar “recursos naturais”, o que demonstra a relevância do patrimônio natural brasileiro – e mexicano – para o mundo.

Por sua vez, o pilar “recursos culturais e viagens de negócios” inclui o número de sítios do patrimônio mundial cultural em seu cálculo. Nesse pilar, o Brasil e o México ocuparam, no relatório de 2019, a 9ª e a 10ª posições respectivamente, sendo os primeiros países do continente americano nesse *ranking* específico (WEF, 2019).

Portanto, conclui-se que as UCs federais, entre outras áreas protegidas, contribuem para o posicionamento mundial do Brasil quanto à atratividade turística.

⁶ Esses dois países são equivalentes no item 13.01, pois ambos possuem sete sítios do patrimônio mundial. O Brasil superou o México nos itens 13.02 e 13.03 (total de espécies conhecidas e de áreas protegidas), e o México lidera nos itens 13.04 e 13.05 (demanda digital e atratividade dos ativos naturais).

O adequado aproveitamento desse potencial turístico brasileiro, incluindo as UCs federais, pode gerar benefícios econômicos, sociais e de conservação ambiental significativos. De maneira geral, podem-se mencionar benefícios como: a geração de renda e emprego, o aproveitamento do potencial de visitação das UCs, a arrecadação de tributos e da outorga, e a mobilização de atores para a conservação da natureza.

Alguns estudos têm procurado estimar o impacto econômico da visitação em UCs em diversos âmbitos: economia local, geração de empregos, Produto Interno Bruto (PIB), arrecadação tributária, entre outros. Embora essas estimativas variem conforme a metodologia utilizada e a disponibilidade de dados, elas são congruentes entre si.

Segundo Rodrigues *et al.* (2018), a visitação registrada em 2016 causou um impacto econômico estimado entre R\$ 2,5 bilhões e R\$ 6 bilhões e gerou entre 76 mil e 133 mil empregos. Os dados utilizados para esse cálculo são referentes às 209 UCs federais e estaduais que registraram mais de 16,8 milhões de visitantes em 2016 (RODRIGUES *et al.*, 2018). Quanto aos 38 parques nacionais incluídos no estudo, os 7 milhões de visitantes em 2016 teriam gerado um impacto econômico entre R\$ 1,3 bilhões e R\$ 2,9 bilhões, o que representa em torno da metade do impacto econômico total das 209 UCs examinadas (RODRIGUES *et al.*, 2018).

Souza e Simões (2019) analisaram os dados de 120 UCs federais (incluindo 51 parques nacionais e 23 florestas nacionais), que registraram ao todo 12,4 milhões de visitantes em 2018. Segundo esse estudo, as contribuições do turismo nessas UCs federais para a economia brasileira seriam as seguintes:

Os visitantes gastaram cerca de R\$ 2,4 bilhões nos municípios de acesso às UCs. A contribuição total desses gastos para a economia nacional foi de cerca de 90 mil empregos, R\$ 2,7 bilhões em renda, R\$ 3,8 bilhões em valor agregado ao PIB e R\$ 10,4 bilhões em vendas. O setor de hospedagem registrou a maior contribuição direta, com R\$ 740 milhões em vendas diretas, seguido pelo setor de alimentação com R\$ 531 milhões. Esse ano, o estudo apresenta também a geração de impostos decorrentes apenas dos efeitos sobre as vendas diretas e a remuneração. Assim, foram gerados, em nível municipal, um total de R\$ 174 milhões; em estadual, R\$ 594 milhões e em federal, R\$ 323 milhões; totalizando R\$ 1,1 bilhão em impostos. (SOUZA e SIMÕES, 2019)

Assim, os efeitos dos gastos dos visitantes em UCs federais em 2018 teriam gerado um valor agregado de R\$ 3,8 bilhões ao Produto Interno Bruto (PIB), e cerca de 90 mil empregos. Esse estudo já havia sido feito em anos anteriores, estimando os efeitos dos gastos de quase 11 milhões de visitantes a 102 UCs federais em 2017

(SOUZA e SIMÕES, 2018) e de aproximadamente oito milhões de visitantes a 62 UCs federais em 2015 (SOUZA *et al.*, 2017b), também com valores expressivos na casa dos bilhões de reais e dezenas de milhares de empregos.

Observa-se uma expressiva materialidade econômica da exploração do turismo nas UCs. Nesse sentido, Young e Castro (2021) frisaram a importância das concessões de uso público como fontes de financiamento para a manutenção ou expansão de áreas protegidas – nas quais se incluem as UCs –, especialmente em um contexto de crise fiscal e limitações orçamentárias, e pontuaram que esses recursos podem gerar um ciclo virtuoso entre gestão ambiental, melhoria da visitação e geração de receita por meio das concessões de uso público (YOUNG e CASTRO, 2021).

Os autores ressaltaram, no entanto, que a concessão deve ser estabelecida em termos que considerem o equilíbrio entre os resultados econômicos e financeiros, de um lado, e os objetivos de conservação da UC, de outro (YOUNG e CASTRO, 2021). Assim, justifica-se a relevância de estudos como o presente, a respeito da concessão de uso público nas UCs federais, em particular as condições para sua realização.

3. Objetivos

3.1. Objetivo geral

O objetivo geral desta pesquisa foi analisar criticamente a política pública de concessão de uso público das unidades de conservação federais brasileiras.

3.2. Objetivos específicos

À luz do referido objetivo geral, os objetivos específicos desta pesquisa foram:

- a) Construir o marco teórico do estudo;
- b) Descrever o histórico e o contexto normativo da política pública examinada;
- c) Descrever o papel e as contribuições do Tribunal de Contas da União (TCU) na política pública examinada;
- d) Propor e fundamentar condições gerais para a execução da política pública;
- e) Propor e fundamentar condições específicas das unidades de conservação (UCs) com concessão e daquelas qualificadas para a concessão de uso público;
- f) Identificar as UCs federais com contrato de concessão de uso público e as qualificadas para a concessão;
- g) Levantar dados sobre as UCs federais identificadas, tais como: número de visitas, planos de manejo, situação de regularização fundiária e outros, conforme as bases de dados descritas no capítulo referente à metodologia (capítulo 4);
- h) Discutir os resultados do estudo e apresentar as principais recomendações já feitas a respeito da política pública em tela.

4. Marco teórico e metodologia

Este capítulo apresenta o marco teórico do trabalho e a metodologia utilizada. No marco teórico, fundamenta-se a compreensão da concessão de uso público como uma política pública, e apresentam-se os conceitos e definições utilizados ao longo do estudo. Na metodologia, são descritos os levantamentos realizados (bibliografia, normativos e jurisprudência), o levantamento das UCs examinadas, e a forma de obtenção, cruzamento e análise dos dados.

4.1. Políticas públicas

Em primeiro lugar, este trabalho parte da compreensão da concessão de uso público em UCs federais como uma política pública específica, inserida no contexto de políticas públicas mais amplas, tais como a de áreas protegidas e a de conservação da biodiversidade *in situ*, como mencionado no capítulo introdutório (capítulo 1), e ilustrado na Figura 1.

Essa compreensão tem respaldo nos estudos de Secchi, Coelho e Pires (2022), quando tratam do “terceiro nó conceitual” da definição de política pública:

1.1.3 Terceiro nó conceitual

Existem posicionamentos teóricos que interpretam as políticas públicas como somente macrodiretrizes estratégicas, ou conjuntos de programas (COMPARATO, 1997; MASSA-ARZABE, 2002). Nessa interpretação, a “política pública” é estruturante, e os programas, planos e projetos são apenas seus elementos operativos, não podendo ser considerados políticas públicas individualmente.

Em nosso entendimento, o nível de operacionalização da diretriz não é um bom critério para o reconhecimento de uma política pública. Se fosse adotada essa delimitação, excluiria da análise as políticas municipais, regionais, estaduais e aquelas intraorganizacionais que também se configuram como respostas a problemas públicos.

Nosso posicionamento é de que as políticas públicas são tanto as diretrizes estruturantes (de nível estratégico) como as diretrizes de nível intermediário e operacional. Aliás, grande parte da construção teórica dos *policy studies* acontece sobre a análise de programas, planos e políticas locais ou regionais.

(...)

Essa noção implica, a cada nível da política pública, um entendimento diferente dos problemas e das soluções, uma configuração institucional diferente, na qual existem atores e interesses diferentes (GIULIANI, 2005a). O analista de política pública é quem escolhe o nível de análise. A análise de uma política pública é uma tarefa complexa, e é certamente mais complexa nos níveis mais estratégico-estruturais. É muito mais simples mapear atores, interesses, estilos, cultura, razões de sucesso ou insucesso de uma política pública de nível operacional (arame ou folha) do que uma política pública de nível estratégico (cabo de aço ou árvore) (SECCHI, COELHO e PIRES, 2022)

Assim, cabe ao analista escolher o nível de análise da política pública que será estudada, podendo ser um nível estratégico-estruturante, intermediário ou operacional (SECCHI, COELHO e PIRES, 2022). No caso deste estudo, optou-se por examinar a política brasileira de concessão de uso público nas UCs federais.

É interessante notar que os níveis de análise variam conforme a abordagem adotada. Num enfoque ambiental, pode-se compreender as políticas de conservação da biodiversidade *in situ* e de áreas protegidas como **estratégicas**, o SNUC como uma política **intermediária**, e a política de concessão de uso público num nível **operacional**. Numa abordagem econômica, o nível **estratégico** seria a Política Nacional de Turismo (Lei 11.771/2008), o turismo em áreas protegidas seria uma política **intermediária**, e a concessão de uso público como uma política **operacional**. Numa perspectiva de Direito Administrativo, a política **estruturante** seria a de serviços públicos em geral, a **intermediária** a delegação de serviços públicos para a iniciativa privada, e a política **operacional** seria, novamente, a concessão de uso público nas UCs federais.

4.2. Conceitos e definições utilizadas

Uma vez definido o objeto do estudo, cabe definir as palavras que formam a expressão “concessão de uso público em UCs federais”.

As unidades de conservação são definidas no art. 2º, inciso I, da Lei 9.985/2000 da seguinte maneira:

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

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

Essa definição é bastante aderente ao conceito internacionalmente aceito de “áreas protegidas”. A Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD) dispõe que “área protegida significa uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação” (CBD, Artigo 2; Decreto 2.519/1998). De forma semelhante, a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) adota a seguinte definição de área protegida (BARRINI-FEYERABEND *et al.*, 2017):

... um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, com objetivo específico e manejado através de meios eficazes, sejam jurídicos ou de outra natureza, para alcançar a conservação da natureza no longo prazo com serviços ecossistêmicos e valores culturais associados. (BORRINI-FEYERABEND *et al.*, 2017)

Nota-se que a definição brasileira de unidades de conservação e as definições internacionais de áreas protegidas (CDB e UICN) possuem em comum o aspecto territorial e a destinação da área para objetivos específicos de conservação. Em razão dessa proximidade conceitual, as unidades de conservação no Brasil (UCs) costumam ser tratadas de forma equivalente às áreas protegidas de outros países. No entanto, no ordenamento jurídico brasileiro, o conceito de áreas protegidas é mais amplo, incluindo as terras indígenas e as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, bem como as áreas de preservação permanente e as reservas legais, estas últimas tratadas no planejamento da paisagem (Decreto 5.758/2006, que institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas – PNAP).

Assim, este estudo tem por objeto as UCs federais cujo uso público é ou pode ser concedido. Optou-se pelas UCs federais em razão da maior disponibilidade de dados no nível federal e pela competência de atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), em cujo âmbito se realizou a especialização a que se refere este trabalho.

Por sua vez, a expressão “uso público” é utilizada para abranger as atividades de turismo, turismo ecológico⁷, recreação em contato com a natureza, interpretação ambiental, educação ambiental, visitação para fins educacionais, visitação em área de cunho religioso, e empreendimento turístico. Essa definição tem fundamento na Lei 9.985/2000 (arts. 4º, inciso XII, e 11)⁸ e no Manual de Aplicação do Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão – SAMGe (ICMBio, 2021a).

Quanto ao termo “concessão”, convém examiná-lo em seu sentido jurídico e no contexto da expressão “concessão de uso público”. Juridicamente, a concessão é um mecanismo de delegação de serviço público, autorizado pelo art. 175 da Constituição Federal:

⁷ Não faz parte do escopo deste estudo discutir as definições de turismo ecológico, ecoturismo e outros conceitos correlatos ao turismo realizado em áreas protegidas.

⁸ Lei 9.985/2000. Art. 4º O SNUC tem os seguintes objetivos: (...) XII – favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico; (...) 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.

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

A prestação dos serviços públicos é de titularidade do Poder Público, nas três esferas federativas (federal, estadual e municipal), podendo ser delegada mediante concessão ou permissão (prestação indireta dos serviços públicos).

A concessão tem definição legal na Lei 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, com as alterações promovidas pela Lei 14.133/2021 (nova lei de licitações e contratos administrativos). Segundo o inciso II do art. 2º da Lei 8.987/1995:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

(...)

II – concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado; (Redação dada pela Lei nº 14.133, de 2021)

Ou seja, a concessão é o mecanismo por meio do qual a Administração Pública, mediante licitação e contrato, delega a prestação de serviços públicos à iniciativa privada, que deve executá-los por sua conta e risco (Lei 8.987/1995, arts. 2º, inciso II, e 4º). No caso deste estudo, o serviço público concedido é o uso público nas UCs.

A seu turno, a expressão “concessão de uso público” é utilizada para simplificar a frase completa “concessão de serviços, áreas ou instalações de UCs federais para a exploração de atividades de uso público, precedidos ou não da execução de obras de infraestrutura” (Lei 11.516/2007, art. 14-C, incluído pela Lei 13.668/2018).

No contexto internacional, considerando que cada país tem uma definição diferente para concessão, Thompson *et al.* (2014) propõem que a concessão seja conceituada como uma licença, servidão, permissão ou arrendamento para atividades executadas por qualquer parte que não seja o próprio gestor da área protegida,⁹

⁹ Tradução livre do original em inglês: “a lease, licence, easement or permit for an operation undertaken by any party other than the protected area agency” (THOMPSON *et al.*, 2014).

podendo ser outorgada mediante procedimentos diversos, prazos diferentes e para várias atividades. Essa definição é compatível com o conceito jurídico brasileiro de concessão da prestação de serviço público, neste caso considerado o uso público nas UCs federais.

4.3. Metodologia

A metodologia utilizada nesta pesquisa incluiu: levantamento bibliográfico, normativo e jurisprudencial; levantamento das unidades de conservação federais com contrato de concessão de uso público ou qualificadas para a concessão; e extração, cruzamento e análise de dados de diversas fontes.

O levantamento bibliográfico foi realizado no portal *Google Scholar*, com base nos seguintes argumentos de busca: “unidades conservação uso público”, “concessão unidades conservação”, “concession protected areas”, “tourism protected areas”, “Brazil tourism protected areas”. Os resultados foram selecionados conforme a relevância do título.

Além disso, o levantamento bibliográfico incluiu publicações do orientador, do professor examinador e de instituições internacionais relevantes no tema, como a União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) e a Secretaria Executiva da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Complementou-se esse levantamento bibliográfico por meio da identificação da repetição de referências feitas nas obras consultadas. É o caso, por exemplo, de Thompson *et al.* (2014), citado em mais de uma obra utilizada.

O levantamento normativo gerou a seguinte base de normas, apresentadas em ordem cronológica:

- Constituição Federal de 1988, especialmente os arts. 175 e 225, *caput* e § 1º;
- Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB), de 1992, promulgada no Brasil pelo Decreto 2.519/1998;
- Lei 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, alterada pela Lei 14.133/2021 (nova lei de licitações e contratos administrativos);
- Lei 9.074/1995, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos;

- Lei 9.491/1997, que dispõe sobre o Programa Nacional de Desestatização (PND);
- Lei 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC);
- Decreto 4.340/2002, que regulamenta artigos da Lei 9.985/2000;
- Decreto 5.758/2006, que institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP);
- Lei 11.516/2007, cujo art. 14-C, incluído pela Lei 13.668/2018, autoriza a concessão de uso público nas unidades de conservação federais;
- Lei 11.771/2008, que institui a Política Nacional de Turismo;
- Lei 13.334/2016, que cria o Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (PPI);
- Instrução Normativa 81/2018 do TCU, que dispõe sobre a fiscalização dos processos de desestatização pelo TCU;
- Decretos 10.147/2019, 10.331/2020, 10.381/2020, 10.447/2020, 10.673/2021 e 10.958/2022, que dispõem sobre a qualificação de diversas UCs no âmbito do PPI e sobre a sua inclusão no PND;
- Portarias 227 e 890 do ICMBio, de 2020, que dispuseram sobre a suspensão e reabertura das UCs federais para a visitação pública, em razão da pandemia da Covid-19;
- Instrução Normativa 13/2020 do ICMBio, que disciplina, no âmbito do ICMBio, as normas e procedimentos para a estruturação, a elaboração de documentos editais e contratuais, a execução, fiscalização dos contratos e monitoramento das concessões de serviços, áreas ou instalações de apoio à visitação em unidades de conservação federais;
- Portarias 948/2020 e 567/2021 do ICMBio, que dispõem sobre a relação semestral de UCs prioritárias para indenizações de regularização fundiária.

No levantamento jurisprudencial de decisões do TCU, foram identificados os seguintes acórdãos: 1.206/2015, 2.626/2017, 2.472/2020, 498/2021, 1.383/2021, 2.172/2021, 2.804/2021 e 2.825/2021, todos do Plenário. Essas deliberações são de acesso público, e no estudo não foram utilizadas informações sigilosas ou restritas ao público em geral.

Na leitura dos acórdãos e documentos, também foi identificado o relatório de auditoria anual de contas do ICMBio do exercício de 2018, de autoria da Controladoria-Geral da União (CGU). Esse relatório é relevante no que diz respeito à “avaliação do programa de concessão de serviços de apoio ao uso público nas unidades de conservação” (CGU, 2019).

O levantamento das UCs federais com contrato de concessão de uso público celebrado foi feito com base no Portal do ICMBio (ICMBio, 2022) e no artigo de Silva e Raimundo (2021). Essas UCs foram separadas conforme o ano de celebração do contrato de concessão: anterior ou posterior à Lei 13.668/2018, que inseriu o art. 14-C na Lei 11.516/2007. Por sua vez, as UCs federais qualificadas para a concessão de uso público foram identificadas por meio dos respectivos decretos de qualificação para o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), listados no levantamento normativo. O recorte temporal da pesquisa foi até 30/3/2022.

Esse levantamento resultou em uma lista de 28 UCs federais, sendo 24 parques nacionais e 4 florestas nacionais (Quadro 6, Quadro 7 e Quadro 8, no tópico 5.1.3). Sete UCs possuíam contrato de concessão celebrado, e 23 UCs foram qualificadas para a concessão no âmbito do PPI.¹⁰

Para análise dessas UCs, foram definidas quatro condições específicas para a concessão de uso público: plano de manejo, uso público, regularização fundiária e adequação para a concessão, que são detalhadas no capítulo 5. A seguir, é descrito como foram obtidos os dados para cada uma dessas condições.

Quanto ao plano de manejo, consultou-se o portal antigo do ICMBio (<https://www.icmbio.gov.br/portal/>), cujas informações estão sendo gradativamente migradas para o novo portal (<https://www.gov.br/icmbio/pt-br>), ainda incompleto. Foi consultado também o portal “Unidades de Conservação do Brasil”, do Instituto Socioambiental – ISA (<https://uc.socioambiental.org/pt-br>), para obter os anos de aprovação ou revisão, total ou parcial, dos planos de manejo das UCs federais analisadas.¹¹ Além disso, consultou-se a existência ou não de ação de manejo

¹⁰ Os Parques Nacionais do Iguaçu e da Serra dos Órgãos constam das duas relações de UCs, uma vez que sua inserção no PPI se deveu ao fim da vigência de alguns dos respectivos contratos de concessão.

¹¹ Embora esse portal não seja um repositório oficial de dados, ele apresenta informações consolidadas das UCs federais, as quais podem ser conferidas em fontes oficiais, como o Diário Oficial da União; assim, o portal do ISA foi utilizado como uma fonte complementar para a confirmação de dados.

referente à revisão do plano no Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão (SAMGe) do ICMBio (<http://samge.icmbio.gov.br/>).

Em relação ao uso público, foram consultadas quatro fontes de informação. Em primeiro lugar, extraíram-se os dados referentes ao indicador U (uso público) do Índice de Implementação e Gestão de Áreas Protegidas (INDIMAPA), elaborado pelo TCU (2021). Investigou-se, no SAMGe, a presença ou não de ações de manejo no processo “visitação e turismo”, referentes a: planejar e ordenar o uso público (P), monitorar a visitação (M) e implantar uso público (I). Foram obtidos os números de visitas em 2019 às UCs selecionadas, desconsiderando-se os anos de 2020 e de 2021, tendo em vista que a pandemia da Covid-19 causou o fechamento das UCs para visitação¹², e que a respectiva demanda reprimida pode ter impactado a visitação em 2021. Por fim, foi examinado o Índice de Atratividade Turística (IAT) das UCs federais analisadas (SOUZA *et al.*, 2017a; SOUZA, 2016).

No que diz respeito à regularização fundiária, buscaram-se no SAMGe ações de manejo no processo “regularização fundiária”, referentes a: realizar a regularização fundiária em imóveis privados ou em terras públicas. Do INDIMAPA (TCU, 2021a), foram coletados os dados do componente T₁ (regularização fundiária) do indicador T (consolidação territorial). Por fim, foram levantadas quais UCs federais constam da relação semestral de UCs prioritárias para indenizações de regularização fundiária¹³.

Quanto à quarta condição específica, de adequação para a concessão, foram extraídos dados do indicador N (concessão) do INDIMAPA (TCU, 2021a). O indicador é composto por três componentes: N₁ (zoneamento de áreas para a concessão); N₂ (estudos de viabilidade); e N₃ (contrato de concessão em execução).

Especificamente quanto ao INDIMAPA, convém esclarecer que cada indicador é composto por três componentes, os quais podem obter duas pontuações: 0 (zero), para o caso de não atendimento do requisito descrito no componente; e 1 (um), para o caso de seu atendimento. O indicador é calculado pela soma das pontuações de seus três componentes, de maneira que pode assumir números inteiros de 0 a 3.

¹² Portarias-ICMBio 227, de 22 de março de 2020, e 890, de 25 de agosto de 2020, além de portarias específicas para a reabertura da visitação pública em seis parques nacionais: Aparados da Serra, Serra Geral, Iguaçu, Lençóis Maranhenses e Jaú (Portarias 696, 697, 752, 867 e 868, todas de 2020).

¹³ Portarias-ICMBio 567, de 2 de setembro de 2021, e 948, de 15 de setembro de 2020. Os critérios de prioridade para a formação da referida relação semestral são: concessão de uso público, unidades estratégicas definidas em calendário anual, e tempo de criação da UC (art. 4º, §§ 3º e 4º da IN-ICMBio 4, de 2 de abril de 2020).

Por exemplo, no caso do indicador U (uso público), seus três componentes são: U_1 (aproveitamento do potencial de uso público), U_2 (estrutura de visitação) e U_3 (pessoal disponível). Nesse indicador, o Parque Nacional Aparados da Serra pontua $1+0+0=1$ (Quadro 11), o que significa que o potencial de uso público é aproveitado, embora não estejam presentes a estrutura de visitação e a disponibilidade de pessoal. Por sua vez, o Parque Nacional do Iguaçu pontua $1+1+1=3$ nesse indicador (Quadro 11), ou seja, estão presentes os requisitos dos três componentes do indicador U.

Todos esses dados foram cruzados para extrair conclusões sobre a presença ou não das condições específicas da política pública de concessão de uso público nas UCs federais examinadas.

O Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) foi consultado pontualmente para confirmação de dados. Porém, embora sejam oficiais, os dados não foram utilizados pela sua desatualização e incompletude, reconhecida inclusive pelos gestores (TCU, 2015; SALVIO, 2017). Nesse ponto, o TCU (2015) emitiu a seguinte determinação ao Ministério do Meio Ambiente (MMA):

9.1.1.1. implementar as evoluções necessárias no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação – CNUC, de forma a atender ao previsto no art. 50 da Lei 9.985/2000 e disponibilizar informações fidedignas e atualizadas das características relevantes das unidades de conservação; (TCU, 2015)¹⁴

Não fizeram parte do escopo deste trabalho as UCs estaduais, municipais e as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN), nem a atuação de outros tribunais de contas brasileiros ou entidades fiscalizadoras superiores de outros países. Também não fez parte do escopo a análise de outras condições relevantes para a concessão nas UCs federais, tais como a infraestrutura logística de acesso à UC, a promoção do destino turístico no qual se situa a UC, e a participação popular e das populações tradicionais¹⁵ na política de concessão de uso público, por exemplo. Esses aspectos podem ser examinados em estudos futuros.

¹⁴ O monitoramento desta deliberação está em curso no TCU, conforme Acórdão 2.571/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro -Substituto Marcos Bemquerer Costa.

¹⁵ A participação popular na gestão das UCs, especificamente no caso da concessão de uso público, perpassa, entre outros: o Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (participação dos cidadãos nas questões ambientais); o Acordo de Escazú, de 2018 (Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe); a existência, a atuação e a representatividade dos conselhos consultivos ou deliberativos das UCs (Lei 9.985/2000, arts. 15, § 5º, 17, § 5º, 18, § 5º, 20, § 4º, e 29; Decreto 4.340/2002, arts. 17 a 20).

5. Concessão de uso público nas UCs federais

Este capítulo apresenta, inicialmente, a descrição da política de concessão de uso público nas UCs federais, por meio de um contexto histórico e normativo e da discussão do papel do Tribunal de Contas da União (TCU) nessa política e das suas contribuições nas oportunidades em que se debruçou sobre o assunto.

Em seguida, são apresentadas as UCs federais que, até 30/3/2022, possuíam contrato de concessão celebrado e as que se encontravam qualificadas para a concessão de uso público. Na sequência, são propostas duas condições gerais e quatro condições específicas para a concessão de uso público nas UCs federais, e são apresentados os dados obtidos quanto a essas condições. Por fim, são discutidos os resultados da pesquisa e as considerações finais.

5.1. Política de concessão de uso público nas UCs federais

5.1.1. Contexto histórico e normativo

Este tópico apresenta, de forma breve e objetiva, como se chegou ao art. 14-C da Lei 11.516/2007, incluído pela Lei 13.668/2018. A discussão sobre a política em comento teve um marco relevante em 2017, embora já houvesse contratos de concessão de uso público em UCs federais celebrados e em execução.

Em 2017, o TCU recebeu denúncia¹⁶ que apontava supostas irregularidades no pregão eletrônico 03/2017 do ICMBio, cujo objeto, em linhas gerais, era a concessão de uso da área do Parque Nacional de Brasília. Em maio de 2017, o Ministro relator concedeu medida cautelar para suspender o pregão, em razão de irregularidades no processo licitatório. Em outubro de 2017, após conversas entre o ICMBio e o gabinete do Ministro relator, o ICMBio revogou esse pregão.

Ademais, o instituto revogou também o pregão 04/2017, referente à concessão de uso de área do Parque Nacional do Pau Brasil. Rodrigues (2019) relata que, nesse mesmo contexto, também foram suspensos os projetos de concessão de serviços em outros dez parques nacionais: Lençóis Maranhenses, Jericoacoara, Brasília, Chapada

¹⁶ Processo TC-011.887/2017-6, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

dos Veadeiros, Itatiaia, Caparaó, Chapada dos Guimarães, Aparados da Serra, Serra Geral e Serra da Canastra.

Naquele processo de denúncia, apreciado pelo TCU, seria suficiente a mera declaração da perda de objeto, haja vista a revogação do pregão 03/2017. Não obstante isso, o relator fez considerações adicionais, das quais se destaca a seguinte (TCU, Acórdão 2.626/2017):

7. (...) a questão fulcral, que se refere à **existência de um marco legal sólido** que proporcione **razoável segurança jurídica** e **alinhamento de expectativas** entre a administração, o agente privado delegado e os interesses difusos da sociedade, para além dos usuários frequentadores dos parques nacionais, foi apenas iniciada nas reuniões técnicas com os qualificados representantes do ICMBio. (TCU, 2017)

Além disso, o Ministro relator mencionou a Lei 9.074/1995, que “estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências”. Essa lei veda a concessão de serviço público sem lei que autorize e fixe os termos, nos termos do seu art. 2º, *caput*.

Art. 2º **É vedado** à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios **executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos**, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei nº 8.987, de 1995.

Assim, o relator concluiu não haver previsão legal para a delegação da gestão dos parques nacionais, alinhando-se à corrente doutrinária formalista, segundo a qual somente podem ser concedidos os serviços com autorização legal explícita. O acórdão do TCU foi proferido em novembro de 2017, registrando a preocupação de haver um marco legal para a concessão de uso público em UCs.

Rodrigues (2019) narra que a medida cautelar do TCU, que suspendera o pregão do Parque Nacional de Brasília, conferiu ao ICMBio mais força argumentativa para retomar a discussão legislativa para tratar do assunto em lei específica. Assim, em conjunto com outros órgãos e entidades, o ICMBio enviou ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) uma minuta de medida provisória para tratar o tema de forma detalhada, incluindo ainda dois outros temas relevantes para o SNUC: a compensação

ambiental, que também havia sido objeto de deliberação do TCU¹⁷, e a contratação temporária de pessoal para combater emergências ambientais (RODRIGUES, 2019).

No entanto, a discussão política priorizou a compensação ambiental, e deixou de lado a questão da concessão de uso público (RODRIGUES, 2019). Assim, em dezembro de 2017, foi editada a Medida Provisória (MP) 809/2017, que dispunha apenas sobre compensação ambiental e contratação de brigadistas (inclusão dos arts. 14-A e 14-B na Lei 11.516/2007). O dispositivo relativo à concessão de uso público, que se tornaria o art. 14-C na Lei 11.516/2007, somente foi incluído na discussão do projeto de lei de conversão da MP, que ocorreu no Congresso Nacional.

Em maio de 2018 a MP foi convertida na Lei 13.668/2018, que inseriu o art. 14-C na Lei 11.516/2007, que autoriza expressamente a concessão de serviços, áreas e instalações de UCs federais:

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.

§ 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)

§ 3º Será dispensado o chamamento público para celebração de parcerias, nos termos da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, com associações representativas das populações tradicionais beneficiárias de unidades de conservação para a exploração de atividades relacionadas ao uso público, cujos recursos auferidos terão sua repartição definida no instrumento de parceria. (Incluído pela Lei nº 13.668, de 2018)

§ 4º O ato autorizativo exarado pelo órgão gestor da unidade de conservação para a instalação e operação das atividades de que trata o caput deste artigo dispensa, com a anuência do Ibama, outras licenças e autorizações relacionadas ao controle ambiental a cargo de outros órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), exceto quando os impactos ambientais decorrentes dessas atividades forem considerados significativos ou ultrapassarem os limites territoriais da zona de amortecimento. (Incluído pela Lei nº 13.668, de 2018)

¹⁷ Acórdão 1.853/2013-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

A partir de então, o governo federal promoveu, em 2018, a concessão de uso público nos Parques Nacionais do Pau Brasil, da Chapada dos Veadeiros e de Itatiaia. Em seguida, de 2019 a 2021, 23 UCs federais foram qualificadas para a concessão no âmbito do Programa de Parcerias e Investimentos (PPI). Isso evidencia que a pauta de concessões foi intensificada nos últimos cinco anos.

No nível infralegal, o ICMBio editou a Instrução Normativa 13/2020, que dispõe sobre os procedimentos operacionais da concessão de uso público, o que inclui a elaboração de documentos editalícios e contratuais, a execução e a fiscalização dos contratos, o monitoramento das concessões, entre outras atividades.

Assim, a política de concessão de uso público foi estabelecida no ordenamento jurídico, tendo como principal ator governamental o ICMBio, que é o gestor das UCs federais, em conjunto com o MMA, no papel de coordenador do SNUC, e com o Conselho e a Secretaria do PPI da Presidência da República (Lei 9.985, art. 6º, e Lei 13.334/2016). Outro ator estatal relevante é o Tribunal de Contas da União, cujo papel será discutido adiante.

5.1.2. Papel do Tribunal de Contas da União (TCU)

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem competência para fiscalizar os processos de desestatização incluídos no âmbito do Programa Nacional de Desestatização (PND) e do Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), segundo a Instrução Normativa (IN) 81/2018 do TCU, que regulamenta o tema.

Essa competência deriva de comandos legais, que fundamentam a referida instrução normativa. A Lei 9.491/1997, relativa ao PND, dispõe que poderão ser objeto de desestatização os serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização (art. 2º, inciso III), e que compete ao gestor do Fundo Nacional de Desestatização preparar a documentação dos processos de desestatização para apreciação do TCU (art. 18, inciso VIII).

Por sua vez, a Lei 13.334/2016 estabelece que os projetos qualificados no PPI são de interesse estratégico e devem ter tratamento prioritário nas esferas administrativa e controladora, e que a Administração Pública deverá adotar “práticas avançadas recomendadas pelas melhores experiências nacionais e internacionais”, o que inclui a “articulação com os órgãos e autoridades de controle, para aumento da

transparência das ações administrativas e para a eficiência no recebimento e consideração das contribuições e recomendações” (arts. 5º e 6º, inciso IV).

Com fundamento na IN TCU 81/2018, o poder concedente deverá disponibilizar ao TCU os estudos de viabilidade do projeto, a minutas do instrumento convocatório, a minuta contratual e o caderno de encargos (art. 3º). De posse desses documentos, o TCU aprecia e emite seu pronunciamento conclusivo a respeito do projeto de desestatização. Antes mesmo da deliberação, ocorrem diversas reuniões entre o poder concedente e a unidade técnica do TCU responsável pela instrução do processo, para conhecer melhor o projeto e discutir os detalhes.

Essa competência traz à discussão uma questão polêmica quanto ao momento do exercício do controle externo: se pode ocorrer antes da prática do ato (controle prévio), ou apenas após o ato. Embora haja quem defenda a impossibilidade do controle prévio, visto que a Constituição de 1988 não previu essa competência, que havia em constituições anteriores (MEIRELLES *apud* LIMA, 2009; GOMES, 2016), essa forma de controle pode ser compreendida como uma exceção para o exame prévio de processos sensíveis, como no caso das desestatizações (delegação de serviços públicos e privatizações) e das Parcerias Público-Privadas (ZYMLER *apud* LIMA, 2009). Para os fins deste trabalho, considera-se que a competência do TCU para apreciar os processos de desestatização configura hipótese excepcional de controle prévio.

No caso das concessões de uso público em UCs federais, o TCU se manifestou nos casos apresentados no Quadro 4:

Quadro 4 – Processos de desestatização em UCs federais apreciados pelo TCU

Processo no TCU	UCs federais	Acórdãos de mérito	Monitoramento
TC-011.535/2020-2	PARNAs de Aparados da Serra e da Serra Geral	Acórdão 2.472/2020-Plenário ¹⁸	Acórdão 2.825/2021-Plenário
TC-038.019/2020-5	FLONAs de Canela e de São Francisco de Paula	Acórdão 498/2021-Plenário	Acórdão 2.172/2021-Plenário
TC-024.127/2021-3	PARNA do Iguaçu	Acórdão 2.804/2021-Plenário	---
3 processos	3 PARNAs e 2 FLONAs (5 UCs federais)	3 acórdãos de mérito	2 acórdãos de monitoramento

Fonte: elaborado pelo autor. Nota: PARNA(s) – Parque(s) Nacional(is); FLONAs – Florestas Nacionais.

Os três acórdãos de mérito indicados contêm, ao todo, 66 itens e subitens de deliberação, que podem ser classificados nas categorias e subcategorias indicadas no Quadro 5:

Quadro 5 – Categorias e subcategorias de itens de deliberação do TCU

Categoria	Subcategoria	Total
1) Contribuição do TCU ao processo de concessão de UCs federais específicas	1.a) Correção de erro material, erro de forma, inconsistência ou incompatibilidade;	20
	1.b) Ajustes necessários nos estudos e nas minutas apresentadas para atendimento a comandos legais;	16
	1.c) Recomendação de aprimoramento operacional do processo específico de concessão da(s) UC(s) analisada(s);	8
2) Contribuição do TCU ao processo geral de concessão de uso público em UCs federais	2) Deliberação de aprimoramento do processo geral de concessão de uso público de UCs federais;	6
3) Outros (itens de organização burocrático-administrativa)	3.a) Item de agrupamento de deliberações em subitens;	8
	3.b) Providências administrativas: reconhecimento, com ressalvas, da completude e suficiência técnica dos elementos apresentados para a análise; envio de cópia do acórdão; restituição dos autos à unidade técnica para monitoramento e acompanhamento das etapas posteriores à publicação do edital do certame.	8
3 categorias	6 subcategorias	66 itens

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos Acórdãos 2.472/2020, 498/2021 e 2.804/2021.

¹⁸ O Acórdão 2.267/2021-Plenário não foi incluído no quadro por não tratar do mérito do processo.

As duas primeiras categorias (1 e 2) correspondem aos âmbitos de contribuição do TCU no acompanhamento do processo de desestatização relativa à concessão de uso público em UCs federais. Em um âmbito mais específico, relacionado à(s) UC(s) analisada(s) (categoria 1), o TCU revisa as minutas apresentadas e oferece um exame de conformidade, além de fazer recomendações para o aprimoramento operacional da concessão naquela(s) UC(s). Em um âmbito mais geral, o TCU contribui para o aprimoramento do processo de concessão de uso público de UCs federais como um todo (categoria 2). A terceira categoria refere-se a itens de organização burocrático-administrativa das deliberações do TCU, e não será examinada neste estudo.

Nota-se que grande parte do esforço empreendido pelo TCU nesses processos refere-se à revisão de erros materiais, de forma, inconsistências e incompatibilidades, e ao exame de conformidade das minutas com a legislação (subcategorias 1.a e 1.b), totalizando 36 dos 66 itens de deliberação (55%). Observe-se que o item 9.2.6 do Acórdão 2.804/2021-Plenário, referente ao Parque Nacional do Iguaçu, indica 47 erros de forma, os quais poderiam ser itens independentes de deliberação do TCU.

De outro lado, o TCU também tem contribuído para o aprimoramento do processo de concessão, seja no âmbito individual da(s) UC(s) analisada(s) (subcategoria 1.b), seja no âmbito do processo de concessão de uso público como um todo (categoria 2). No primeiro caso, as deliberações referem-se a esclarecimento de conceitos e de responsabilidades dos contratantes, e ao aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e monitoramento da execução contratual – estas não serão examinadas, por serem específicas a algumas UCs e fugirem ao escopo do estudo. No segundo caso (categoria 2), o TCU emitiu seis deliberações que buscam aperfeiçoar o processo de concessão de uso público como um todo, as quais serão discutidas a seguir.

Duas dessas seis deliberações referem-se à inclusão do Ministério do Turismo (MTur) e da Fundação Nacional do Índio (Funai) no processo de concessão, de modo a “estimular ações sinérgicas dentro do Governo Federal e evitar eventuais sobreposições, duplicidades, lacunas ou fragmentações de políticas públicas”, bem como “evitar conflitos de áreas com comunidades indígenas” (item 9.3 do Acórdão 2.472/2020 e item 9.4 do Acórdão 498/2021). Isso ressalta a importância de envolver diferentes atores no processo de concessão de uso público.

Outras duas deliberações dizem respeito ao aprimoramento da documentação encaminhada ao TCU nos processos de desestatização, devendo incluir “informações

sobre a situação da regularização fundiária da unidade de conservação” (áreas sob domínio público, privado ou sobrepostas com terras indígenas), além de documentos relevantes, como os seus planos de manejo e de uso público, e informações sobre o conselho gestor da UC (criação, composição e ata de reunião de apresentação do projeto de concessão) (itens 9.4.1 e 9.4.2 do Acórdão 2.804/2021).

Por fim, as outras duas deliberações referem-se a mecanismos de controle por parte do poder concedente em relação às atividades da concessionária. Uma diz respeito ao estabelecimento de metodologia para avaliação do impacto ambiental advindo da execução contrato de concessão (item 9.3.2 do Acórdão 498/2021). Outra refere-se ao exercício de fiscalização contratual pelo poder concedente, diretamente ou por meio de contrato (item 9.3.1 do Acórdão 498/2021), e não mediante pessoa contratada pela própria concessionária (o chamado “verificador independente”)¹⁹.

Assim, nota-se que o TCU tem contribuído para o aperfeiçoamento da política de concessão de uso público em UCs federais, tanto no âmbito específico da(s) UC(s) concessionadas, quanto no âmbito mais geral da política em si.

5.1.3. UCs federais concedidas ou qualificadas para a concessão

Neste tópico, apresenta-se o levantamento das UCs federais em que o uso público foi concedido ou está qualificado para a concessão.

Antes da Lei 13.668/2018, havia contratos de concessão de uso público em quatro UCs federais, conforme apresenta o Quadro 6:

¹⁹ A questão da figura do verificador independente teve outro desfecho no processo do Parque Nacional do Iguaçu, apreciado pelo Acórdão 2.804/2021, e não faz parte do escopo deste estudo.

Quadro 6 – Parques nacionais com contrato de concessão antes da Lei 13.668/2018

Parque nacional	Contrato	Prazo de vigência	Valor global do contrato (valor histórico, em R\$)
Iguaçu	01/1998 – Cataratas	15 anos	R\$ 30.243.353,97
	02/1998 – Cataratas	15 anos	R\$ 63.062.289,20
	01/2010 – Ilha do Sol	10 anos	R\$ 11.200.000,00
	22/2015 – Helisul	5 anos	R\$ 156.419.170,46*
Serra dos Órgãos	02/2010 – Hope	10 anos	R\$ 2.349.046,00
Marinho Fernando de Noronha	136/2010 – EcoNoronha	15 anos	R\$ 6.678.000,00**
Tijuca	01/2012 – Paineiras	20 anos	R\$ 7.450.000,00
	01/2014 – Trem do Corcovado	20 anos	R\$ 3.820.000,00
4 parques nacionais	8 contratos (1 encerrado)	5 a 20 anos	R\$ 281.221.859,63

Fonte: adaptado de Silva e Raimundo (2021) e com base nos contratos e termos aditivos disponíveis no portal do ICMBio (2022). Notas: a) o contrato nº 02/2010 no Parque Nacional da Serra dos Órgãos expirou em 2020, e a UC foi qualificada para a concessão no âmbito do PPI (cf. Quadro 8); b) o ICMBio prorrogou a vigência dos contratos do Parque Nacional do Iguaçu (01/1998 e 02/1998 até novembro de 2022; 01/2010 até 2025; e 22/2015 até 2024); c) os valores globais dos contratos 22/2015 – Helisul e 136/2010 – EcoNoronha não constam dos respectivos contratos, e foram estimados por Silva e Raimundo (2021); d) sem os valores estimados dos contratos 22/2015 e 136/2010, o valor total dos demais contratos é de R\$ 118.124.689,17; e) o contrato 02/2010 – Hope não consta do portal do ICMBio (2022).

Após a Lei 13.668/2018, foram celebrados três contratos de concessão, conforme mostra o Quadro 7:

Quadro 7 – Parques nacionais com contrato de concessão após a Lei 13.668/2018

Parque nacional	Contrato	Prazo de vigência	Valor global do contrato (valor histórico em R\$)
Pau Brasil	01/2018 – Hope	15 anos	R\$ 9.099.467,47
Chapada dos Veadeiros	02/2018 – Socicam	20 anos	R\$ 16.289.446,02
Itatiaia	01/2019 – Hope	25 anos	R\$ 35.031.489,92
3 parques nacionais	3 contratos	15 a 25 anos	R\$ 60.420.403,41

Fonte: adaptado de SILVA e RAIMUINDO (2021). Nota:

Esses três parques nacionais não foram inseridos no Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), nem submetidos à apreciação do TCU conforme a IN 81/2018.

A partir de 2019, as UCs passaram a ser qualificadas no PPI para concessão dos serviços de apoio ao uso público, conforme apresenta o Quadro 8:

Quadro 8 – UCs federais qualificadas para a concessão no âmbito do PPI

Unidade de conservação	Decreto de qualificação	Apreciação no TCU
PARNA do Iguaçu	Decreto 10.147, de 2/12/2019	Processo TC-024.127/2021-3 julgado pelo Acórdão 2.804/2021-Plenário
PARNA de Jericoacara		--
PARNA dos Lençóis Maranhenses		--
PARNA de Aparados da Serra	Decreto 10.331, de 28/4/2020	Processo TC-011.535/2020-2 julgado pelo Acórdão 498/2021-Plenário
PARNA da Serra Geral		
FLONA de Canela	Decreto 10.381, de 28/5/2020	Processo TC-038.019/2020-5 julgado pelo Acórdão 2.472/2020-Plenário
FLONA de São Francisco de Paula		
PARNA de Brasília	Decreto 10.447, de 7/8/2020	--
PARNA de São Joaquim		--
FLONA de Brasília	Decreto 10.673, de 13/4/2021	--
PARNA da Serra dos Órgãos		--
PARNA da Chapada dos Guimarães		--
PARNA de Ubajara		--
PARNA da Serra da Bocaina		--
PARNA da Serra da Capivara		--
PARNA da Serra da Bodoquena		--
PARNA do Jaú		--
PARNA de Anavilhanas		--
PARNA da Restinga de Jurubatiba		Decreto 10.958, de 7/2/2022
PARNA da Serra da Canastra	--	
PARNA da Serra do Cipó	--	
PARNA de Caparaó	--	
FLONA de Ipanema	--	
19 parques e 4 florestas (23 UCs)	6 decretos	3 acórdãos do TCU sobre 5 UCs

Fonte: elaborado pelo autor. Notas: PARNA – Parque Nacional; FLONA – Floresta Nacional.

As deliberações do TCU nos acórdãos indicados no Quadro 8 foram analisadas no tópico 5.1.2 deste trabalho.

Em 2021, foram celebrados três novos contratos de concessão em 4 UCs, conforme apresenta o Quadro 9:

Quadro 9 – UCs federais com contrato de concessão após a Lei 13.668/2018 e após qualificação no PPI

Unidade de conservação	Contrato	Prazo de vigência	Valor global do contrato (valor histórico em R\$)
PARNA Aparados da Serra	Contrato nº 01/2021	30 anos	R\$ 29.866.671,31
PARNA da Serra Geral			
FLONA São Francisco de Paula	Contrato nº 02/2021	30 anos	R\$ 8.579.987,00
FLONA de Canela	Contrato nº 03/2021	30 anos	R\$ 15.104.716,00
2 parques nacionais e 2 florestas nacionais (4 UCs)	3 contratos	30 anos	R\$ 53.551.374,31

Fonte: elaborado pelo autor, com base nos contratos disponíveis no portal do ICMBio (2022). Nota: PARNA – Parque Nacional; FLONA – Floresta Nacional.

Nota-se que o prazo dos contratos aumentou significativamente: antes da Lei 13.668/2018, variavam entre 5 e 20 anos; após a lei, passaram a ser de 15 a 25 anos; e após a qualificação no âmbito do PPI, passaram a ser de 30 anos. Além disso, como observam Silva e Raimundo (2021), os contratos de concessão celebrados até 2019 eram concentrados em duas concessionárias de grande porte: a Cataratas do Iguaçu S/A e a Hope Recursos Humanos; a partir de 2019, outras empresas passaram a participar desse nicho de mercado.

Ao todo, são 28 UCs federais examinadas neste estudo, sendo quatro florestas nacionais (duas com concessão, e duas qualificadas no PPI), e 24 parques nacionais (seis com concessão sem prévia qualificação no PPI, dois com concessão e prévia qualificação no PPI, e 16 sem concessão e qualificados no PPI para a concessão).

5.2. Condições para a concessão de uso público em UCs federais

Neste tópico, faz-se uma análise crítica da política brasileira de concessão de uso público nas UCs federais. Em primeiro lugar, são propostas condições gerais e condições específicas para a concessão, com os fundamentos legais e teóricos para sua adoção. Em seguida, analisa-se a existência ou não dessas condições na política

pública de forma geral (concessão de uso público em UCs federais) e nas UCs listadas no tópico 5.1.

5.2.1. Condições gerais

Para os fins deste estudo, consideram-se **condições gerais** aquelas que se referem à política pública como um todo, independentemente de uma dada UC. Neste estudo, são propostas duas condições gerais: 1) autorização legal expressa para a concessão de uso público em UCs federais; e 2) um marco regulatório que defina a estratégia governamental para a política pública, os seus objetivos, metas e indicadores, os papéis e responsabilidades dos órgãos e entidades envolvidos, os mecanismos de monitoramento e avaliação, entre outros componentes de governança pública. Essas duas condições gerais são descritas a seguir.

A **autorização legal expressa** tem fundamento em decisão do TCU, no art. 2º da Lei 9.074/1995 e no art. 14-C da Lei 11.516/2007, inserido pela Lei 13.668/2018.

Como mencionado no tópico 5.1.1 (contexto histórico e normativo), o TCU tratou do tema no Acórdão 2.626/2017-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Em seu voto, o Ministro relator afirmou que a concessão florestal possui um marco legal detalhado²⁰, porém a concessão de uso público em UCs não teria previsão legal, conforme se extrai do seguinte trecho:

8. Note-se que, das doze categorias de unidades de conservação, apenas as florestas nacionais têm regulação específica [Lei 11.284/2006] para lidar com a possibilidade de agentes privados auferirem benefício econômico a partir de seu uso.

9. Trata-se de marco legal abrangente e profundo, que estabelece as diretrizes para a gestão das florestas públicas; cria instrumentos de planejamento, como o plano anual de outorgas; estabelece as interconexões ministeriais necessárias à definição de onde, quando e em que condições serão concedidas as áreas, bem como as interconexões federativas a partir dos zoneamentos ecológicos-econômicos das demais esferas de governo; normatiza os procedimentos do processo de outorga; institui cadastros e ferramentas específicas de gestão; delinea critérios para o licenciamento ambiental; enumera as cláusulas editalícias mínimas; especifica as garantias aceitáveis; estipula as cláusulas essenciais do contrato e prazos de concessão; dentre tantas outras prescrições que impactam diretamente na segurança jurídica do processo.

10. A lei do sistema nacional de unidades de conservação (SNUC) não abre a possibilidade de delegação do uso de unidades de conservação de proteção integral a terceiros, exceto quando, em seu artigo 30, menciona que podem ser geridas por organizações da sociedade civil de interesse público

²⁰ Lei 11.284/2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável

com objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão.

11. No regulamento que abarca esse dispositivo [Decreto 4.340/2002, art. 21], cogita-se o instituto da gestão compartilhada da unidade por organização da sociedade civil de interesse público (Oscip), cujos objetivos sejam a proteção do meio ambiente ou a promoção do desenvolvimento sustentável desempenhados, preferencialmente, na unidade de conservação ou no mesmo bioma. Este não é o caso da entidade que se pretende selecionar na concessão sob análise. (TCU, 2017)

Essa discussão perpassa duas questões importantes. A primeira diz respeito à regulamentação específica da concessão florestal por meio da Lei 11.284/2006, que não fez parte do escopo deste estudo. A segunda refere-se à existência ou não de dispositivo legal que permita a delegação do uso de UCs de proteção integral a terceiros. Esta segunda questão é discutida a seguir.

Uma das diretrizes do SNUC é a de buscar apoio e cooperação de outros interessados na gestão das UCs, como dispõe o art. 5º, inciso IV, da Lei 9.985/2000:

Art. 5º O SNUC será regido por diretrizes que:

(...)

IV – busquem o apoio e a cooperação de organizações não-governamentais, de organizações privadas e pessoas físicas para o desenvolvimento de estudos, pesquisas científicas, práticas de educação ambiental, atividades de lazer e de turismo ecológico, monitoramento, manutenção e outras atividades de gestão das unidades de conservação;

Essa diretriz pode ser implementada por meio de diversas estratégias, como o programa de voluntariado²¹, a doação de recursos²² e a gestão compartilhada. A gestão compartilhada de UCs é mencionada no art. 30 da Lei 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.

O Decreto 4.340/2002, que regulamenta a Lei 9.985/2000, trata da gestão compartilhada em um capítulo específico (Capítulo IV – Da gestão compartilhada com OSCIP). O art. 21 desse decreto estabelece o seguinte:

²¹ A Instrução Normativa 3/2016, do ICMBio, dispõe sobre o Programa de Voluntariado no instituto.

²² Lei 9.985/2000, art. 34. Os órgãos responsáveis pela administração das unidades de conservação podem receber recursos ou doações de qualquer natureza, nacionais ou internacionais, com ou sem encargos, provenientes de organizações privadas ou públicas ou de pessoas físicas que desejarem colaborar com a sua conservação. Parágrafo único. A administração dos recursos obtidos cabe ao órgão gestor da unidade, e estes serão utilizados exclusivamente na sua implantação, gestão e manutenção.

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

Assim, observa-se que o instrumento da gestão compartilhada de UC é o termo de parceria, e que incide a Lei 9.790/1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Essa lei estabelece que podem ser qualificadas como OSCIP as pessoas jurídicas de direito privado que não possuam fins lucrativos, conforme se observa da redação do art. 1º, *caput* e § 1º:

Art. 1º Podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que tenham sido constituídas e se encontrem em funcionamento regular há, no mínimo, 3 (três) anos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.019, de 2014)

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

Desse modo, a legislação admite o compartilhamento da gestão de UCs entre o Poder Público e pessoas jurídicas de direito privado, desde que não haja finalidade de lucro com as atividades desempenhadas. Todavia, no caso da concessão de uso público, o principal interesse da concessionária é obter lucro com a exploração econômica da UC. Além da possibilidade ou não de haver lucro, outra diferença entre os institutos analisados é o instrumento: a gestão compartilhada com OSCIP é firmada por meio de termo de parceria, ao passo que a concessão de uso público é celebrada por meio de contrato administrativo. Assim, a concessão não configura caso de gestão compartilhada de UCs, prevista no art. 30 da Lei 9.985/2000 e no Decreto 4.340/2002.

Tampouco é o caso de enquadrar a concessão de uso público como hipótese de autorização de exploração de produtos, sub-produtos e serviços inerentes às UCs, com pagamento por parte do explorador (Lei 9.985/2000, art. 33, Decreto 4.340/2002, arts. 25 a 30). Segundo o art. 25 do Decreto 4.340/2002:

Art. 25. É passível de autorização a exploração de produtos, sub-produtos ou serviços inerentes às unidades de conservação, de acordo com os objetivos de cada categoria de unidade.

Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, entende-se por produtos, sub-produtos ou serviços inerentes à unidade de conservação:

I – aqueles destinados a dar suporte físico e logístico à sua administração e à implementação das atividades de uso comum do público, tais como visitação, recreação e turismo;

II – a exploração de recursos florestais e outros recursos naturais em Unidades de Conservação de Uso Sustentável, nos limites estabelecidos em lei.

Desse modo, a legislação efetivamente autoriza a exploração de serviços nas UCs, incluindo aqueles relativos à implementação de atividades de uso público, o que inclui visitação, recreação e turismo (Decreto 4.340/2002, art. 25, parágrafo único, inciso I). Contudo, trata-se de autorização, que constitui ato administrativo unilateral, a título precário e sujeito à revogação a qualquer momento. Por sua vez, a concessão é celebrada mediante contrato administrativo, que gera direitos e deveres recíprocos entre o Poder Público e o ator privado, e não pode ser revogado unilateralmente, salvo nas hipóteses legais e mediante indenização ao contratado (Lei 8.987/1995). Assim, a concessão de uso público em UCs não tem respaldo jurídico nessas normas referentes à autorização de exploração de bens e serviços.²³

Nesse sentido, no Acórdão 2.626/2017-Plenário, o Ministro relator alinhou-se à “corrente doutrinária formalista, que preconiza que somente estão sujeitos à concessão os serviços explicitamente autorizados em lei”, e concluiu não haver autorização legal expressa para a concessão de uso público nos parques nacionais, visto que “não seria possível extrair da lei do SNUC, tampouco de outros diplomas, autorização para a delegação da gestão dos parques nacionais” (TCU, Acórdão 2.626/2017, voto do Ministro relator, item 16).

Em nota de rodapé, o voto mencionou ainda a Lei 9.074/1995, que “estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências”, e cujo art. 2º dispõe:

Art. 2º **É vedado** à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios **executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos**, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis

²³ A palavra autorização é utilizada em dois sentidos diferentes aqui. No critério geral referente à “autorização legal expressa”, a palavra refere-se à previsão expressa em lei; esse termo foi escolhido por ser o mesmo utilizado no voto do Ministro relator no Acórdão 2.626/2017-Plenário-TCU. Por sua vez, no art. 33 da Lei 9.985/2000 e no art. 25 do Decreto 4.340/2002, a palavra “autorização” refere-se ao instrumento por meio do qual o Poder Público delega a realização de alguma atividade ou a utilização de bem público; é o termo utilizado pela Constituição Federal, ao lado de permissão e concessão, no art. 21, incisos XI e XII (“explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão...”).

Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei nº 8.987, de 1995.

Com base nesse artigo, e adotando uma postura formalista ou legalista, como fez o Ministro em seu voto, seria proibido conceder serviços públicos sem haver lei autorizando e fixando os termos da concessão.

Essa primeira condição geral – autorização legal expressa – foi atendida por meio da Medida Provisória 809/2017, convertida na Lei 13.668/2018, que inseriu o art. 14-C na Lei 11.516/2007, que prevê expressamente a possibilidade de concessão de serviços, áreas e instalações de UCs federais:

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.

Rodrigues (2019) relata que essa alteração, embora aparentemente pequena,

impactou positiva e radicalmente o rumo da gestão dos parques nacionais brasileiros, viabilizando a reorganização institucional do ICMBio e, conseqüentemente, induzindo o aparecimento de novas empresas interessadas nesse nicho, até então restrito, de mercado. (RODRIGUES, 2019)

Assim, considera-se atendida a condição geral da autorização legal expressa para a concessão de uso público – com efeitos positivos para a política pública.

A segunda condição geral é um **marco regulatório** que defina a estratégia da política pública de concessão de uso público em UCs federais, detalhando os seus objetivos (com metas, indicadores e diretrizes) e os papéis e responsabilidades dos atores envolvidos. Os fundamentos para sustentar a necessidade dessa condição geral são: 1) as diretrizes propostas por Thompson *et al.* (2014) para as concessões turísticas em áreas naturais protegidas; 2) os referenciais de controle e para avaliação de governança em políticas públicas do TCU (TCU, 2014; TCU, 2020); 3) os Acórdãos 2.626/2017 e 1.383/2021 do TCU; e 4) o relatório de auditoria anual de contas do ICMBio do exercício de 2018 (CGU, 2019).

Thompson *et al.* (2014) propõem diretrizes para as concessões turísticas em áreas naturais protegidas, e a primeira delas é o embasamento jurídico do sistema de concessões no país. O cerne desse embasamento reside na definição e priorização

dos objetivos do sistema de concessões, que podem ser vários (THOMPSON *et al.*, 2014):

- Geração de renda
- Contribuir para a conservação da biodiversidade
- Contribuir para a melhoria dos serviços e instalações para os visitantes
- Contribuir para o desenvolvimento econômico e rural
- Gerir o uso excessivo e os impactos
- Empoderamento econômico das pessoas que vivem dentro e ao redor da área protegida (THOMPSON *et al.*, 2014)²⁴

Todos esses objetivos são legítimos, porém devem ser priorizados conforme o que o Poder Público considere mais importante, orientando os atores envolvidos para o alcance dos resultados esperados (THOMPSON *et al.*, 2014). A definição clara dos objetivos de uma política pública é indicada como boa prática pelo Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU, especialmente quanto à fase de desenho e institucionalização da política, no estágio da sua formulação (TCU, 2020). Além disso, o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas propõe o componente “planos e objetivos” da política, orientada por uma “formulação geral que defina sua lógica de intervenção” e “explicitite suas prioridades, para que os processos de execução sejam adequadamente orientados e possam ser redesenhados caso haja necessidade de ajustes, como, por exemplo, em situações de escassez de recursos ou mudanças relevantes de cenários” (TCU, 2014).

A necessidade de um marco regulatório também foi registrada em decisões do TCU. Uma delas é o Acórdão 2.626/2017, já mencionado no tópico 5.1.1 (contexto histórico e normativo), que apreciou denúncia sobre supostas irregularidades no processo de concessão de uso de área do Parque Nacional de Brasília. Embora, sob a ótica processual, fosse suficiente a declaração da perda de objeto do processo, o Ministro relator consignou algumas considerações relevantes em seu voto:

7. Após o exame das respostas às oitivas por mim determinadas, ainda que, de fato, seja possível elidir várias das irregularidades cogitadas na inicial da denúncia, a **questão fulcral**, que se refere à existência de um marco legal sólido que proporcione razoável segurança jurídica e alinhamento de expectativas entre a administração, o agente privado delegado e os interesses difusos da sociedade, para além dos usuários frequentadores dos

²⁴ Tradução livre do original, em inglês: “Generating income; Contributing to biodiversity conservation; Contributing to improved services and facilities for visitors; Contributing to economic and rural development; Managing overuse and impacts; Economic empowerment of people living in and around the protected area” (THOMPSON *et al.*, 2014).

parques nacionais, foi apenas iniciada nas reuniões técnicas com os qualificados representantes do ICMBio. (TCU, 2017)

Desse modo, ficou registrada a preocupação de haver um marco legal sólido para a concessão de uso público em UCs. Trata-se de uma declaração *incidenter tantum*, que não constitui obrigação formal imposta aos destinatários da decisão, embora configure um posicionamento do Tribunal sobre o tema, servindo de orientação indireta para a Administração Pública e demais interessados.

O TCU retomou essa questão no Acórdão 1.383/2021, que julgou a auditoria coordenada em unidades de conservação, também de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira.²⁵ Em seu voto, o Ministro registrou:

A lacuna legal suscitada por esta Corte à época foi suplantada pela edição da Medida Provisória 809/2017, posteriormente convertida na Lei 13.668/2018, que inseriu o art. 14-C na Lei 11.516/2007, de modo a autorizar, expressamente, a concessão de serviços, áreas e instalações de UC.

“art. 14-C. (...)”

Como se vê, a solução legislativa adotada não instituiu, propriamente, um marco regulatório.

É exatamente esse o cerne do diagnóstico crítico apresentado pela CGU e pela equipe de auditoria e que culmina com a seguinte observação:

“322. (...) a alteração legislativa promovida pela Lei 13.668/2018 não representa um marco regulatório ou estratégico para as concessões de uso público nas UCs federais, mas sim uma autorização legal para a concessão. Não há uma definição legal e formal dos objetivos, diretrizes e resultados esperados com as concessões de uso público, tampouco uma manifestação estatal a respeito do que se pretende com a exploração do patrimônio público natural representado pelas UCs (metas, indicadores, objetivos e restrições). Assim, os contratos de concessão têm sido celebrados na ausência de um marco regulatório e estratégico específico para as concessões de serviços nas unidades de conservação da natureza, conforme constatou a CGU na auditoria referida (peça 20).” (TCU, 2021a)

Essa auditoria do TCU mencionou o relatório de auditoria anual de contas do ICMBio do exercício de 2018, elaborado pela CGU (2019), cujo capítulo 2 trata da “avaliação da governança do programa de concessão de serviços de apoio ao uso público nas unidades de conservação”. As principais conclusões desse relatório, no que interessa ao presente trabalho, foram:

Nesse cenário, verifica-se que, embora não haja um marco regulatório instituindo o programa de concessões como uma política pública de parcerias ambientais para a gestão das áreas de uso público das unidades de conservação, o programa conta com fundamento legal e com um fluxo de trabalho definido no âmbito do ICMBio.

²⁵ Processo TC-023.646/2018-7, julgado pelo relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira.

O programa também conta com uma metodologia para classificar as UCs quanto ao seu potencial de visitação, ou seja, há critérios para a definição das unidades que serão incluídas no seu escopo.

Quanto aos demais critérios de avaliação referentes ao componente “institucionalização”, merecem a atenção dos gestores, conforme descrito abaixo, a ausência de definição do papel do MMA e de outras instâncias governamentais na política, bem como a ausência de um documento orientador que trace objetivos, metas, indicadores e diretrizes para a política pública. (CGU, 2019)

Assim, a CGU (2019) constatou a ausência de definição de dois componentes importantes de governança na política: objetivos (incluindo metas, indicadores e diretrizes), com prejuízo para o acompanhamento e avaliação do programa; e o papel dos atores envolvidos (MMA e outros), com prejuízo para a implementação da política. A falta de definição do papel de outros atores governamentais relevantes também foi identificada pelo TCU, conforme se conclui de duas deliberações referentes à inclusão do Ministério do Turismo (MTur) e da Fundação Nacional do Índio (Funai) no processo de concessão (item 9.3 do Acórdão 2.472/2020 e item 9.4 do Acórdão 498/2021), como mencionado no tópico 5.1.2.

Como resultado, a CGU (2019) fez as seguintes recomendações ao ICMBio:²⁶

1. Elaborar **documento estratégico** que estabeleça objetivos, metas, indicadores e diretrizes para o programa de concessão de serviços de apoio ao uso público nas Unidades de Conservação, envolvendo o Ministério do Meio Ambiente no processo de elaboração, de modo a definir seu papel no programa.
2. Estabelecer planos operacionais que definam ações prioritárias e indiquem metas de curto e médio prazo, bem como um cronograma de implementação e fontes de financiamento para o programa de concessão de serviços de apoio ao uso público nas Unidades de Conservação.
3. Elaborar Regimento Interno ou outros atos normativos que disciplinem o funcionamento do Comitê Especial de Concessões e das Comissões de Fiscalização e Acompanhamento.
4. Avaliar a possibilidade de inserir, nos próximos contratos de concessão, a obrigação contratual de disponibilização de sistema de atendimento físico e eletrônico ao visitante e uma ouvidoria para apurar reclamações relativas aos serviços prestados pelas concessionárias.
5. Realizar o mapeamento das competências dos servidores designados para o monitoramento dos contratos de concessão e, com base neste mapeamento, elaborar um plano de capacitações e implementá-lo. (CGU, 2019)

Em 2020, o ICMBio editou a Instrução Normativa 13, que disciplina as normas e procedimentos internos para a elaboração de documentos editalícios e contratuais, fiscalização dos contratos e o monitoramento das concessões de uso público, entre

²⁶ Em razão das recomendações emitidas pela CGU (2019), o TCU absteve-se de proferir deliberação idêntica na auditoria operacional em unidades de conservação (TCU, 2021a).

outras atividades.²⁷ Em termos de estrutura organizacional, essa norma instituiu o Comitê Especial de Concessões (CEC), composto por diversas unidades do instituto, e criou a figura da Comissão de Fiscalização e Acompanhamento Contratual (CFAC), designada para cada contrato de concessão (arts. 3º, 4º e 11).

Embora essa estruturação do ICMBio seja relevante do ponto de vista de sua organização interna para conduzir o processo administrativo da concessão, não estão definidos os papéis e as responsabilidades de outros atores relevantes, como o MMA, o MTur e, em alguns casos, a Funai e outros órgãos e entidades. Essa definição não poderia ser feita no âmbito de uma instrução normativa do ICMBio, porém poderia se dar em ato normativo conjunto, ou mesmo norma superior (decreto ou lei).

Ademais, também não se encontram estabelecidos os objetivos da concessão de uso público. A Instrução Normativa 13/2020 do ICMBio conceitua o “monitoramento da concessão” como o “acompanhamento regular realizado por meio de indicadores de desempenho que permitam avaliar o cumprimento dos objetivos do projeto de concessão” (art. 2º, inciso VIII). Isto é, os objetivos da concessão são definidos para cada caso, por meio do projeto básico de concessão, que instrui a fase interna da licitação (arts. 5º e 7º, inciso I). Essa situação amplia a margem de discricionariedade do gestor, na elaboração do projeto de concessão e dos documentos da licitação (edital, minuta de contrato e estudos de viabilidade), e da própria concessionária, na apresentação da proposta e na execução do contrato.

Não há propriamente uma estratégia governamental no âmbito de um marco regulatório que estabeleça a lógica de intervenção da política pública. Os objetivos da política pública ficam implícitos, e sujeitos a interpretações subjetivas; afinal, a concessão de uso público nas UCs federais serve para quê? Arrecadação via outorga? Quanto? Conservação da biodiversidade? Como? Impulsionar a visitação nas UCs? Para quanto, e sob quais condições? Em qualquer dessas possibilidades, quais são as metas, os indicadores e os mecanismos de monitoramento e controle? Essas respostas não estão claras, com prejuízo para a política pública, como se discutirá no tópico 5.3.

²⁷ Segundo a respectiva ementa, a IN 13/2020 “disciplina, no âmbito do ICMBio, as normas e procedimentos para a estruturação, a elaboração de documentos editalícios e contratuais, a execução, fiscalização dos contratos e monitoramento das concessões de serviços, áreas ou instalações de apoio à visitação em unidades de conservação federais”.

5.2.2. Condições específicas

As condições específicas consideradas no presente trabalho são as seguintes: plano de manejo, uso público, regularização fundiária e adequação para a concessão. Essas condições foram examinadas para cada uma das 28 UCs federais analisadas neste estudo, com base nos dados extraídos das fontes explicitadas no tópico 4.3 (metodologia): Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão (SAMGe) do ICMBio (2022); Índice de Implementação e Gestão de Áreas Protegidas (INDIMAPA) do TCU (2021); Índice de Atratividade Turística (IAT), de Souza *et al.* (2017a) e Souza (2016); portal do ICMBio na sua versão antiga (<https://www.icmbio.gov.br/portal/>); portal “Unidades de Conservação do Brasil”, do ISA (<https://uc.socioambiental.org/pt-br/>); e relações semestrais de UCs prioritárias para indenizações de regularização fundiária (Portarias 567/2021 e 948/2020, do ICMBio).

A seguir, são apresentados os fundamentos de cada uma dessas condições específicas para a concessão de uso público nas UCs federais brasileiras.

O **plano de manejo** é o documento técnico que define o zoneamento da UC e normatiza o uso da área e o manejo dos recursos naturais, devendo ser observado para qualquer atividade que seja desenvolvida na unidade (Lei 9.985, arts. 2º, inciso XVII, e 27). A Política Nacional do Turismo dispõe expressamente que o turismo em UC deve ser “desenvolvido em consonância com seus objetivos de criação e com o disposto no plano de manejo da unidade” (Lei 11.771/2008, art. 5º, parágrafo único).

Assim, supõe-se que todas as UCs federais selecionadas para a concessão tenham o plano de manejo e que ele esteja atualizado. Para investigar a presença dessa condição específica, consideraram-se: a sua existência, os anos de sua aprovação e revisões pontuais ou gerais, e a indicação, no SAMGe, de eventual necessidade de revisá-lo.

O **uso público** compreende as atividades de turismo ecológico, recreação em contato com a natureza, e educação e interpretação ambiental, conforme mencionado no tópico 4.3 (metodologia). O desenvolvimento do uso público em UCs tem amplo respaldo legal: é um dos objetivos do SNUC²⁸ e da Política Nacional do Turismo²⁹;

²⁸ Lei 9.985/2000, art. 4º, inciso XII.

²⁹ Lei 11.771/2008, art. 5º, inciso VIII.

integra o objetivo básico dos parques nacionais³⁰; e para a sua exploração podem ser concedidos serviços, áreas ou instalações de UCs³¹.

A hipótese de pesquisa é que as UCs incluídas no programa de concessão tenham o uso público relativamente consolidado, uma vez que a concessão não teria o escopo de, por si só, criar e gerir a demanda turística na UC. Para investigar isso, consideraram-se: o histórico de visitação (número de visitas em 2019 às UCs); dados no SAMGe quanto às necessidades de implantar, planejar e ordenar o uso público e de monitorar a visitação; dados do indicador U (uso público) do INDIMAPA, em seus componentes U₁ (aproveitamento do potencial de uso público), U₂ (estrutura de visitação) e U₃ (pessoal disponível); e o índice de atratividade turística (IAT) de cada UC (Souza *et al.*, 2017a).

A **regularização fundiária** é condição para a realização de diversas atividades na UC, especialmente aquelas que envolvem instalações e infraestrutura, tendo em vista a necessidade de segurança jurídica para o investimento envolvido. A política do SNUC é essencialmente territorial, de maneira que as questões territoriais são fundamentais. Segundo o relatório de auditoria do TCU (2021):

338. A política pública de áreas protegidas pressupõe o estabelecimento de territórios voltados à conservação da biodiversidade *in situ*, demandando uma gestão territorial efetiva que permita que essas áreas alcancem os objetivos para os quais foram criadas. Assim, a adequada implementação e gestão das unidades de conservação passa necessariamente por sua consolidação territorial, que tem a regularização fundiária como componente importante. Desse modo, o SNUC insere-se no complexo contexto fundiário do país, com todas as suas questões históricas, sociais e institucionais. (TCU, 2021a)

Assim, a regularização fundiária das UCs merece destaque. É procedimento obrigatório para toda a extensão territorial dos parques nacionais e das florestas nacionais³² – as duas categorias consideradas neste estudo, conforme explicitado no tópico 4.3 (metodologia). Além disso, é necessário que esteja regularizada a área na qual serão desenvolvidas as atividades objeto da concessão de uso público.

Além de ser condição específica, a regularização fundiária é um processo que se beneficia dos recursos obtidos mediante a cobrança de taxa de visitação, como dispõe o art. 35, inciso II, da Lei 9.985/2000:

³⁰ Lei 9.985/2000, art. 11.

³¹ Lei 11.516/2007, art. 14-C, incluído pela Lei 13.668/2018.

³² Lei 9.985/2000, arts. 11, § 1º, e 17, § 1º.

Art. 35. Os recursos obtidos pelas unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral mediante a cobrança de taxa de visitação e outras rendas decorrentes de arrecadação, serviços e atividades da própria unidade serão aplicados de acordo com os seguintes critérios:

I - até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na implementação, manutenção e gestão da própria unidade;

II - até cinquenta por cento, e não menos que vinte e cinco por cento, na regularização fundiária das unidades de conservação do Grupo;

III - até cinquenta por cento, e não menos que quinze por cento, na implementação, manutenção e gestão de outras unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral.

Ou seja, os recursos obtidos mediante a cobrança de taxa de visitação nos parques nacionais, que fazem parte do grupo das UCs de proteção integral³³, devem ser aplicados na regularização fundiária de UCs desse mesmo grupo³⁴, na proporção de 25% a 50% do total auferido.

Para analisar essa condição específica, consideraram-se: as ações de manejo constantes do SAMGe referentes à necessidade de realizar a regularização fundiária em imóveis privados ou em terras públicas³⁵; o componente T₁ (regularização fundiária) do indicador T (consolidação territorial) do INDIMAPA; e se a UC constava ou não das relações semestrais de UCs prioritárias para indenizações de regularização fundiária (Portarias 567/2021 e 948/2020, do ICMBio).

Cabe mencionar a dificuldade de se obterem dados mais precisos sobre a regularização fundiária no Brasil, inclusive no caso das UCs, o que foi objeto de deliberações do TCU em diversas auditorias, inclusive nas relacionadas às unidades de conservação (Acórdão 3.101/2013, item 9.3.4; Acórdão 1.206/2015, item 9.1.2.1; Acórdão 1.383/2021, item 9.2.2).

Por fim, a condição da **adequação para a concessão de uso público** busca analisar se uma dada UC possui alguns pré-requisitos imediatos para a concessão: potencial para a concessão, zoneamento de áreas, estudos de viabilidade etc. Nesse critério, foram considerados os dados do indicador N (concessões) do INDIMAPA, quanto aos seus três componentes: N₁ (zoneamento para concessão), N₂ (estudos de

³³ Lei 9.985/2000, art. 8º, inciso III.

³⁴ O grupo das unidades de proteção integral abrange as seguintes categorias de UC: estação ecológica, reserva biológica, parque nacional, monumento natural e refúgio de vida silvestre (Lei 9.985/2000, art. 8º).

³⁵ No SAMGe, há duas ações de manejo diferentes: “realizar a regularização fundiária em imóveis privados” e “realizar a regularização fundiária em terras públicas (CCDRU)” – ambas foram tratadas no estudo como equivalentes. Para esclarecimento, a sigla CCDRU refere-se ao contrato de concessão de direito real de uso, que constitui um ajuste formal celebrado pelo ICMBio para conceder parte do território de uma área protegida às comunidades beneficiárias, de maneira a regularizar a sua ocupação em terras públicas (Decreto-Lei 271/1967, Lei 9.636/1988 e Lei 11.481/2007).

viabilidade) e N₃ (concessões estabelecidas). O zoneamento da UC pode ser considerado uma atividade central e transversal no contexto da concessão, visto que considera o planejamento e o ordenamento do uso público nas zonas da UC, de acordo com os objetivos da concessão em cada zona e o impacto ambiental aceitável (Thompson *et al.*, 2014)³⁶.

O Quadro 10 a seguir esquematiza essas quatro condições específicas:

Quadro 10 – Condições específicas para a concessão de uso público

Condição específica	Fundamento	Elementos investigados	Fontes de informação
Plano de manejo	Lei 9.985, art. 27. Lei 11.771/2008, art. 5º, parágrafo único.	Existência e anos de aprovação ou revisão do plano de manejo	SAMGe, portal antigo do ICMBio, e portal de UCs do ISA.
Uso público	Lei 9.985/2000, arts. 4º, inciso XII, e 11. Lei 11.771/2008, art. 5º, inciso VIII. Lei 11.516/2007, art. 14-C, incluído pela Lei 13.668/2018.	Número de visitas em 2019; ações de manejo de implantar, planejar e ordenar o uso público e de monitorar a visitação; Índice de atratividade turística (IAT); uso público consolidado ou desordenado.	Painel dinâmico no portal do ICMBio, SAMGe, indicador U (uso público) do INDIMAPA (TCU, 2021a), e IAT (Souza <i>et al.</i> , 2017a; Souza, 2016)
Regularização fundiária	Lei 9.985, arts. 11, § 1º, e 17, § 1º. Lei 9.985, art. 35, inciso II.	Pendências de regularização fundiária; condição da regularização fundiária; UCs federais prioritárias para indenizações de regularização fundiária	SAMGe; INDIMAPA, indicador T, componente T ₁ (TCU, 2021a); Portarias 567/2021 e 948/2020 do ICMBio.
Adequação para a concessão de uso público	Lei 11.516/2007, art. 14-C, incluído pela Lei 13.668/2018.	Zoneamento para a concessão, estudos de viabilidade e concessões de uso público estabelecidas	INDIMAPA, indicador N, componentes N ₁ , N ₂ e N ₃ (TCU, 2021a)

Fonte: elaborado pelo autor.

Essas quatro condições específicas foram investigadas nas 28 UCs federais analisadas neste estudo. Os dados são apresentados nos quadros a seguir, conforme a seguinte subdivisão: Quadro 11 – Condições específicas nas UCs federais com contrato de concessão (antes e após a Lei 13.668/2018); e Quadro 12 – Condições específicas nas UCs qualificadas no âmbito do PPI. Na sequência, são apresentadas a discussão dos resultados do estudo e as considerações finais.

³⁶ Thompson *et al.* (2014) mencionam duas ferramentas conhecidas de planejamento para o zoneamento: *Recreation Opportunity Spectrum* (ROS), também mencionada em Souza e Thapa (2018), e *Limits of Acceptable Change* (LAC).

Quadro 11 – Condições específicas nas UCs federais com contrato de concessão (antes e após a Lei 13.668/2018)

Unidade de conservação	Plano de manejo		Uso público				Regularização fundiária			Adequação
	Anos	SAMGe	$U_1+U_2+U_3=U$ (Indimapa)	SAMGe	Visitas em 2019	IAT	SAMGe	T ₁ (Indimapa)	Prioridade	$N_1+N_2+N_3=N$ (Indimapa)
Aparados da Serra	2004, 2019		1+0+0=1	P	137.294	3,0	R	0	X	1+1+0=2
Canela	2017		1+0+0=1	I, M	2.318	3,1		1		1+1+0=2
Chapada dos Veadeiros	1998, 2009, 2021	Revisar	1+1+0=2	P, M	79.347	2,9	R	0	X	1+1+1=3
Iguaçu	1989, 2002, 2018		1+1+1=3	P, I	2.020.358	4,0		1	X	1+1+1=3
Itatiaia	1982, 2014		1+1+0=2	P, I	127.432	3,9	R	0		1+1+1=3
Marinho Fernando de Noronha	1991, 2018		1+1+0=2	P, I	613.259	3,4		1	X	1+1+1=3
Pau Brasil	2016		1+1+0=2	P, I	752	NA	R	0		1+1+1=3
São Francisco de Paula	1989, 2020		1+1+0=2	I	4.356	3,1	R	1		1+1+0=2
Serra Geral	2004, 2019		1+0+0=1		87.213	2,6	R	0	X	1+1+0=2
Tijuca	1981, 2008		1+0+0=1	P, I, M	2.953.932	4,9	R	0	X	1+1+1=3
10 UCs com concessão	2008 a 2021	1	U = 1, 2 ou 3	9			7	T₁ = 0 ou 1	6	N = 2 ou 3

Fonte: elaborado pelo autor. Notas: na coluna da condição da regularização fundiária, “R” indica a existência, no SAMGe, de ação de manejo para a regularização fundiária, e “X” indica que a UC é prioritária na relação semestral para a regularização fundiária.

Quadro 12 – Condições específicas nas UCs qualificadas no âmbito do PPI para a concessão de uso público

Unidade de conservação	Plano de manejo		Uso público				Regularização fundiária			Adequação
	Anos	SAMGe	$U_1+U_2+U_3=U$ (Indimapa)	SAMGe	Visitas em 2019	IAT	SAMGe	T ₁ (Indimapa)	Prioridade	$N_1+N_2+N_3=N$ (Indimapa)
Anavilhanas	2002, 2017		1+0+0=1	P, I	40.667	3,0		1		NA
Parque Nacional de Brasília	1998, 2016	Revisar	1+0+0=1	I	251.521	4,3	R	0	X	1+1+0=2
Floresta Nacional de Brasília	2016		1+0+0=1	P	70.623	3,6		0		0+0+0=0
Caparaó	1981, 2015, 2019	Revisar	1+1+0=2	P, I	123.358	2,5	R	0		1+1+0=2
Chapada dos Guimarães	2009, 2020		1+0+0=1	P, I	183.592	3,8	R	0	X	1+1+0=2
Ipanema	2003, 2017		1+1+0=2	P, I	50.771	3,3		1		NA
Jaú	1998, 2002		1+0+0=1	P, I	9.552	2,4	R	0		NA
Jericoacara	2011, 2021		1+0+0=1	P, I, M	1.322.883	3,4	R	0	X	1+1+0=2
Lençóis Maranhenses	2003	Revisar	1+0+0=1	I, M	151.786	2,8	R	0	X	1+1+0=2
Restinga de Jurubatiba	2008, 2020		1+0+0=1	I	139.276	3,3	R	1		NA
São Joaquim	2018		1+0+0=1	P, I	51.449	3,0		0		1+1+0=2
Serra da Bocaina	1997, 2002, 2017, 2021		1+0+0=1	P, I	697.964	3,6	R	0		NA

Unidade de conservação	Plano de manejo		Uso público				Regularização fundiária			Adequação
	Anos	SAMGe	$U_1+U_2+U_3=U$ (Indimapa)	SAMGe	Visitas em 2019	IAT	SAMGe	T_1 (Indimapa)	Prioridade	$N_1+N_2+N_3=N$ (Indimapa)
Serra da Bodoquena	2013, 2018	Revisar	1+0+0=1	I	777	2,8	R	0		1+1+0=2
Serra da Canastra	1981, 2005, 2016, 2021		1+0+0=1	P, M	101.526	2,7	R	0	X	NA
Serra da Capivara	1993		1+1+1=3	P, M	29.733	2,4	R	1		NA
Serra do Cipó	2009		1+0+0=1	P, I	85.330	3,5	R	1		NA
Serra dos Órgãos	2008, 2017		1+1+1=3	P, I	196.230	3,9	R	1		1+1+1=3
Ubajara	2002		1+1+0=2	P, I, M	90.707	2,4	R	0		NA
18 UCs	1993 a 2021	4	U = 1, 2 ou 3	18 (todas)			14	$T_1 = 0$ ou 1	5	N = NA, 0, 2 ou 3

Fonte: elaborado pelo autor. Notas: na coluna da condição da regularização fundiária, "R" indica a existência, no SAMGe, de ação de manejo para a regularização fundiária, e "X" indica que a UC é prioritária na relação semestral para a regularização fundiária.

5.3. Discussão dos resultados

Este tópico apresenta a discussão dos resultados obtidos no presente estudo, no que diz respeito às condições gerais e às condições específicas para a concessão de uso público nas UCs federais. Ao final, são apresentadas as considerações finais do autor sobre o tema.

5.3.1. Resultados do estudo

Os resultados são organizados segundo os tópicos nos quais foram tratados:

- Tópico 5.1.1: Contexto histórico e normativo;
- Tópico 5.1.2: Papel do Tribunal de Contas da União (TCU);
- Tópico 5.1.3: UCs federais concedidas ou qualificadas para a concessão;
- Tópico 5.2.1: Condições gerais; e
- Tópico 5.2.2: Condições específicas.

No contexto histórico e normativo da política, observou-se que as decisões do TCU em um processo de denúncia (cautelar e Acórdão 2.626/2017) foram o estopim para mobilizar a Administração Pública no sentido de normatizar a autorização legal para as concessões de uso público nas UCs federais (Lei 11.516/2007, art. 14-C, *caput* e §§). Nesse ponto, embora os órgãos de controle externo sejam por vezes apontados como causadores de suspensões e paralisações da gestão pública, sua atuação – em parceria com o gestor – pode contribuir para a segurança jurídica e o aprimoramento da governança das políticas públicas.

Notou-se, também, que a atenção para um dado problema público varia entre as instâncias técnicas e as políticas. No caso da Medida Provisória (MP) 809/2017, a minuta original do ICMBio tinha por objetivo tratar das concessões de uso público, e incluiu dois temas assessórios: a compensação ambiental e a contratação de pessoal por tempo determinado. No entanto, na esfera política, esses dois temas secundários assumiram posição principal, e a MP publicada não dispôs sobre a concessão de uso público. Esse tema apenas foi resgatado em emendas parlamentares ao projeto de conversão da MP em lei, desperdiçando as discussões que haviam sido realizadas nas instâncias técnicas quando da elaboração da minuta da MP. Desse modo, a

intenção técnica de aprimoramento legislativo deve ser acompanhada de uma estratégia de articulação perante as instâncias políticas de tomada de decisão.

Quando ao papel do TCU, extraem-se duas conclusões principais. Em primeiro lugar, constatou-se que grande parte do esforço do TCU na análise da documentação encaminhada pelo poder concedente nos processos de concessão de uso público em UCs federais é dispendido na revisão de erros materiais, de forma, inconsistências e incompatibilidades, e ao exame de conformidade das minutas com a legislação. Portanto, conclui-se que os recursos do TCU poderiam ser mais bem aproveitados se a documentação passasse por uma revisão prévia pelo poder concedente antes de sua apresentação ao tribunal.

A segunda conclusão é a de que, embora seja uma instância de controle e, em alguns casos, aplicação de sanções, o TCU exerce o papel de contribuir com o poder público no aprimoramento dos processos de concessão de uso público em UCs federais, num caso de controle prévio ao ato administrativo.

No que diz respeito à implementação da política pública em si, constatou-se que houve mudanças na celebração de contratos de concessão de uso público. Antes da Lei 13.668/2018, os contratos eram celebrados de forma casuística, com prazos e condições diversos entre si, e poucas concessionárias participavam dos certames. A partir da lei, o processo de licitação e contratação começou a se estruturar, e atraiu a atenção de novos *players* do mercado turístico em áreas protegidas, não mais se concentrando em poucas concessionárias de grande porte.

Quanto às duas condições gerais, constatou-se que uma delas foi atendida, e a outra não. A primeira condição geral, relativa à autorização legal expressa da concessão de uso público nas UCs federais, foi atendida por meio da Lei 13.668/2018, que acrescentou o art. 14-C à Lei 11.516/2007, institucionalizando a política pública e conferindo-lhe segurança jurídica. No entanto, não está presente a segunda condição geral, referente a um marco regulatório para a política, de modo que não há definição dos seus objetivos (com metas, indicadores e diretrizes) e dos papéis e responsabilidades dos atores envolvidos.

Além dessas duas condições gerais, este estudo debruçou-se sobre quatro condições específicas para a concessão de uso público em UCs federais: plano de manejo, uso público, regularização fundiária e adequação para a concessão.

O plano de manejo, como era de se esperar, está presente em todas as 28 UCs federais consideradas no estudo. Quanto à atualização do plano, investigou-se o ano

de sua aprovação ou de sua última revisão, parcial ou total, bem como se, no SAMGe, consta ação de manejo indicando a necessidade de revisar o plano.

A Tabela 1 apresenta a distribuição dessas UCs conforme esses critérios:

Tabela 1 – Planos de manejo nas UCs federais concedidas ou qualificadas

Ano	UCs com ação no SAMGe (“revisar”)	UCs sem ação no SAMGe	Total de UCs
1980-2000		1	1
2001-2007	1	2	3
2008-2017	1	9	10
2018-2021	3	11	14
Total Geral	5	23	28

Fonte: elaborada pelo autor. Nota: os períodos foram distribuídos conforme alguns marcos legais importantes: 2000, ano da Lei 9.985, que instituiu o SNUC; 2007, ano da Lei 11.516, que criou o ICMBio; e 2018, ano da Lei 13.668, que inseriu o art. 14-C na Lei 11.516/2007.

Nota-se que metade dessas 28 UCs teve o plano de manejo revisado, total ou parcialmente, nos últimos 4 anos (2018-2021). Um grupo minoritário, de quatro UCs, não teve o plano revisado desde 2007.

Conclui-se, preliminarmente, que o processo de trabalho do plano de manejo está padronizado nas UCs inseridas no programa de concessão de uso público, visto que a maior parte dos planos foi revisada após a Lei 13.668/2018. Essa conclusão é preliminar porque os planos não foram analisados neste estudo, de modo que não foi verificada a extensão da sua última revisão, nem se eles estão ou não aderentes à realidade da UC no contexto da concessão. Por exemplo, o plano de manejo do Parque Nacional da Serra da Capivara data de 1993, e não foi revisado nos últimos 29 anos, nem consta ação no SAMGe para sua revisão; porém, não foi investigado se haveria ou não a necessidade de sua revisão.

Quanto à condição específica do uso público, o número de visitas em 2019 é bastante diverso nessas UCs, como mostra a Tabela 2:

Tabela 2 – Visitação nas UCs federais em 2019

Visitas em 2019	UCs com concessão	UCs sem concessão	Total
Acima de 2 milhões	2		2
De 1 milhão a 2 milhões		1	1
De 500 mil a 1 milhão	1	1	2
De 100 mil a 500 mil	2	7	9
De mil a 100 mil	4	8	12
Até mil	1	1	2
Total Geral	10	18	28

Fonte: elaborado pelo autor.

Nota-se que, em cinco parques nacionais, a visitação está bem consolidada, com mais de 500 mil visitas registradas em 2019: três deles contam com contrato de concessão (Tijuca, Iguaçu e Fernando de Noronha), e dois estão qualificados para a concessão (Jericoacoara e Serra da Bocaina). Na maioria das UCs analisadas, a visitação está na faixa de mil a 100 mil (43%), ou de 100 mil a 500 mil visitantes (32%).

No entanto, esses dados precisam ser examinados com cuidado, visto que são reconhecidas as limitações de controle da visitação nas UCs federais, em prejuízo para o monitoramento e avaliação do uso público (YOUNG e MEDEIROS, 2018; SEMEIA, 2019; TCU, 2021a). A esse respeito, o TCU recomendou ao ICMBio que “aprimore e implemente mecanismos de monitoramento, acompanhamento e controle de visitas nas unidades de conservação federais” (item 9.2.3 do Acórdão 1.383/2021).

Com base nos dados do indicador U do INDIMAPA, concluiu-se que o uso público tem ocorrido nas UCs, ainda que sem estrutura adequada. E os dados do SAMGe indicam a necessidade de executar ações de manejo para implantar, planejar e ordenar o uso público, e monitorar a visitação em quase todas as UCs examinadas, exceto apenas no caso do Parque Nacional da Serra Geral.

Quanto ao índice de atratividade turística, as UCs distribuem-se em quatro das cinco classes propostas por Souza *et al.* (2017a), conforme apresenta a Tabela 3:

Tabela 3 – Classes de atratividade turística das UCs federais

Classe	UC com concessão	UC qualificada no PPI	Total
Altamente intensiva	1		1
Intensiva	2	5	7
Extensiva	6	9	15
Semi-primitiva		4	4
Primitiva			0
Ausência de dados do IAT	1		1
Total	10	18	28

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Souza et al. (2017a) e Souza (2016). Nota: não há dados do IAT para o Parque Nacional do Pau Brasil, que possui contrato de concessão desde 2018.

O Parque Nacional da Tijuca (IAT = 4,9) situa-se na classe altamente intensiva de atratividade turística, visto que é marcado por ícones brasileiros conhecidos internacionalmente (Corcovado) e se localiza em um destino internacional consolidado (Rio de Janeiro/RJ), com infraestrutura turística completa, acesso por aeroportos internacionais e estradas duplicadas, entre outras características (SOUZA *et al.*, 2017a; SOUZA, 2016).

Sete das 28 UCs (25%) possuem atratividade intensiva, localizadas em regiões que representam destinos turísticos nacionais consolidados ou próximas a uma capital estadual, com boa infraestrutura turística e acesso por aeroportos e estradas duplicadas.

A maior parte das UCs analisadas (54%) situam-se na classe de atratividade extensiva, por situarem-se em regiões que representam destinos turísticos regionais ou próximas a cidade de médio porte, com média infraestrutura turística, com acesso por um voo e um deslocamento entre uma e duas horas em estradas pavimentadas ou não pavimentadas.

Seis das dez UCs federais com contrato de concessão classificam-se como de atratividade turística extensiva. Nesses casos, a concessão de uso público pode contribuir para estruturar a UC para a visitação e fomentar o turismo na região.

Uma parcela menor de UCs (14%) encontra-se na classe semi-primitiva, e nenhuma possui contrato de concessão até o momento. Por fim, nenhuma UC federal da classe primitiva foi qualificada para a concessão de uso público no âmbito do PPI.

A terceira condição específica refere-se à regularização fundiária, a respeito da qual foram consideradas três variáveis: o componente T_1 do indicador T do INDIMAPA, a existência ou não de ação no SAMGe sobre regularização fundiária, e a indicação ou não da UC como prioritária para a regularização fundiária. Os dados obtidos são apresentados na Tabela 4:

Tabela 4 – Dados da regularização fundiária nas UCs

Componente T_1 (regularização fundiária)	Existência, no SAMGe, de ação de manejo	UCs prioritárias	UCs não prioritárias	Total
$T_1=0$: o processo de regularização fundiária não foi concluído, com impacto negativo significativo sobre a UC.	Sim	9	7	16
	Não		2	2
$T_1=1$: o processo de regularização fundiária foi concluído; ou ele não foi concluído, mas o impacto negativo sobre a UC é mínimo.	Sim		5	5
	Não	2	3	5
	Total	11	17	28

Fonte: elaborado pelo autor.

Observa-se, na Tabela 4, que 16 das 28 UCs (57%) situam-se na primeira linha da tabela, que se refere às UCs que possuem ação de manejo no SAMGe referente à regularização e nas quais a não conclusão desse processo causa impacto negativo significativo à UC ($T_1=0$). Dessas 16, a maioria consta da relação semestral de UCs prioritárias para as indenizações para a regularização fundiária.

Na segunda linha da tabela, aparecem duas UCs que: não possuem ação de manejo de regularização fundiária no SAMGe; sofrem impacto negativo significativo pela não conclusão desse processo ($T_1=0$); e não são prioritárias para receber as indenizações. É o caso do Parque Nacional de São Joaquim e da Floresta Nacional de Brasília, cujas questões fundiárias não foram investigadas a fundo neste estudo.

A terceira e a quarta linhas da Tabela 4 apresentam 10 UCs, nas quais o processo de regularização foi concluído, ou, embora não tenha sido concluído, não há impacto negativo significativo para a UC ($T_1=1$). Delas, 5 possuem ação de manejo no SAMGe e não são prioritárias para as indenizações. As outras 5 não possuem ação de manejo no SAMGe, sendo que 2 são prioritárias e 3 não são prioritárias para as indenizações por regularização fundiária.

Nota-se que há consistência em grande parte dos resultados do cruzamento desses dados, especialmente no que diz respeito a 24 das 28 UCs (86%): as 16 UCs indicadas na primeira linha da tabela, e 8 das 10 UCs apresentadas na terceira e na quarta linhas (as não prioritárias para as indenizações de regularização fundiária).

No caso das 4 UCs restantes, essa análise pode ser mais aprofundada em estudos específicos. É o caso do Parque Nacional de São Joaquim e da Floresta Nacional de Brasília (sem contrato de concessão), em que pode haver uma divergência entre os dados do SAMGe (inexistência de ação de manejo) e do INDIMAPA ($T_1=0$, o que indica que a regularização não foi concluída, com impacto negativo significativo para a UC). É o caso também dos Parques Nacionais do Iguaçu e Fernando de Noronha (ambos com contrato de concessão), que são UCs prioritárias para as indenizações para regularização fundiária, embora não possuam ação de manejo para esse processo no SAMGe e, segundo o INDIMAPA, a regularização fundiária estaria concluída ou a sua não conclusão geraria impactos negativos mínimos para a UC.

Assim, conclui-se que, embora a regularização fundiária seja um desafio para a gestão e a implementação das UCs, esse processo está sendo endereçado pelo ICMBio na maior parte das UCs inseridas no programa de concessão de uso público, seja por meio de ação de manejo no SAMGe, seja por sua priorização na lista semestral de indenização para regularização fundiária.

Por fim, a quarta condição específica considerada neste estudo é a adequação para a concessão, analisada com base nos dados dos três componentes do indicador N do INDIMAPA: N_1 (zoneamento para a concessão), N_2 (estudos de viabilidade) e N_3 (concessão estabelecida). Foram encontradas quatro situações distintas, ilustradas na Tabela 5:

Tabela 5 – Dados da adequação para a concessão nas UCs

Valor do indicador N e dos componentes N ₁ , N ₂ e N ₃	Interpretação do resultado do indicador N	UCs com concessão	UCs qualificadas no PPI	Total
N=3 (N ₁ =1, N ₂ =1 e N ₃ =1)	A UC possui zoneamento, estudos de viabilidade e concessão estabelecida	6	1*	7
N=2 (N ₁ =1, N ₂ =1 e N ₃ =0)	A UC possui zoneamento para a concessão e estudos de viabilidade, porém não foi estabelecida a concessão	4*	7	11
N=0 (N ₁ , N ₂ e N ₃ = 0)	A UC não possui zoneamento, estudos de viabilidade nem concessão estabelecida		1	1
NA	Não aplicabilidade do indicador N à UC		9	9
	Total	10	18	28

Fonte: elaborado pelo autor. Nota: os dados extraídos do INDIMAPA referem-se a 2019, e pode ter havido alteração no status de concessão das UCs, como no caso das UCs indicadas com asterisco na tabela, mencionadas a seguir no texto.

Na primeira linha da Tabela 5, aparecem 7 UCs em que o indicador N=3, ou seja, estão presentes o zoneamento para a concessão, os estudos de viabilidade e a concessão está estabelecida (Quadro 6 e Quadro 7). Dessas 7, o Parque Nacional da Serra dos Órgãos aparece na coluna “UCs qualificadas no PPI”, indicada com um asterisco, porque o respectivo contrato de concessão estava vigente em 2019, quando foi aplicado o questionário que gerou parte dos dados do INDIMAPA.

Na segunda linha da tabela, estão 11 UCs em que N=2 (1+1+0), sendo que apenas faltava o estabelecimento da concessão (N₃=0), pois já havia zoneamento para a concessão e os estudos de viabilidade. Dessas 11 UCs, 4 passaram a ter contrato de concessão em 2021, conforme mostra o Quadro 9 (Parques Nacionais Aparados da Serra e Serra Geral, e Florestas Nacionais de Canela e São Francisco de Paula); essas UCs são indicadas na Tabela 5 com um asterisco, já que os dados do INDIMAPA são de 2019, conforme mencionado na nota.

Na terceira linha, aparece uma UC (a Floresta Nacional de Brasília), que não possuía zoneamento, estudos de viabilidade nem concessão estabelecida em 2019, quando o INDIMAPA foi produzido. Essa UC foi qualificada no PPI e está sendo preparada para a concessão de uso público.

Na quarta linha, aparecem 9 UCs nas quais o indicador N não foi aplicável. A aplicabilidade ou não do indicador decorreu de resposta do ICMBio (gestor da UC ou sede) ao questionário aplicado em 2019 na auditoria do TCU. Nesses casos, entende-se que o governo federal passou a considerar essas UCs aptas para a concessão de uso público, qualificando-as no âmbito do PPI.

Em conclusão, verifica-se que todas as UCs qualificadas para a concessão no âmbito do PPI, e todas as que possuem contrato já possuem, ao menos, zoneamento para a concessão ($N_1=1$) e estudos de viabilidade ($N_2=1$). Isso revela que as UCs são minimamente preparadas para a concessão de uso público antes de sua qualificação no âmbito do PPI.

5.3.2. Considerações finais

A política pública brasileira de concessão de uso público nas UCs federais possui autorização legal expressa desde 2018, afastando dúvidas e insegurança jurídica sobre a sua legalidade (art. 14-C da Lei 11.516/2007; art. 2º da Lei 9.074/1995; Acórdão 2.626/2017 do TCU). No entanto, essa política não dispõe de uma estratégia governamental nem de um marco regulatório que defina a sua lógica de intervenção, não havendo definição de objetivos, metas, indicadores, diretrizes e dos papéis e responsabilidades dos órgãos e entidades envolvidos na concessão de uso público.

Por um lado, essa situação prejudica a *accountability* (transparência e prestação de contas) e o monitoramento e avaliação da política pública. Thompson *et al.* (2014) sustentam a importância de se dar transparência ao sistema de concessões turísticas, de forma a proporcionar informação de qualidade e disponível sobre as concessões, contratos, concessionárias e procedimentos de seleção. Outrossim, a ausência de definição clara de objetivos e papéis dos atores dificulta o monitoramento das atividades e a avaliação dos resultados da intervenção, tendo em vista a ausência de parâmetros de referência para estabelecer critérios de eficiência, eficácia e efetividade (TCU, 2014; TCU, 2020).

Por outro lado, a ausência de um detalhamento minucioso da política na lei confere mais liberdade e discricionariedade ao gestor. Isso pode ser útil num momento de definição e amadurecimento do modelo brasileiro de concessões de uso público em UCs. No entanto, é imperioso implementar mecanismos de melhoria contínua e

aprendizado institucional, como propõem Thompson *et al.* (2014), de maneira que não se perpetue a ausência do marco regulatório dessa política pública.

Ademais, os órgãos de controle interno e externo (CGU e TCU) têm contribuído para a sedimentação dessa política pública, conferindo mais segurança jurídica ao processo, e emitindo recomendações e determinações no sentido do aprimoramento dos processos de concessão.

Por fim, é importante registrar algumas considerações sobre as condições específicas analisadas por este estudo. O plano de manejo, como era de se esperar, está presente e atualizado na maioria das UCs federais com contrato de concessão ou qualificadas para a concessão, visto que se trata de um documento básico para toda e qualquer UC, nos termos do art. 27 da Lei 9.985/2000 e do art. 12 do Decreto 4.340/2002.

Já no caso do uso público, as UCs variam muito quanto ao número de visitantes e à classe de atratividade turística, o que sugere que a concessão de uso público deve ser avaliada conforme o porte de cada UC, considerando as suas peculiaridades. Por outro lado, em quase todas elas identificou-se a necessidade de implantar, planejar e ordenar o uso público e monitorar a visitação, de acordo com os dados disponíveis no SAMGe.

As ações de manejo de implantação, planejamento e ordenamento do uso público devem ser acompanhadas de uma estratégia governamental de comunicação e de *marketing* que promova o turismo em áreas protegidas de maneira sustentável e de acordo com os objetivos do SNUC, da Política Nacional do Turismo e da política pública específica de concessão de uso público. Isso permitiria, de um lado, aproximar o prestígio cultural do turismo em áreas protegidas ao do turismo de sol e praia – que é altamente valorizado no Brasil – e, de outro lado, possibilitaria preparar as UCs para a demanda pelos seus atrativos turísticos.

No que se refere à regularização fundiária, trata-se de um problema crônico nas UCs brasileiras, e não se esperava que fosse diferente para as UCs qualificadas para a concessão ou com contrato estabelecido. Todavia, a concessão de uso público promete alavancar os resultados econômicos dessas UCs, com retorno financeiro obrigatório para o processo de regularização fundiária, nos termos do art. 35, inciso III, da Lei 9.985/2000.

Por fim, a condição relativa à adequação para a concessão evidencia que as UCs inseridas no programa de concessão de uso público já possuem, ao menos, o

zoneamento para a concessão e os estudos de viabilidade, o que demonstra que elas são minimamente preparadas para esse processo. Nesse contexto, o governo federal intensificou, de 2018 a 2021, a agenda de concessão de uso público, inserindo mais UCs federais nessa política pública. Até mesmo por esse motivo, é imperioso que se estabeleçam mecanismos de aprendizado institucional para que a política pública seja aperfeiçoada com as experiências em curso e as respectivas lições aprendidas.

Referências bibliográficas

BORRINI-FEYERABEND, G.; DUDLEY N.; JAEGER, T.; LASSEN, B.; PATHAK BROOME, N.; PHILLIPS A.; e SANDWITH, T. (2017). Governança de Áreas Protegidas: da compreensão à ação. Série Diretrizes para melhores Práticas para Áreas Protegidas, nº 20, Gland, Suíça: UICN. xvi + 124pp.

CGU. Relatório de auditoria anual de contas do ICMBio do exercício de 2018. Brasília: CGU, 2019. Disponível em <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/processos-de-contas-anuais>

CHAPE, S.; HARRISON, J; SPALDING, M.; LYSENKO, I. Measuring the extent and effectiveness of protected areas as an indicator for meeting global biodiversity targets. Philosophical Transactions of the Royal Society. UNEP World Conservation Monitoring Centre, Cambridge, UK. Disponível em <http://doi.org/10.1098/rstb.2004.1592>; e em https://www.researchgate.net/publication/7922790_Measuring_the_extent_and_effectiveness_of_protected_areas_as_an_indicator_for_meeting_global_biodiversity_targets

GOMES, A.S. Controle da administração pública pelo tribunal de contas: limites materiais de suas decisões e extensão de suas atribuições constitucionais. Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (RPGE), v. 37, n. 77. Jan./jun. 2016. Porto Alegre, 2016, pp. 63-92. Disponível em: <https://www.pge.rs.gov.br/>

ICMBio. Concessão de serviços de apoio à visitação. Disponível em <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/servicos/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao> Acesso em 10 mar. 2022.

ICMBio. Instrução Normativa 13, de 9 de dezembro de 2020. Disciplina, no âmbito do ICMBio, as normas e procedimentos para a estruturação, a elaboração de documentos editalícios e contratuais, a execução, fiscalização dos contratos e monitoramento das concessões de serviços, áreas ou instalações de apoio à visitação em unidades de conservação federais. Brasília: ICMBio, 2020a. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-13-de-9-de-dezembro-de-2020-293795475>

ICMBio. Manual de Aplicação do Sistema de Análise e Monitoramento de Gestão (SAMGe). Brasília: ICMBio, 2021a. Disponível em <http://samge.icmbio.gov.br/>

ICMBio. Portaria 567, de 2 de setembro de 2021. Relação semestral de unidades de conservação prioritárias para indenizações de regularização fundiária e dá providências. Brasília: ICMBio, 2021b. Disponível em <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-567-de-2-de-setembro-de-2021-343823408>

ICMBIO. Portaria 948, de 15 de setembro de 2020. Relação semestral de unidades de conservação prioritárias para indenizações de regularização fundiária e dá providências. Brasília: ICMBio, 2020b. <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-948-de-15-de-setembro-de-2020-281788846>

IPHAN. Patrimônio Mundial Cultural e Natural. Disponível em <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/29> Acesso em mar. 2022.

LIMA, L.H. Controle externo: teoria, jurisprudência e mais de 500 questões. 3ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

RODRIGUES, C.G.O.; ROSA, C.R.; MEDEIROS, R.; YOUNG, C.E.F. Turismo e Uso Público. In: YOUNG, C.E.F.; MEDEIROS, R. (orgs). Quanto vale o verde? A importância econômica das unidades de conservação brasileiras. Rio de Janeiro: Conservação Internacional, 2018, pp. 79-103.

RODRIGUES, G.C. A concessão de serviços como ferramenta para a implementação dos parques nacionais brasileiros. Trabalho de conclusão de curso de especialização. Brasília: IDP, 2019. Disponível em: <https://ava.icmbio.gov.br/mod/data/view.php?d=17&rid=3022>

SALVIO, G. M. M. Áreas Naturais Protegidas e Indicadores Socioeconômicos: o desafio da conservação da natureza. Jundiaí, SP, Brasil: Paco Editorial, 2017.

SECCHI, L.; COELHO, F.S.; PIRES, V. Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos. 3a ed. São Paulo/SP: Cengage, 2022.

SEMEIA. Diagnóstico do uso público em parques brasileiros: a perspectiva dos gestores. São Paulo: Instituto Semeia, 2019. Disponível em: <http://www.semeia.org.br/publicacoes.php>

SILVA, G.G.L.; RAIMUNDO, S. Modelos de concessão de serviços em Parques Nacionais brasileiros. Turismo e Sociedade (ISSN: 1983-5442). Curitiba, v. 14, n. 2, p. 42-62, maio-agosto de 2021. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/turismo/article/view/77618>

SOUZA, T.V.S.B. Recreation classification, tourism demand and economic impact analyses of the federal protected areas of Brazil. University of Florida, 2016. Disponível em <https://ava.icmbio.gov.br/mod/data/view.php?d=4&rid=370>

SOUZA, T.V.S.B.; SIMÕES, H.B. Contribuições do turismo em unidades de conservação federais para a economia brasileira - efeitos dos gastos dos visitantes em 2018: Sumário Executivo. ICMBio. Brasília, 2019.

SOUZA, T.V.S.B.; SIMÕES, H.B. Contribuições do turismo em unidades de conservação federais para a economia brasileira - efeitos dos gastos dos visitantes em 2017: Sumário Executivo. ICMBio. Brasília, 2018.

SOUZA, T.V.S.B.; THAPA, B.; CASTRO, E. V. Índice de Atratividade Turística das Unidades de Conservação Brasileiras. PAPP. Brasília, 2017a. Disponível em <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.30254.02884>

SOUZA, T.V.S.B.; THAPA, B.; RODRIGUES, C.G.O.; IMORI, D. Contribuições do Turismo em Unidades de Conservação Federais para a Economia Brasileira - Efeitos dos Gastos dos Visitantes em 2015: Sumário Executivo. ICMBio. Brasília, 2017b.

TCU. Acórdão 1.206/2015-Plenário-TCU, relator Ministro Marcos Bemquerer. Processo TC-006.762/2014-0. Brasília: TCU, 2015. Disponível em <http://www.tcu.gov.br>

TCU. Acórdão 2.626/2017-Plenário-TCU, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Processo TC-011.887/2017-6. Brasília: TCU, 2017. Disponível em <http://www.tcu.gov.br>

TCU. Acórdão 2.472/2020-Plenário-TCU, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. Processo TC-011.535/2020-2. Brasília: TCU, 2020. Disponível em <http://www.tcu.gov.br>

TCU. Acórdão 1.383/2021-Plenário-TCU, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Processo TC-023.646/2018-7. Brasília: TCU, 2021a. Disponível em <http://www.tcu.gov.br>

TCU. Acórdão 2.172/2021-Plenário-TCU, relator Ministro Vital do Rêgo. Processo TC-038.019/2020-5. Brasília: TCU, 2021b. Disponível em <http://www.tcu.gov.br>

TCU. Acórdão 2.804/2021-Plenário-TCU, relator Ministro Vital do Rêgo. Processo TC-024.127/2021-3. Brasília: TCU, 2021c. Disponível em <http://www.tcu.gov.br>

TCU. Acórdão 2.825/2021-Plenário-TCU, relator Ministro Walton Alencar Rodrigues. Processo TC-011.535/2020-2. Brasília: TCU, 2021d. Disponível em <http://www.tcu.gov.br>

TCU. Acórdão 498/2021-Plenário-TCU, relator Ministro Vital do Rêgo. Processo TC-038.019/2020-5. Brasília: TCU, 2021e. Disponível em <http://www.tcu.gov.br>

TCU. Referencial de controle de políticas públicas. Brasília: TCU, 2020. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/>

TCU. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília: TCU, 2014. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/>

THOMPSON, A., MASSYN, P.J., PENDRY, J., PASTORELLI, J. 2014. Tourism Concessions in Protected Natural Areas: Guidelines for Managers. United Nations Development Programme. Disponível em <https://www.undp.org/library/tourism-concessions-protected-natural-areas-guidelines-managers>

UNESCO. World Heritage List. Disponível em <http://whc.unesco.org/en/syndication> Acesso em mar. 2022.

WEF. The Travel & Tourism Competitiveness Report 2017: Paving the way for a more sustainable and inclusive future. Genebra, Suíça: World Economic Forum, 2017. Disponível em <https://www.weforum.org/reports/the-travel-tourism-competitiveness-report-2017>

WEF. The Travel & Tourism Competitiveness Report 2019: Travel and Tourism at a Tipping Point. Genebra, Suíça: World Economic Forum, 2019. Disponível em <https://www.weforum.org/reports/the-travel-tourism-competitiveness-report-2019>

YOUNG, C.E.F., CASTRO, B.S. Financing Conservation in the Brazilian Atlantic Forest. In: MARQUES, M.C.M., GRELE, C.E.V. (eds) The Atlantic Forest. Springer, Cham, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-030-55322-7_21

YOUNG, C.E.F.; MEDEIROS, R. (org.). Quanto vale o verde: a importância econômica das unidades de conservação brasileiras. Rio de Janeiro: Conservação Internacional, 2018. Disponível em: https://d3nehc6yl9gzo4.cloudfront.net/downloads/quanto_vale_o_verde_com_capa.pdf

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável