

PARECER DE PLENÁRIO

PROJETO DE LEI Nº 4.870, DE 2024

Institui a Política Nacional de Visitação a Unidades de Conservação, dispõe sobre a visitação a unidades de conservação e autoriza o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes e os órgãos estaduais e municipais executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC a contratar instituição financeira oficial para criar e gerir fundo privado com objetivo de financiar e apoiar a visitação a unidades de conservação.

Autor: Deputado TÚLIO GADÊLHA

Relator: Deputado HUGO MOTTA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.870, de 2024, de autoria do ilustre Deputado Túlio Gadêlha, propõe a criação da Política Nacional de Visitação a Unidades de Conservação, com o objetivo de fomentar e regulamentar a visitação sustentável às unidades de conservação do País. A proposta, alinhada com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), autoriza a criação de um fundo privado gerido por instituição financeira oficial para financiar ações que promovam infraestrutura, acessibilidade e educação ambiental.

Na justificção, o autor fundamenta a proposta na necessidade de ampliar o alcance social e turístico das unidades de conservação, promovendo o desenvolvimento sustentável em harmonia com a conservação ambiental, com destaque para o potencial econômico, cultural e educacional dessas áreas. A proposição cita casos de sucesso, como os Parques Nacionais da



Tijuca e de Foz do Iguaçu, para exemplificar os benefícios da visitação sustentável. O projeto não possui apensos e foi distribuído para as Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54).

Foi aprovado requerimento de urgência, estando a matéria pronta para apreciação em Plenário.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

II.1. Pressupostos de constitucionalidade

Observamos que inexistente qualquer objeção quanto aos pressupostos de constitucionalidade do Projeto de Lei nº 4870 de 2024.

A proposição atende aos preceitos constitucionais formais concernentes à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimação de iniciativa parlamentar, nos exatos termos dos artigos 24, 48 e 61, todos da Constituição da República.

No que respeita à constitucionalidade material, também há harmonia entre as alterações propostas com as disposições da Lei Maior.

Com relação à juridicidade, o projeto revela-se adequado. O meio escolhido é apropriado para atingir o objetivo pretendido. O respectivo conteúdo possui generalidade e se mostra harmônico com os princípios gerais do Direito.

No tocante à técnica legislativa, as proposições se amoldam aos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, alteração e consolidação das leis.

II.2 – DA COMPATIBILIDADE E ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA



O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RI, arts. 32, X, “h”, e 53, II) e a Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação (NI/CFT) definem que o exame de compatibilidade ou adequação se fará por meio da análise da conformidade da proposição com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a NI/CFT define que também nortearão a análise outras normas pertinentes à receita e despesa públicas. Entre essas normas destacam-se, em especial, a **Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)**.

O art. 1º, §1º, da NI/CFT define como compatível “*a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e das demais disposições legais em vigor*” e como adequada “*a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual*”.

Da análise do projeto, verifica-se que a sua aprovação não resultará em aumento de despesa ou diminuição de receita da União. Em relação à criação do Fundo destinado a financiar e apoiar planos, projetos e ações voltados à estruturação, aprimoramento e incremento da visitação em unidades de conservação, cabe destacar que, por se tratar de um **fundo privado**, não se aplica a restrição do art. 167, XIV, da Constituição Federal. Esse dispositivo veda a criação de **fundos públicos** quando seus objetivos podem ser alcançados por meio da vinculação de receitas orçamentárias específicas ou pela execução direta, via programação orçamentária e financeira, de órgãos ou entidades da administração pública.

Diante do exposto, aplica-se o art. 32, X, “h”, do Regimento Interno desta Casa, segundo o qual **apenas proposições que impliquem aumento ou diminuição de receita ou despesa pública estão sujeitas ao exame de compatibilidade ou adequação financeira e orçamentária**.

II.3. Mérito



O mérito da proposta é inquestionável, considerando os diversos benefícios que a regulamentação da visitação às unidades de conservação pode trazer ao País. Primeiramente, a criação de uma política nacional específica para esse tema reforça o potencial do Brasil como líder global em turismo ecológico, promovendo atividades sustentáveis que valorizam a rica biodiversidade e a vasta extensão territorial brasileira. Além disso, ao fomentar o ecoturismo, o projeto incentiva a geração de emprego e renda para comunidades locais e tradicionais, promovendo inclusão social e dinamizando economias regionais por meio da valorização da cultura e do patrimônio natural.

Outro aspecto positivo da proposta é sua contribuição para a educação ambiental e a conscientização pública sobre a preservação do meio ambiente. Ao estimular a interação das pessoas com a natureza de forma responsável, o projeto fortalece o papel das unidades de conservação como espaços de aprendizado e conexão com a biodiversidade, cumprindo um dos objetivos centrais do SNUC. O incentivo à construção de infraestrutura adequada e acessível nessas áreas também merece destaque, pois garantirá maior conforto e segurança aos visitantes, ao mesmo tempo em que respeita os limites de intervenção estabelecidos pelos planos de manejo e pelo zoneamento ambiental.

A criação do fundo privado, gerido por instituição financeira oficial, é outro ponto de destaque. Esse mecanismo financeiro permitirá que as unidades de conservação contem com recursos estáveis e contínuos para investir em infraestrutura, acessibilidade e segurança, além de viabilizar parcerias com a iniciativa privada e organizações sociais. Essa abordagem multifacetada oferece flexibilidade para a gestão das unidades e assegura a inclusão das comunidades locais nas atividades turísticas e recreativas, promovendo maior engajamento social e sustentabilidade.

Casos de sucesso como os Parques Nacionais da Tijuca e de Foz do Iguaçu evidenciam o potencial do turismo ecológico no Brasil. Nessas unidades, a integração entre conservação ambiental e visitação sustentável gerou benefícios significativos, como a arrecadação de recursos para manutenção das áreas e o fortalecimento das economias locais. A



implementação das diretrizes propostas pelo Projeto de Lei nº 4.870, de 2024, poderá replicar esses resultados em outras regiões, ampliando o alcance social, econômico e ambiental das unidades de conservação brasileiras.

II.4. Conclusão do voto

Ante o exposto, no âmbito da Comissão de Turismo, somos pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei n.º 4.870, de 2024, na forma do Substitutivo anexo.

No âmbito da Comissão de e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, somos pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei n.º 4.870, de 2024, na forma do Substitutivo da Comissão de Turismo.

Pela Comissão de Finanças e Tributação, somos pela adequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei n.º 4.870, de 2024 e do Substitutivo da Comissão de Turismo, e, no mérito, somos pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei n.º 4.870, de 2024, na forma do Substitutivo da Comissão de Turismo.

Pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei n.º 4.870, de 2024 e do Substitutivo da Comissão de Turismo.

Sala das Sessões, em de de 2024.

Deputado Hugo Motta
Relator



COMISSÃO DE TURISMO

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.870, DE 2024

Institui a Política Nacional de Incentivo à Visitação a Unidades de Conservação, dispõe sobre a visitação a unidades de conservação e autoriza o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes e os órgãos estaduais e municipais executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC a contratar instituição financeira oficial para criar e gerir fundo privado com objetivo de financiar e apoiar a visitação a unidades de conservação.

O Congresso Nacional decreta:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei institui a Política Nacional de Incentivo à Visitação a Unidades de Conservação, dispõe sobre a visitação a unidades de conservação e autoriza o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes e os órgãos estaduais e municipais executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC a contratar instituição financeira oficial para criar e gerir fundo privado com objetivo de financiar e apoiar a visitação a unidades de conservação.

CAPÍTULO II

DA POLÍTICA NACIONAL DE INCENTIVO À VISITAÇÃO A UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Art. 2º Fica instituída a Política Nacional de Incentivo à Visitação a Unidades de Conservação, com os seguintes objetivos:



I – assegurar que os Parques Nacionais, Estaduais e Municipais alcancem seu objetivo básico de proporcionar à coletividade atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico;

II – proporcionar à coletividade a fruição das unidades de conservação brasileiras para fins recreativos, educacionais, culturais, religiosos, desportivos ou de lazer em geral;

III – promover a educação e a interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;

IV – conscientizar a sociedade sobre a importância de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações;

V – promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais das unidades de conservação, conciliando a conservação da natureza com a geração e a distribuição de renda;

VI – promover a universalização do acesso às unidades de conservação;

VII – difundir as unidades de conservação como destinos turísticos em âmbito local, regional, nacional e internacional; e

VIII – assegurar a participação ativa dos povos e comunidades tradicionais na gestão e na operação do turismo comunitário desenvolvido nas unidades de conservação de que são beneficiárias e onde há sobreposição com seus territórios

Art. 3º São diretrizes da Política Nacional de Incentivo à Visitação a Unidades de Conservação:

I – a inclusão das comunidades locais nas atividades relacionadas à visitação a unidades de conservação;

II – a participação ativa dos povos e comunidades tradicionais na gestão e na operação do turismo comunitário desenvolvido nas unidades de conservação de que são beneficiárias;



III – a acessibilidade de pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida às unidades de conservação e à sua infraestrutura de visitação;

IV – o emprego de materiais e técnicas construtivas sustentáveis;

V – a segurança do visitante;

VI – a articulação com outras políticas públicas, em especial com a Política Nacional de Turismo;

VII – a inserção das unidades de conservação nos programas, projetos e roteiros turísticos nacionais, regionais e locais;

VIII – a valorização e a salvaguarda da cultura local e do patrimônio histórico;

IX – a integração regional entre unidades de conservação por meio de trilhas de longo curso e outros instrumentos de conexão;

X – a capacitação técnica continuada;

XI – o envolvimento dos Conselhos Deliberativos e dos Conselhos Consultivos;

XII - o monitoramento dos impactos ambientais, socioculturais e econômicos da visitação em Unidades de Conservação.

Art. 4º São instrumentos da Política Nacional de Incentivo à Visitação a Unidades de Conservação, entre outros:

I – os incentivos fiscais, financeiros e creditícios;

II – a pesquisa científica e tecnológica;

III – a compensação ambiental de que trata a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000;

IV – os seguintes fundos, entre outros:

a) o Fundo de Incentivo à Visitação a Unidades de Conservação;

b) o Fundo Nacional do Meio Ambiente;



c) o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima;

d) o Fundo Amazônia; e

e) o Fundo Geral de Turismo - Novo Fungetur;

V – os termos de ajustamento de conduta, os termos de compromisso e as demais modalidades de transação judicial ou extrajudicial;

VI – a contratação de pessoal por tempo determinado;

VII – o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação;

VIII – as concessões, permissões e autorizações;

IX – as parcerias com órgãos e entidades, públicas e privadas;

e

X – as ações de comunicação social.

CAPÍTULO III

DA VISITAÇÃO A UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Art. 5º Para os fins do disposto na presente Lei, entende-se por visitação a unidades de conservação a fruição, pela coletividade, das unidades de conservação para fins recreativos, educacionais, culturais, religiosos, desportivos ou de lazer em geral.

Art. 6º A visitação a unidades de conservação classifica-se, quanto ao seu grau de intervenção, em:

I – visitação de baixo grau de intervenção, quando desenvolvida em áreas com alto nível de conservação e infraestrutura mínima;

II – visitação de médio grau de intervenção, quando desenvolvida em áreas naturais com algum nível de alteração ou atividade humana e infraestrutura de mínima a moderada; e

III – visitação de alto grau de intervenção, quando desenvolvida de modo intensivo em áreas seminaturais a urbanizadas, com infraestrutura desenvolvida.



Art. 7º Nos Parques Nacionais, Estaduais e Naturais Municipais, as áreas com restrição permanente à visitação pública não poderão ultrapassar cinquenta por cento da área total da unidade de conservação.

Art. 8º Constituem infraestrutura de apoio à visitação a unidades de conservação, entre outras:

I – trilhas;

II – centros de visitantes;

III – museus;

IV – banheiros e vestiários;

V – abrigos;

VI – mirantes;

VII – pontes;

VIII – vias internas de conectividade e contemplação cênica;

IX – tirolesas;

X – áreas, estruturas e instalações necessárias ao desenvolvimento das seguintes atividades, entre outras:

a) estacionamento de veículos;

b) hospedagem;

c) alimentação;

d) venda de conveniências e souvenirs;

e) acampamento;

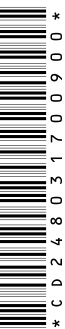
f) estadia de veículos motorizada;

g) esportes de aventura;

h) esportes náuticos e recreação aquática;

i) aerodesporto não motorizado; e

j) arvorismo.



Parágrafo único. As infraestruturas de apoio à visitação a unidades de conservação deverão estar em conformidade com a categoria, o ato de criação, o plano de manejo, os objetivos e os regulamentos da unidade de conservação, assim como com o grau de intervenção estabelecido no zoneamento da unidade para o local onde serão instaladas.

Art. 9º Desde que observadas as normas legais aplicáveis à hipótese, o acesso e as atividades e serviços de apoio à visitação a unidades de conservação poderão ser exploradas:

I – pelo próprio órgão gestor da unidade;

II – pela iniciativa privada, mediante concessão, permissão ou autorização;

III – por entes, órgãos e entidades de outras esferas da Federação, mediante a celebração de instrumentos de cooperação institucional;

IV – por organizações sociais, mediante a celebração de contratos de gestão;

V – por organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, mediante os instrumentos de parceria previstos na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no inciso I do *caput*, os serviços e atividades de apoio à visitação poderão ser objeto de execução indireta, mediante contratação realizada pelo órgão gestor da unidade de conservação, na forma definida em lei.

Art. 10. Para promover a universalização do acesso às unidades de conservação, a educação ambiental e a integração das populações, os órgãos gestores de unidades de conservação poderão, sem prejuízo de outras medidas, estipular gratuidades e estabelecer valores diferenciados de ingresso para os visitantes de baixa renda e as populações locais.

Parágrafo único. Nas modalidades de exploração previstas nos incisos II a V do *caput* do art. 9º, os custos decorrentes dos benefícios



previstos no *caput* deste artigo deverão ser considerados na aferição da viabilidade econômica dos serviços e atividades ofertadas ao público.

Art. 11. A visitação às unidades de conservação deverá considerar os impactos à fauna, à flora e aos recursos naturais bióticos e abióticos protegidos, bem como submeter-se às medidas mitigatórias cabíveis.

Parágrafo único. O órgão gestor da unidade disponibilizará aos visitantes material educativo sobre turismo responsável e regras de conduta, sobretudo em relação à fauna silvestre.

CAPÍTULO IV

DO FUNDO DE INCENTIVO À VISITAÇÃO A UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Art. 12. Ficam o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes e os órgãos estaduais e municipais executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC autorizados a contratar instituição financeira oficial, dispensada a licitação, para criar e gerir fundo privado com o objetivo de financiar e apoiar planos, projetos e ações que visem à estruturação, aprimoramento e incremento da visitação às suas unidades de conservação.

Parágrafo único. A instituição financeira oficial de que trata o *caput* será responsável pela execução, direta ou indireta, e pela gestão centralizada dos recursos integralizados ao fundo.

Art. 13 Constituirão recursos do fundo de que trata o art. 11:

I – cinco por cento dos valores fixados pelos órgãos licenciadores dos respectivos entes federativos contratantes a título da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, a partir da vigência desta Lei;

II – doações realizadas por entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas;

III – rendimentos auferidos com a aplicação dos seus recursos;



IV – os a ele destinados em razão da celebração de termos de ajustamento de conduta, termos de compromisso e outras modalidades de transação judicial ou extrajudicial;

V – os provenientes de convênios, contratos ou acordos firmados com entidades públicas ou privadas, nacionais, internacionais ou estrangeiras; e

VI – outros valores que lhe forem destinados.

Art. 14. O patrimônio do fundo será contábil, administrativa e financeiramente segregado, para todos os fins, dos patrimônios do ente federativo contratante e da instituição financeira contratada.

Art. 15. A representação judicial e extrajudicial do fundo caberá à instituição financeira contratada.

Art. 16. O regulamento e o regimento interno do fundo deverão observar os critérios, as políticas e as diretrizes definidas em ato do respectivo órgão executor do SNUC, e devem conter, no mínimo:

I - regras de governança que garantam a transparência, a prestação de contas e a integridade na gestão dos recursos do fundo, incluindo procedimentos claros para tomada de decisões;

II - estrutura de governança participativa que assegure a representação e poder de decisão da União, Estados, Distrito Federal e Municípios na composição dos órgãos decisórios do fundo;

III - procedimentos para revisão e atualização das normas do fundo, com a garantia de consulta e participação dos entes federativos envolvidos;

VI - transparência e divulgação das decisões e resultados, por meio de relatórios periódicos publicados em portais de acesso público.

CAPÍTULO V

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 17. Os órgãos executores do SNUC adotarão as medidas necessárias para dar cumprimento ao disposto nesta Lei, inclusive no que se



refere à adaptação e reinterpretação dos planos de manejo das unidades sob sua gestão.

Art. 18. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de de 2024.

Deputado Hugo Motta
Relator

