

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 363, DE 2020

Apensados: PDL nº 364/2020 e PDL nº 369/2020

Susta os efeitos do Decreto nº 10.447, de 7 de agosto de 2020, que dispõe sobre a qualificação das unidades de conservação Parque Nacional de Brasília, localizado no Distrito Federal, e Parque Nacional de São Joaquim, localizado no Estado de Santa Catarina, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e a sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização.

Autores: Deputados JOSÉ GUIMARÃES,
ERIKA KOKAY E PROFESSOR
ISRAEL BATISTA

Relator: Deputado NELSON BARBUDO

I - RELATÓRIO

O projeto em comento susta os efeitos do Decreto nº 10.447, de 7 de agosto de 2020, que qualifica as unidades de conservação Parque Nacional de Brasília, localizado no Distrito Federal, e Parque Nacional de São Joaquim, localizado no Estado de Santa Catarina, no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República e os inclui no Programa Nacional de Desestatização.

Os autores argumentam que com a medida os referidos Parques Nacionais passariam a ser administrados não mais pelo ICMBio mas por empresas privadas, que colocariam os interesses econômicos de exploração turística dessas áreas acima das necessidades de conservação do patrimônio ambiental.

* C D 2 2 8 2 1 4 1 9 9 6 0 0 *



Ao projeto principal foram apensados o PDL nº 364/2020 e o PDL nº 369/2020, com idênticos propósitos.

A matéria foi distribuída às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços e Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD). A proposição tramita em regime ordinário e está sujeita à apreciação do Plenário. No prazo regimental não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

1. A concessão de serviços em Parques Nacionais é uma política que vem sendo implementada pelo ICMBio há muito tempo. Nas palavras do próprio Instituto:

A concessão de serviços de apoio à visitação tem como objetivo o desenvolvimento e a implementação de melhorias nas infraestruturas e atividades de visitação em unidades de conservação federais, por meio da atração de investimentos privados, ampliando e aperfeiçoando a visitação em unidades de conservação e promovendo melhorias nos serviços oferecidos aos visitantes. A concessão é um contrato de prestação de serviços firmado entre o ICMBio e um parceiro privado que por tempo determinado, deverá investir na melhoria da prestação de serviços de apoio ao visitante.

Os projetos de concessão visam aumentar o fluxo turístico, assim como o tempo de permanência do visitante na unidade, enriquecendo a experiência de visitação mediante implantação de melhorias nas estruturas existentes, além de ampliar a diversidade de equipamentos e serviços turísticos oferecidos, adequando-os ao meio natural para garantir o mínimo impacto. Dessa forma, busca-se estimular o aproveitamento do potencial turístico da unidade visando sua conservação, manutenção e valorização por meio de ações de recreação, lazer, serviços de apoio à visitação e educação

* C D 2 2 8 2 1 4 1 9 9 6 0 0 *



ambiental, além de oferecer aos visitantes serviços e informações de qualidade, mantendo as infraestruturas em bom estado de funcionamento e segurança.

Contratos de concessão foram firmados e estão em execução em vários Parques Nacionais. O mais antigo em vigor é o do Parque Nacional do Iguaçu, que data de 1998 (na verdade, o Hotel das Cataratas, localizado dentro do Parque, opera em regime de concessão desde a sua inauguração, em 1958). Os demais parques com contratos de concessão, com sua respectiva data de assinatura, são: Serra dos Órgãos (2010), Fernando de Noronha (2010), Tijuca (2012/2014), Chapada dos Veadeiros (2018), Pau Brasil (2018), Itatiaia (2019)¹.

Como se pode constatar, a política de concessão de serviços em Parques Nacionais é antiga e vem sendo implementada em vários governos (FHC, Dilma, Temer, Bolsonaro).

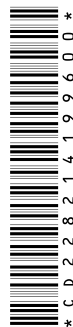
A política de concessão de serviços em Parques Nacionais está prevista na Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, no seu art. 14-C, que versa o seguinte²:

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.

1 <https://www.icmbio.gov.br/portal/concessao-de-servicos>

2 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11516.htm#art14c



§ 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.

§ 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.

§ 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.

O planejamento, a fiscalização e o monitoramento dos contratos de concessão de serviços de apoio à visitação em unidades de conservação são atualmente regulados, no âmbito do ICMBIO, pela Instrução Normativa nº 9, de 13 de julho de 2018³. Para os fins da citada IN, “entende-se por concessão o contrato administrativo pelo qual o ICMBio delega a um particular a prestação de serviços e atividades de apoio ao uso público em unidades de conservação federais.” (grifo nosso). Importante observar que os editais de licitação são precedidos de estudo técnicos e submetidos a consulta pública⁴.

A concessão de serviços e atividades de apoio ao uso público em Parques Nacionais é uma política concebida, praticada e defendida pelo corpo técnico do ICMBio desde há muito. Não é uma inovação da atual administração pública federal. Importante observar que a concessão não é uma forma de privatização dos Parques, como a mídia comumente noticia

3 https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/31717052/do1-2018-07-17-instrucao-normativa-n-9-de-13-de-julho-de-2018-31717016

4 <https://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/9822-aberta-consulta-publica-para-subsidiar-editais-de-concessoes>



equivocadamente. “Com as delegações de serviço, as empresas ganham o direito de operar serviços de apoio a visitação por um determinado período e, em contrapartida, assumem compromisso de fazer investimentos nas unidades. Os serviços de gestão, conservação, proteção e pesquisa continuam sob o controle administrativo e territorial do governo, assim como o monitoramento do serviço concessionado.”

2. Dito isso, consideremos o que diz o Decreto nº 10.447, de 7 de agosto de 2020. Antes, convém lembrar que nenhum Decreto é necessário para que o ICMBio faça a concessão de serviços de apoio à visitação nos Parques Nacionais de Brasília ou de São Joaquim. O Instituto está autorizado e preparado para fazer essas concessões pelos atos normativos já mencionados. Veja-se, como exemplo do trabalho que o Instituto vem desenvolvendo já há vários anos, o documento “Projeto Piloto – Parcerias Ambientais Público-Privadas: Parque Nacional de São Joaquim”⁵. Esse estudo foi desenvolvido no âmbito de um acordo de cooperação técnica firmado entre o MMA/ICMBio e a Caixa Econômica Federal, firmado em 2015, em pleno governo Dilma, portanto. Iniciativa com o mesmo objetivo já havia sido implementada em 2011.⁶

O que o Decreto nº 10.447/2020 faz é tão somente incluir os processos de concessão planejados para os Parques citados dentro do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República – PP e do Programa Nacional de Desestatização – PND. A inclusão no PPI confere a esses processos prioridade na administração federal e viabiliza apoio técnico e financeiro para sua implementação, mediante, por exemplo, a contratação de consultorias, auditorias e outros serviços especializados necessários à execução das concessões. O Decreto não determina a concessão de serviços de apoio à visitação nesses Parques, que é um processo já em curso no ICMBio e que, a rigor, como já dito, não depende da sua inclusão no PPI. Talvez seja pertinente lembrar ainda que desestatização não é sinônimo de privatização.

3. A Constituição Federal atribui ao Congresso Nacional (art. 49, inciso V), competência para sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do seu poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

5 <http://diretoriopre.mma.gov.br/index.php/category/51-bid-cef-ibam-brm1120-desenvolvimento-de-parcerias-ambientais-publico-privadas?download=238:projeto-piloto-parcerias-ambientais-publico-privadas-parque-nacional-de-sao-joaquim>

6 <https://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/2089-governo-assina-acordo-para-viabilizar-projetos-de-ppp-em-unidades-de-conservacao>



Cabe perguntar, portanto, se o Poder Executivo, ao editar o Decreto nº 10.447/2020, exorbitou do seu poder regulamentar.

Ora, como indicado anteriormente, a concessão de serviços em Parques Nacionais está explicitamente autorizada na Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, no seu art. 14-C, que transcrevemos novamente:

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.

Além das concessões de serviços em Parques Nacionais estar autorizada na Lei, o Decreto em comento não dispõe sobre as concessões em si, nos Parnas de Brasília e São Joaquim, apenas, como dito, qualifica essas áreas no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República - PPI e as inclui no Programa Nacional de Desestatização – PND. Ou seja, o Decreto, embora traduza uma prioridade atribuída ao tema pela atual administração (política essa que, como dissemos, não é uma inovação), constitui simplesmente, poderíamos dizer, uma formalidade administrativa. Fato é que não há como afirmar que o Poder executivo exorbitou do seu poder regulamentar ao editar o Decreto nº 10.447, de 7 de agosto de 2020.

Em face do exposto, votamos pela rejeição dos PDLs nºs 363/2020, 364/2020 e 369/2020.

Sala da Comissão, em de de 2022.

Deputado NELSON BARBUDO
Relator

2022-6616

