

Manual de Boas Práticas para

APRIMORAMENTO DE DEMOCRATIZAÇÃO DAS PARCERIAS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE HOSPITALIDADE EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO:

Instrumentos de permissões de uso e autorizações diretas

Realização

Fundação
GrupoBoticário 

Execução Técnica

 **tamoios**
inteligência geográfica



Imagem: GettyImages

Março | 2024

SUMÁRIO

1.	Apresentação	03
2.	Contexto internacional: inovação para a conservação e uso sustentável da biodiversidade	05
3.	Parcerias de menor escopo já realizadas (cases de sucesso)	07
4.	Principais benefícios das parcerias de uso público em Unidades de Conservação	11
5.	Serviços/atividades comerciais voltadas ao ecoturismo que podem ser realizados por parceiros privados nas Unidades de Conservação por meio de autorizações e permissões	13
6.	Regulamentação sobre parcerias	16
6.1.	Regulamentações já existentes	20
7.	Contribuições para elaboração ou aprimoramento de normativa sobre parcerias de uso público de menor escopo em Unidades de Conservação estaduais e municipais	22
8.	Anexos	44

01

APRESENTAÇÃO

Imagem: istockphoto



Este documento tem como principal objetivo oferecer suporte técnico e subsidiar gestores públicos na realização de **parcerias de uso público em Unidades de Conservação - UCs**, com foco na diversificação de oportunidades aos visitantes, engajamento das comunidades do entorno e cumprimento dos objetivos das UCs.

A inspiração surgiu do **projeto de capacitação “Aceleração de Parcerias de Uso Público em Unidades de Conservação no estado do Paraná”**, desenvolvido pela Fundação Grupo Boticário com apoio da Tamoios Inteligência Geográfica, para aprimoramento do procedimento de parcerias de uso público do Instituto Água e Terra - IAT, que administra as UCs no Estado do Paraná, em especial nas UCs integrantes do Programa Parques Paraná¹.

No âmbito deste projeto, foram realizadas **Escutas de Mercado** com atores dos principais segmentos relacionados às parcerias de uso público em UCs no estado do Paraná, quais sejam:

- Operadores de turismo que atuam em áreas inseridas ou no entorno das UCs do estado do PR;
- Membros da ABETA-PR²;
- Representantes de Secretarias de Turismo de municípios do estado do Paraná;
- Proprietário de RPPN³;
- Representantes de empresa concessionária de parques;
- Representante de entidade do terceiro setor que atua na gestão compartilhada de UCs;
- Representante do SEBRAE-PR⁴.



Imagem: GettyImages

Nessas escutas, foram colhidas percepções dos atores envolvidos e identificadas problemáticas e potencialidades sobre as parcerias de uso público nas UCs do estado. Além disso, após a pandemia, foi identificada uma crescente demanda de operadores de ecoturismo e gestores públicos de UCs, em todo o país, para o desenvolvimento de parcerias que pudessem dar conta de operações mais simples do que as Concessões. Todos estes fatores subsidiaram a elaboração deste documento.

¹ <https://www.sedest.pr.gov.br/Pagina/Parques-Parana>

² Associação Brasileira das Empresas de Ecoturismo e Turismo de Aventura - ABETA.

Site: <https://abeta.tur.br/pt/pagina-inicial/>

³ Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN.

⁴ Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, no Estado do Paraná - SEBRAE-PR Site: <https://www.sebraepr.com.br/>

02

CONTEXTO INTERNACIONAL: Inovação para a conservação e uso sustentável de biodiversidade



Imagem: iStockphoto

Em dezembro de 2022, em Montreal, no Canadá, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Biodiversidade - COP-15, onde países do mundo inteiro estabeleceram um acordo histórico, o Marco Global de Kunming-Montreal da Diversidade Biológica⁵, com objetivos e metas de proteção da biodiversidade a serem cumpridas até 2030 e 2050.

Uma das metas⁶ está relacionada à promoção do desenvolvimento da inovação para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade.



⁵ Marco Global da Biodiversidade Kunming-Montreal, disponível no link: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade/convencao-sobre-diversidade-biologica/decisao-15-4.pdf>

⁶ "Meta 20. Reforçar a criação e o aumento de capacidades, o acesso à tecnologia e sua transferência, e promover o desenvolvimento da inovação e a cooperação técnica e científica e o acesso às mesmas, entre outras coisas, mediante à cooperação Sul-Sul, Norte-Sul e triangular, para cobrir as necessidades de uma aplicação eficaz, em particular nos países em desenvolvimento, fomentando o desenvolvimento conjunto de tecnologias e programas conjuntos de investigação científica para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade e reforçando as capacidades de investigação científica e monitoramento, em consonância com a ambição dos objetivos e as metas do Marco."

COMO AS METAS DA COP-15 SE RELACIONAM COM AS PARCERIAS DE USO PÚBLICO EM UCS



As metas da COP-15 se relacionam com as parcerias de uso público em UCs a partir de um novo olhar para as parcerias de menor escopo em áreas protegidas. Isto é, mediante a construção de novos arranjos para viabilizar instrumentos de mobilização do público em prol da conservação, bem como de novos instrumentos de financiamento para as áreas protegidas. Quando se aplica um novo olhar para essas parcerias de uso público, incluindo também as de menor escopo (além das Concessões), passa-se a dar escala para estes tipos de negócios, contemplando uma boa parte das UCs e trazendo a possibilidade de mais atores participarem do processo.

São exemplos de parcerias de menor escopo:

- **Autorizações de Uso;**
- **Permissões de Uso;**
- **Gestão compartilhada de UCs com associações de comunidades locais;**
- **Gestão compartilhada de UC com entidades do terceiro setor.**

Essas parcerias de uso público de menor escopo possuem procedimentos mais simplificados que as Concessões e têm ganhado cada vez mais relevância nas UCs federais e estaduais, demonstrando o seu potencial e sinergia existentes com a meta relacionada à promoção do desenvolvimento da inovação para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade.

03

PARCERIAS DE MENOR ESCOPO JÁ REALIZADAS (CASES DE SUCESSO)



Imagem: iStockphoto

1. EXEMPLO DE PARCERIA DE USO PÚBLICO EM UC ESTADUAL

No Parque Estadual da Ilha Anchieta, em Ubatuba/SP, a Fundação Florestal, órgão gestor das UCs no estado de São Paulo, firmou, em 2023, Termo de Permissão de Uso com empresa para a realização de serviços de hospedagem, alimentação, venda de ingressos, eventos, venda de souvenirs, artesanato e produtos de primeira necessidade, além do aluguel de equipamentos náuticos e de guarda-sóis e cadeiras de praia.

⁷ Fonte: <https://semil.sp.gov.br/2023/04/governo-de-sao-paulo-inicia-operacao-de-turismo-ecologico-no-parque-estadual-ilha-anchieta/>

A parceria tem prazo de 10 (dez) anos. A manutenção das estruturas e das áreas verdes objeto da Permissão de Uso fica a cargo da empresa, desonerando o órgão gestor do parque. Além disso, foram previstas diversas contrapartidas socioambientais, a exemplo da contratação de 70% (setenta por cento) de mão-de-obra local, priorização na compra de produtos agroecológicos da região e de pescados e frutos do mar obtidos da pesca artesanal local, não utilização de pratos, talheres e copos de plástico e divulgação de campanha de orientação aos visitantes contra o descarte de resíduos em ambiente insular, dentre outras⁷.



2. EXEMPLO DE PARCERIA DE USO PÚBLICO EM UC FEDERAL

No Refúgio de Vida Silvestre do Arquipélago de Alcatrazes, UC marinha administrada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, localizada em São Sebastião/SP, foram firmadas Autorizações com empresas locais para a prestação de serviços turísticos, como mergulho autônomo e visitação embarcada.

Um dos exemplos é a Autorização com a empresa Capitão Ximango, que promove serviços turísticos e também transporta pesquisadores para a realização do monitoramento de aves na UC, com dados que são posteriormente fornecidos ao ICMBio.

Oriunda da comunidade tradicional do bairro de São Francisco em São Sebastião/SP, a operadora autorizada pelo ICMBio realizou investimentos de preparação da embarcação para poder atender aos requisitos do Edital de Chamamento. Assim,

equipou o barco com itens de segurança e incluiu o fornecimento de serviço de alimentação aos passageiros. Com isso, passou a transportar mergulhadores e observadores de aves aos finais-de-semana, como forma de incrementar a sua renda. Mais recentemente, por conta desta qualificação do serviço impulsionada pela Autorização, também passou a prestar serviço para os institutos de pesquisa e universidades, que realizam estudos na UC durante a baixa temporada.

Além disso, atividades de cunho socioambiental são realizadas pelas operadoras parceiras, como, a cada 10 (dez) saídas com a embarcação, 1 (uma) ser direcionada para o transporte de alunos de escolas públicas do entorno da UC ou para membros de comunidades caiçaras locais; ou o apoio ao ICMBio na manutenção de poitas na UC.



*Crédito: Enrico Marcovaldi, Sérgio Cipolotti,
Eduardo Melo - Projeto Baleia Jubarte*

3. EXEMPLO DE PARCERIA DE GESTÃO COMPARTILHADA DE UC ESTADUAL COM COMUNIDADE INDÍGENA

Em 2023, foi assinado Termo de Cooperação Técnica entre o IAT e o Instituto e Centro de Formação Etno Bio Diverso Ângelo Kretã, para a gestão compartilhada da Floresta Estadual Metropolitana, localizada na Região Metropolitana de Curitiba (Piraquara/PR), com uma comunidade indígena.

A partir desse modelo de co-gestão, o uso público do local tem suas responsabilidades divididas, dando oportunidade à disseminação da educação

ambiental sob a perspectiva dos saberes indígenas. O acordo também prevê a preservação local, com a proteção do espaço contra invasores, caçadores e queimadas; o reflorestamento com árvores nativas; a conservação e a restauração do bioma Mata Atlântica; e a recepção dos turistas que desejam visitar o espaço⁸.

⁸ Fonte: <https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Parana-vira-referencia-em-gestao-compartilhada-de-Unidade-de-Conservacao-com-indigenas>



04

PRINCIPAIS BENEFÍCIOS DAS PARCERIAS DE USO PÚBLICO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO



Imagem: iStockphoto

Cada vez mais têm se reconhecido a importância dos parques na vida das pessoas, principalmente nos grandes centros urbanos. Nesse contexto, as parcerias de uso público em UCs têm um papel fundamental, devido ao seu potencial de ampliação e diversificação das atividades e serviços oferecidos nas UCs. Como consequência, melhoram a experiência dos visitantes, fomentam a economia local e aproximam a sociedade dessas áreas protegidas, dentre outros benefícios.

Segundo o Relatório Anual de 2021 do Instituto Semeia⁹, “um parque que passa a contar com algum modelo de parceria em sua gestão potencializa os benefícios que pode oferecer às pessoas. Da conservação da biodiversidade à geração de oportunidades de renda, lazer, saúde e bem-estar, muito mais se pode esperar do aprimoramento que as parcerias proporcionam à gestão, infraestrutura e serviços.”

Há diversos benefícios gerados pelas parcerias de uso público nas UCs, com destaque aos seguintes:



Engajamento da comunidade do entorno



Desenvolvimento local e regional, por meio da geração de emprego e renda



Valorização do bioma e da cultura local



Atendimento dos objetivos das UCs, por meio da inclusão de contrapartidas em serviços para as UCs



Diversificação da oferta de serviços à população, prestados com mais qualidade



Aumento da visitação



Aumento da sensação de pertencimento pelas pessoas ("Conhecer para conservar")

Por meio das parcerias em UCs, é possível demonstrar que o uso público, quando bem ordenado, pode ser um grande aliado para a conservação da natureza.

⁹ <https://www.semeia.org.br/relatorio2021/>

05

SERVIÇOS/ATIVIDADES COMERCIAIS VOLTADAS AO ECOTURISMO QUE PODEM SER REALIZADOS POR PARCEIROS PRIVADOS NAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEIO DE AUTORIZAÇÕES E PERMISSÕES



Imagem: Gettyimages

Dentre as parcerias de uso público de menor escopo existentes, destacam-se as **Autorizações e Permissões**, que são o foco deste manual. Por meio

destes instrumentos, os parceiros privados podem realizar diversos serviços/atividades comerciais voltadas ao ecoturismo nas UCs¹⁰, conforme tabela abaixo:

Serviços/Atividades comerciais voltadas ao ecoturismo ¹¹	Exemplos
	<p>Comercialização de alimentos e bebidas</p> <p>Lanchonetes, restaurantes, cafés, serviço de piquenique, Food Trucks, Food Bikes, ambulantes, tendas e barracas removíveis;</p>
	<p>Aulas/Sessões de turismo de bem-estar</p> <p>Massagem, Yoga, meditação, pilates, “banho de natureza”¹²;</p>
	<p>Aulas de atividades esportivas</p> <p>Esportes de praia, campo ou quadra; funcional, lutas e artes marciais;</p>
	<p>Turismo de aventura e ecoturismo</p> <p>Caminhada de curto e longo percurso, rapel, escalada, Stand Up Paddle (SUP), canoagem, rafting, cachoeirismo;</p>

Imagens: Gettyimages e iStockphoto

¹⁰ Os serviços/atividades comerciais voltadas ao ecoturismo nas UCs são prestados aos visitantes por prestadores de serviços turísticos, conforme artigo 21 e parágrafo único da Lei nº 11.771/2008, que dispõe sobre a Política Nacional do Turismo.

¹¹ Terapia que foi introduzida no serviço de saúde pública do Japão desde a década de 1980 e que tem se popularizado no Brasil. Consiste na simples prática de caminhar em meio à natureza e contemplá-la, promovendo um importante efeito restaurador no organismo. Segundo pesquisa realizada pela Universidade de Stanford, o “banho de floresta” gera efeitos no cérebro das pessoas, inclusive em regiões associadas à depressão, e pode ser considerado um antidepressivo.

¹² Fonte: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2023/07/contato-com-a-natureza-e-um-antidepressivo-diz-psicologo-que-estuda-banho-de-floresta.shtml>



Observação da natureza

Observação de aves, primatas e cetáceos; astroturismo (observação de astros);



Aluguel de equipamentos para fins turísticos

Binóculos, bicicletas, snorkel, frescobol, pranchas de surf, caiaques, Stand Up Paddle (SUP), patins, bolas;



Venda de souvenirs, artesanatos e produtos de primeira necessidade

Chaveiros, camisetas, bonés, canecas, ecobags, cerâmicas, repelentes, protetores solares, sabonetes, xampus;



Hospedagem

Camping, glamping, caravanismo (Trailers, Motorhomes etc.), operação de pernoite em hospedarias.

Imagens: Gettyimages

Outros exemplos de serviços/atividades comerciais voltados ao ecoturismo estão dispostos no **Anexo 1** deste manual. Trata-se de **lista exemplificativa**, que comporta outros serviços/atividades voltadas ao ecoturismo que podem ser realizados em UCs.

Para melhor identificação do serviço a ser delegado a um terceiro via parceria de uso público, conforme a realidade da UC, recomenda-se utilizar o **Rol de Oportunidades de Visitação em UCs - ROVUC**, editado pelo ICMBio¹³.

Além disso, os gestores públicos devem observar se já houve:

- **Pedido - formal ou informal - de interessado(s) em operar serviços na UC;**
- **Demanda de visitantes pela prestação de determinado serviço na UC.**

¹³ ROVUC disponível no link: <https://miro.com/app/board/uXjVMvWi2MM=?moveToWidget=3458764561289278292&cot=14>

06

REGULAMENTAÇÃO SOBRE PARCERIAS



Imagem: Getty Images

No curso da história, cada vez mais as funções do poder público vêm sendo ampliadas, assim como os custos das atividades públicas. Para conseguir

executar todas as suas funções, o poder público precisa contar com outros atores, por meio da realização de **parcerias**.

Sobre o histórico de parcerias no âmbito da legislação federal:

- A Constituição Federal, em seu artigo 175, previu expressamente que “incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou **sob o regime de concessão ou permissão**, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”;
- Em 1993, a Lei de Licitações vigente à época (Lei nº 8.666/1993¹⁴) fez menção às **Concessões**;
- Em 1995, foi publicada a Lei nº 8.987/1995, que regulamentou o artigo 175 da Constituição Federal, dispondo sobre o regime de **concessão e permissão da prestação de serviços públicos**;
- Em 2000, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC (Lei nº 9.985/2000¹⁵) dispôs, em seu artigo 33, que “depende de **prévia autorização** a exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais”;
- Em 2002, o Decreto que regulamenta o SNUC (Decreto nº 4.340/2002¹⁶) dispôs que, a depender da categoria da UC, é passível de **autorização** a exploração de produtos, subprodutos ou serviços inerentes às UCs (aqueles destinados à implementação das atividades de uso comum do público, tais como visitação, recreação e turismo);
- Em 2004, foi publicada a Lei das Parcerias Público-Privadas - PPPs (Lei nº 11.079/2004), que trouxe o conceito de PPP como contrato administrativo de **concessão**.

¹⁴ Atualmente, a lei vigente é a Lei nº 14.133/2021.

¹⁵ Integra da lei disponível no link: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm

¹⁶ Integra do Decreto disponível no link: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm



Pela análise desses dispositivos, verifica-se que a **legislação não trouxe um conceito único sobre o instituto das Concessões e Permissões** e tampouco fez associação aos serviços de apoio à visitação em parques. Ainda assim, tais legislações esparsas serviram como fundamento para a realização de contratos de Concessão em UCs, o que perdurou até que os entes públicos publicassem regulamentações específicas sobre o tema.

Os primeiros contratos de concessão em parques no Brasil foram assinados em 1998, no Parque Nacional do Iguaçu, UC federal administrada pelo ICMBio. Mas foi **a partir da década de 2010 que iniciou-se um movimento de maior atenção para as Concessões em parques**, tendo sido assinados contratos nos Parques Nacionais de Fernando de Noronha e Serra dos Órgãos. A partir de então, diversos outros Parques Nacionais foram objeto de contratos de Concessão: Parque Nacional da Tijuca, Parque Nacional do Pau Brasil, Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, Parque Nacional do Itatiaia, Parque Nacional de Aparados da Serra e Serra Geral. Os Parques Estaduais também foram objeto de contratos de Concessão, a exemplo de Vila Velha, no estado do Paraná; e Campos do Jordão, Cantareira, Alberto Löffgren, Zoológico, Jardim Botânico e Caminhos do Mar, no estado de São Paulo; Parque Estadual do Sumidouro e Parque Estadual do Itacolomi em Minas Gerais, Parque Estadual do Turvo no Rio Grande do Sul, entre outros.

A promoção de investimentos de longo prazo para as Concessões - tanto em UCs federais quanto estaduais - também foi ganhando força ao longo do tempo, tendo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, vinculado ao Ministério da Economia, desenvolvido programas de estruturação de concessão de parques naturais¹⁷.

Diante dessa promoção de investimentos e do aumento da realização de contratos dessa natureza, **surgiu uma demanda premente de se ter nas legislações maior clareza sobre as Concessões em UCs**. Dessa forma, na esfera federal, em 2018 foi publicada a Lei nº 13.668/2018¹⁸, que alterou a Lei nº 11.516/2007, que cria o ICMBio e dá outras providências, tendo sido incluído o dispositivo abaixo, que trouxe segurança jurídica aos gestores públicos no desenvolvimento de seus projetos de Concessão de UCs:

“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. (...)”



Imagem: iStockphoto

¹⁷ Fonte: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/imprensa/noticias/conteudo/bndes-vai-conceder-parques-estaduais-para-melhorar-experiencia-dos-visitantes>
[https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/BNDES-cria-programa-com-R\\$-500-milhoes-de-financiamento-para-concessoes-de-parques-e-florestas/](https://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/BNDES-cria-programa-com-R$-500-milhoes-de-financiamento-para-concessoes-de-parques-e-florestas/)

¹⁸ Lei na íntegra disponível no link: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13668.htm

Os entes públicos estaduais também publicaram suas legislações específicas sobre Concessões em UCs, a exemplo do estado de São Paulo (Lei nº 16.260/2016¹⁹) e do estado do Paraná (Lei nº 19.913/2019²⁰).

Como se vê, ao longo dos anos houve uma grande evolução das Concessões em parques naturais, tanto em termos de legislação quanto de investimentos de programas do governo.

No entanto, vale lembrar que não é todo parque natural que comporta um contrato de Concessão.

De forma geral, para o projeto ser viável, a visitação no parque já deve ser consolidada, de forma a possibilitar que a concessionária consiga recuperar os valores investidos – que geralmente são vultosos – ao longo do prazo do contrato de Concessão, sem ter que criar uma “demanda de visitação” no parque. Dessa forma, os contratos de Concessão acabam sendo direcionados para parques que possuem atrativos já muito conhecidos e visitados pela população. Grande parte dos parques com esse perfil já foi concessionada ou está sendo estudada para ser objeto de contrato de concessão.

¹⁹ Íntegra da lei disponível no link: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2016/lei-16260-29.06.2016.html>

²⁰ Íntegra da lei disponível no link: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=225669&indice=1&totalRegistros=1&dt=6.8.2023.17.16.17.583>

MAS E AS OUTRAS UCS, QUE POSSUEM BAIXA OU MÉDIA VISITAÇÃO?



Essas UCs correspondem à grande maioria das Unidades de Conservação no país e podem comportar parcerias de uso público de menor escopo, como as Autorizações e Permissões.

Com procedimentos mais simplificados, prazos mais curtos e necessidade muito menor de investimentos, as Autorizações e Permissões podem ser realizadas em diversas UCs, incluindo as que ainda não possuem uma visitação consolidada. Além disso, por demandarem um volume menor de investimentos dos parceiros, atraem pequenos e médios empresários, principalmente das comunidades do entorno das UCs, fomentando a economia local e regional.

Dentre as modalidades de parcerias em sentido amplo, existem os Convênios, os Consórcios, os Protocolos de Intenção, os Termos de Cooperação Técnica, os Termos de Parceria, os Contratos de Gestão, dentre outras contidas em legislação específica. Somam-se a essas modalidades as outorgas de uso de bem público, por meio das Cessões, Autorizações, Permissões e Concessões de Uso, onde a Administração consente o uso de determinado bem público por um parceiro privado.

Para fomentar essas parcerias de menor escopo em UCs, como Autorizações e Permissões, recomenda-se que os entes públicos tenham regulamentações específicas, além das Concessões, para dar maior segurança jurídica para os operadores no caso concreto. Essas regulamentações podem ser na forma de Leis, Decretos, Resoluções e/ou Portarias

Normativas. Além disso, as Procuradorias Gerais dos estados ou municípios podem editar Notas Técnicas, Pareceres ou instrumentos similares acerca do tema, como forma de complementação aos conceitos e definições.

6.1. REGULAMENTAÇÕES JÁ EXISTENTES

Em se tratando das parcerias de menor escopo em UCs, há estados que já possuem regulamentações específicas, como o estado de São Paulo, e podem servir de **referência/inspiração** para outros entes que ainda não possuem.

Em relação às UCs federais, o ICMBio publicou, em 2019, Portarias Normativas para regulamentar a prestação de diversos serviços nas UCs, por meio da realização de Autorizações de Uso. Além disso,

publicou, em 2021, Portaria Normativa dispondendo sobre os princípios, diretrizes e normas gerais de uso público para o planejamento e a estruturação da visitação nas UCs.

Seguem abaixo tais exemplos de normativas, que podem servir de referência/inspiração para estados e municípios que ainda não possuem suas próprias regulamentações sobre parcerias de uso público em UCs, ou que já possuem, mas desejam aprimorá-las:

EXEMPLOS DE NORMATIVAS		
Normativa	Assunto	Anexo desse manual
Decreto nº 57.401/2011	Institui o Programa de Parcerias para as Unidades de Conservação instituídas pelo estado de São Paulo e que se encontram sob a administração da Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo e dá providências correlatas.	2
Portaria Normativa FF/DE nº 372/2023	Dispõe sobre Autorizações de Uso de Área para prestação de serviços de apoio ao Uso Público, em Unidades de Conservação administradas pela Fundação Florestal.	3

Nota Técnica AGI nº 2/2020 , da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (PGE/SP), Assistência de Gestão de Imóveis (AGI).	Assunto: OUTORGA DE USO DE BEM PÚBLICO: orientações gerais. Definição das modalidades de outorga: cessão de uso, permissão de uso, permissão de uso qualificada, concessão de uso, concessão de direito real de uso. Procedimentos de formalização. Modelos de minutas.	4
Portaria ICMBio nº 769/2019	Dispõe sobre normas e procedimentos administrativos para Autorização da prestação do serviço de condução de visitantes em unidades de conservação federais.	5
Portaria ICMBio nº 770/2019	Dispõe sobre normas e procedimentos administrativos para Autorização da prestação do serviço de transporte aquaviário de passageiros para fins turísticos em unidades de conservação federais	6
Portaria ICMBio nº 771/2019	Dispõe sobre normas e procedimentos administrativos para Autorização da prestação do serviço de comercialização de alimentos em unidades de conservação federais.	7
Portaria ICMBio nº 772/2019	Dispõe sobre normas e procedimentos administrativos para Autorização de locação de equipamentos para fins turísticos em unidades de conservação federais.	8
Portaria ICMBio nº 774/2019	Dispõe sobre normas e procedimentos administrativos para Autorização da prestação do serviço comercial de transporte terrestre de passageiros para fins turísticos em unidades de conservação federais.	9
Portaria ICMBio nº 289/2021	Dispõe sobre as normas gerais para o planejamento e a implementação do uso público nas unidades de conservação federais.	10

07

CONTRIBUIÇÕES PARA ELABORAÇÃO OU APRIMORAMENTO DE NORMATIVA SOBRE PARCERIAS DE USO PÚBLICO DE MENOR ESCOPO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO ESTADUAIS E MUNICIPAIS



Imagem: iStockphoto

A regulamentação específica sobre as parcerias de uso público de menor escopo em UCs é oportuna e crucial para compatibilizar o uso público e a conservação do patrimônio público natural. Nesse sentido, tendo em vista as experiências recentes e debates realizados junto a diferentes especialistas do mercado, do direito público e agentes públicos especializados, foram elaboradas algumas recomendações para subsidiar os tomadores de

decisão, com foco nas Autorizações e Permissões de Uso (institutos foco deste manual). São recomendações que podem servir de subsídio para que agentes públicos estaduais e municipais, que buscam fomentar as parcerias em UCs, possam realizar o aprimoramento da regulação na esfera de sua jurisdição, trazendo maior segurança jurídica para a promoção de editais de chamamento de parceiros privados.

1 CONCEITOS

Para disseminar a formalização de parcerias de uso público nas UCs, é preciso que os gestores públicos tenham clareza sobre os institutos jurídicos que as fundamentam. Dessa forma, recomenda-se que a normativa tenha definições claras, com conceitos objetivos, sobre, por exemplo, o que é uma Autorização, suas principais características, como ela pode ser formalizada, dentre outros aspectos relevantes. Conceitos claros trazem segurança jurídica, dando respaldo aos gestores públicos no caso de eventuais questionamentos de órgãos de fiscalização, a exemplo do Ministério Público e das Agências Reguladoras. Como referência/inspiração, já existem normativas que trazem conceitos de Autorização. Exemplos:

“Autorização: ato administrativo, unilateral, precário, pessoal e intransferível, manejado no exercício da competência discricionária do ICMBio, por meio do qual é concedida a prestação do serviço comercial no interior de unidade de conservação federal, não ensejando direito à indenização para o particular quando da sua revogação a qualquer tempo;”

(conceito utilizado pelo ICMBio, órgão que faz a gestão das UCs federais, conforme Portaria específica sobre a prestação do serviço de comercialização de alimentos nas UCs²¹);

“Termo de Autorização de Uso: ato administrativo unilateral, precário, intransferível e discricionário, por meio do qual a Fundação Florestal autoriza o uso de determinada edificação ou área, inserida em Unidade de Conservação;”

(conceito utilizado pela Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo - Fundação Florestal, órgão que faz a gestão das UCs no estado de São Paulo, conforme Portaria que dispõe sobre Autorizações de Uso de Área nas UCs²²)

²¹ Artigo 2º, inciso I, da Portaria ICMBio nº 771/2019, que dispõe sobre normas e procedimentos administrativos para Autorização da prestação do serviço de comercialização de alimentos em unidades de conservação federais (Anexo 7 deste manual).

²² Artigo 2º, inciso V, da Portaria Normativa FF/DE nº 372/2023, que dispõe sobre Autorizações de Uso de Área para prestação de serviços de apoio ao Uso Público, em Unidades de Conservação administradas pela Fundação Florestal (Anexo 3 deste manual).



2 SIGNIFICADO DOS TERMOS JURÍDICOS

Para facilitar a compreensão pelos gestores públicos, o ideal é que a normativa vá além dos conceitos, dispondo também sobre os significados dos termos jurídicos utilizados. Por exemplo, deixar claro na normativa que, se o ato é precário, o poder público pode, a qualquer tempo, revogar o ato e reaver o bem do privado, não cabendo a este direito de continuar usando o bem público ou indenização pela restituição. Ou, se o ato é discricionário, o poder público pode decidir sobre a conveniência e oportunidade de autorizar ou permitir o uso do bem público, bem como sobre o momento que deve cessar o uso. Ou, se o ato é unilateral, significa que não tem natureza contratual e não depende de autorização legislativa. Explicar de forma clara na normativa dá mais segurança jurídica aos gestores públicos e evita divergências, principalmente quando a gestão da UC for apresentar a proposta de parceria aos atores locais envolvidos, durante a etapa de articulação local.



Imagem: iStockphoto

3 DIFERENÇAS ENTRE AUTORIZAÇÃO E PERMISSÃO

A normativa poderá dispor somente do instituto da Autorização ou abordar os institutos da Autorização e Permissão (na mesma normativa ou em normativas apartadas). Se o órgão gestor definir abordar ambos os institutos, é preciso que a normativa disponha com clareza as diferenças e similaridades entre Autorização e Permissão. Para tanto, é preciso observar antes se já existe legislação estadual que trate desses institutos em sentido amplo, para que a normativa voltada ao uso público em UCs esteja em consonância com essa legislação. Em análise à legislação esparsa dos Estados, a interpretação é que a Permissão pode ser classificada como “intermediária” entre a Autorização e a Concessão, com procedimentos **menos** simplificados que as Autorizações e **mais** simplificados que as Concessões.

Na elaboração ou aprimoramento da normativa sobre parcerias de uso público, as principais diferenças e similaridades entre Autorização e Permissão que podem ser abordadas são as seguintes:

PRINCIPAIS DIFERENÇAS E SIMILARIDADES ENTRE AUTORIZAÇÃO E PERMISSÃO QUE PODEM SER ABORDADAS NA NORMATIVA:

Atos unilaterais

Em geral, tanto a Autorização quanto a Permissão são atos unilaterais, ou seja, não têm natureza contratual (como nas Concessões) e não dependem de autorização legislativa.

Precariedade

Em geral, tanto a Autorização quanto a Permissão são institutos precários, ou seja, podem ser revogados a qualquer tempo pelo poder público. No entanto, há indicações de que, quando a Permissão tiver prazo determinado, a precariedade pode ser reduzida, podendo a Permissão ser revogada somente em situações específicas, como a utilização do bem público de forma contrária ao interesse público²³.

Discrecionabilidade

Em geral, tanto a Autorização quanto a Permissão são institutos discricionários, podendo o poder público decidir sobre a conveniência e oportunidade de autorizar ou permitir o uso do bem público, bem como sobre o momento de cessar o uso.

²³ Interpretação conforme o capítulo IV.1. PERMISSÃO DE USO QUALIFICADA, item 27 da Nota Técnica AGI nº 2/2020, da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (Anexo 4), in verbis: “27. A permissão de uso qualificada é aquela que tem um prazo definido. A previsão de prazo não extingiria a precariedade do ato. Esta ainda existiria, mas seria reduzida, pois a revogação somente poderia ocorrer em situações específicas, como a utilização incompatível com a afetação do bem ou contrária ao interesse público”.

Prazos

Nas diferentes legislações estaduais, não há uniformização de prazos, mas há indicações de que o grau de transitoriedade do uso do bem público é maior nas Autorizações e menor nas Permissões²⁴. Nesse sentido, as Autorizações comportam o uso do bem público por tempo mais curto que as Permissões²⁵.

Indenização

Em regra, a Autorização não comporta direito à indenização. Já no caso da Permissão, quando tiver prazo determinado, o órgão gestor poderá avaliar a possibilidade de prever no edital que eventual revogação antes do prazo previsto poderá ensejar o direito à indenização por benfeitorias eventualmente realizadas pelo parceiro na UC, mediante Processo Administrativo instaurado para este fim.

Procedimento de formalização

Na legislação esparsa dos estados, não há entendimento uniformizado sobre o procedimento de formalização entre Autorização e Permissão. Contudo, há indicações de que a Autorização pode ser formalizada por Edital de Chamamento Público, não havendo exigência legal de licitação. Já a Permissão, quando tiver prazo determinado, requer a realização de licitação²⁶.

Investimentos

Em regra, a Autorização comporta investimentos baixos ou inexistentes do parceiro privado. Já a Permissão pode comportar benfeitorias e investimentos em manutenções.

²⁴ Interpretação conforme o capítulo IV - PERMISSÃO DE USO, item 23 da Nota Técnica AGI nº 2/2020, da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (Anexo 4), in verbis: "23. Um critério que deve servir de distinção entre a autorização e a permissão de uso de bem público deve ser o grau de transitoriedade entre ambas e o fato de que, quanto menos transitória for a utilização de um bem público, maior deve ser a compatibilidade entre a fruição privativa e o interesse público."

²⁵ Por exemplo, a Fundação Florestal, órgão que administra as UCs no Estado de São Paulo, definiu que as Autorizações de Uso podem permitir o uso do bem público pelo privado por até 90 (noventa) dias consecutivos, conforme Portaria Normativa FF/DE nº 372/2023.

²⁶ Interpretação conforme o capítulo IV.1. PERMISSÃO DE USO QUALIFICADA, item 29 da Nota Técnica AGI nº 2/2020, da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (Anexo 4), in verbis: "29. A permissão de uso qualificada requer a realização de licitação, conforme entendimento do Parecer PA nº 56/2019, salvo na hipótese da existência de causa de dispensa ou inexistência de licitação, na forma dos art. 24 e 25 da Lei Federal nº 8.666/93."



4 PLANO EMERGENCIAL DE USO PÚBLICO

Recomenda-se que a normativa contenha dispositivo específico possibilitando que as Autorizações (e Permissões, se a normativa abordar também este conceito) possam ser realizadas em UCs que tenham **Planos Emergenciais de Uso Público** aprovados. Restringir a realização de parcerias em UCs que necessariamente tenham Plano de Manejo aprovado pode gerar “engessamentos” e dificultar a disseminação das parcerias, considerando que a aprovação de Planos de Manejo é mais rigorosa e demorada que a aprovação de um Plano Emergencial de Uso Público.



ATENÇÃO

A normativa deve trazer o conceito claro de Plano Emergencial de Uso Público, demonstrando que se trata de planejamento simplificado transitório, com **caráter provisório**, somente nas áreas de domínio público onde já existam atividades de visitação consolidadas.

O artigo 10 da Portaria ICMBio nº 289/2021²⁷ (Anexo 10) pode servir de inspiração para conceituar os Planos Emergenciais de Uso Público:

“Art. 10. Em Unidades de Conservação que ainda não possuem plano de manejo aprovado, poderão ser desenvolvidas ações de manejo de uso público, devidamente justificadas e amparadas em planejamento simplificado transitório, com caráter provisório, somente nas áreas de domínio público da União onde já existam atividades de visitação consolidadas, com o objetivo de proteger os recursos naturais por meio do ordenamento do uso público.”

²⁷ Dispõe sobre as normas gerais para o planejamento e a implementação do uso público nas unidades de conservação federais.



5 REQUISITOS

Recomenda-se que a normativa contenha capítulo/dispositivo específico sobre os requisitos gerais para formalização de parcerias de uso público. Exemplos:

- Respeito aos regramentos específicos da UC (Plano de Manejo, Plano Emergencial de Uso Público, Plano de Uso Público etc.);
- Respeito ao disposto no Termo de Autorização (ou Permissão, se a normativa também abordar este conceito), em especial as obrigações e vedações;
- Atendimento às orientações da gestão da UC durante a operação dos serviços;
- Respeito aos limites da área objeto da Autorização (ou Permissão, se a normativa também abordar este conceito);
- Recolhimento e destinação adequada dos resíduos gerados pelo parceiro, bem como por sua equipe e clientes;
- Obtenção de autorizações, alvarás, licenças e aprovações necessárias à prestação dos serviços, junto aos respectivos órgãos e entidades da Administração Pública;
- Em se tratando da prestação do serviço de alimentação, cumprimento das normas sanitárias, operacionais de preparo e de manipulação de alimentos e itens perecíveis;
- Atendimento dos padrões mínimos de qualidade e segurança para a prestação dos serviços, conforme Normas ISO 9001 e 14000 e outras normativas aplicáveis.



6 ABRANGÊNCIA DE SERVIÇOS/ATIVIDADES COMERCIAIS VOLTADAS AO ECOTURISMO

Recomenda-se que a normativa utilize conceitos amplos e abrangentes sobre os serviços/atividades comerciais voltadas ao ecoturismo que podem ser realizados via Autorização (ou Permissão, se a normativa também abordar este conceito). Exemplos: **“parcerias para prestação de serviços de apoio ao uso público em Unidades de Conservação”** ou **“parcerias para realização de serviços/atividades comerciais voltadas ao ecoturismo em Unidades de Conservação”**. Ter uma normativa “guarda-chuva”, que possibilita a prestação de diversos serviços via parcerias de uso público, pode ser muito mais simples e trazer mais celeridade do que ter normativas específicas por serviço (exemplo: ter uma normativa específica sobre Autorizações para a comercialização de alimentos e bebidas, outra sobre a locação de equipamentos para fins turísticos, outra sobre a venda de souvenirs, artesanatos e produtos de primeira necessidade etc.).

Além da utilização de conceitos amplos e abrangentes no preâmbulo e ao longo do texto, recomenda-se que a normativa contenha um capítulo específico sobre “Categorias de Serviços/Atividades comerciais voltadas ao ecoturismo”. Exemplos de categorias que podem ser utilizadas:

Exemplos de categorias de serviços/atividades comerciais voltadas ao ecoturismo que podem ser realizados nas UCs, via parcerias de uso público:			
	Aulas/sessões de atividades esportivas e de bem-estar.		Comercialização de alimentos e bebidas.
	Locação de equipamentos para fins turísticos.		Venda de souvenirs, artesanato e produtos de primeira necessidade.
	Operação comercial de atividades de ecoturismo e de turismo de aventura.		Aluguel de espaços na UC (eventos, encontros, reuniões corporativas etc.).
	Meios de hospedagem.		Operação comercial de atividades de observação da natureza.

A normativa pode apresentar um Anexo com uma lista exemplificativa de serviços por categoria²⁸.

²⁸ Inspiração: artigo 3º e Anexo II da Portaria Normativa FF/DE nº 372/2023 (Fundação Florestal), que dispõe sobre Autorizações de Uso de Área para prestação de serviços de apoio ao Uso Público nas UCs administradas pela entidade.

7

MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE PRIVADO - MIP

Com inspiração no artigo 18 e seguintes do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC²⁹, recomenda-se que a normativa contenha capítulo específico sobre as “Manifestações de Interesse Privado - MIP”, para permitir que interessados proponham ao órgão gestor a realização de determinados serviços/atividades comerciais voltadas ao ecoturismo nas UCs. Além de descrever claramente o procedimento, é importante ter um modelo de MIP como Anexo da Portaria, para facilitar a apresentação pelos interessados e também para fins de padronização³⁰. Se possível, o ideal é que a MIP possa ser apresentada de forma digital junto ao órgão gestor.

Após apresentação pelo interessado, a MIP é analisada pelo órgão gestor. Se pertinente, o órgão poderá publicar Edital de Chamamento Público para cadastrar este e outros interessados em realizar o serviço na UC, via formalização de parceria de uso público, caso preencham os requisitos do edital.

**ATENÇÃO**

A apresentação de MIP não implica necessariamente na publicação de Edital de Chamamento, que acontecerá de acordo com o interesse do órgão gestor.



²⁹ Lei nº 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil - OSCs, por meio dos termos de colaboração, termos de fomento ou acordos de cooperação, em especial a Seção VI - Do Procedimento de Manifestação de Interesse Social.

³⁰ Inspiração: artigo 7º e Anexo III da Portaria FF/DE nº 372/2023 (Fundação Florestal) - Anexo 3 deste manual.

8 PRAZOS

Segundo a doutrina e a legislação esparsa existente sobre o tema, as Autorizações e as Permissões de Uso são atos precários, ou seja, podem ser revogados a qualquer momento pelo poder público. No entanto, para garantir maior previsibilidade tanto ao gestor público quanto ao parceiro privado, recomenda-se que o órgão gestor avalie a possibilidade de prever prazos específicos na normativa³¹, que poderão ser:

- De até 12 (doze) ou 24 (vinte e quatro) meses, ou ainda por prazo indeterminado, podendo os parceiros privados, durante o prazo das parcerias, agendarem dias específicos junto à gestão da UC para operação das atividades (exemplos: atividades esportivas e de bem-estar, alimentação itinerante)³²;
- De, no mínimo, 12 (doze) meses ou 24 (vinte e quatro), quando envolver o uso contínuo de imóvel na UC e a realização de manutenções corretivas pelo parceiro privado. A previsão de um prazo mínimo é importante para garantir que o parceiro privado tenha tempo hábil para recuperar os investimentos realizados no imóvel. Se não houver um prazo mínimo nesses casos onde obrigatoriamente há investimentos a serem realizados, as propostas de parceria podem não atrair interessados;
- Definidos em edital (caso a caso), sem mencionar prazos específicos na Portaria (seguindo a lógica do já praticado pelo ICMBio³³);
- Outros prazos a critério do órgão gestor.



Imagem: Gettyimages

³¹ Para o estabelecimento de prazos/limites temporais, é preciso verificar se há legislação específica do Estado ou Município acerca do tema.

³² Inspiração: artigo 11 e seguintes da Portaria Normativa FF/DE nº 372/2023 (Fundação Florestal) - Anexo 3 deste manual.

³³ Exemplo: Portaria ICMBio nº 771/2019, que dispõe sobre normas e procedimentos administrativos para Autorização da prestação do serviço de comercialização de alimentos em unidades de conservação federais. Referida normativa não traz prazos específicos para as Autorizações, ficando a cargo dos editais disporem sobre tais prazos (caso a caso).

 **OBSERVAÇÕES**

- Conforme já citado na Recomendação 3 deste manual, na legislação esparsa dos Estados, não há uniformização de prazos, mas há indicações de que o grau de transitoriedade do uso do bem público é maior nas Autorizações e menor nas Permissões³⁴. Nesse sentido, as Autorizações comportam o uso do bem público por tempo mais curto que as Permissões. Por exemplo, a Fundação Florestal, órgão que administra as UCs no estado de São Paulo, definiu que as Autorizações de Uso podem permitir o uso do bem público pelo privado por até 90 (noventa) dias consecutivos³⁵;
- Caso o órgão gestor opte por regulamentar também as Permissões de Uso, recomenda-se que a normativa estabeleça um prazo claro, com limite temporal (exemplo: até 5 ou 10 anos), de forma a garantir maior previsibilidade e também para que o parceiro privado possa balizar seus investimentos no bem público;
- Eventuais investimentos a serem realizados por parceiros privados estão intrinsecamente ligados aos prazos definidos para as Autorizações e Permissões. Por exemplo, se o prazo da Permissão for de até 1 (um) ano, o parceiro privado provavelmente optará por fazer investimentos baixos no bem público, considerando que terá apenas 1 (um) ano para recuperar o valor investido. Ao passo que, se a Permissão for de até 10 (dez) anos, o privado poderá optar por fazer investimentos maiores, considerando que terá mais tempo para recuperar o valor investido. No caso das Autorizações de Uso, que, em regra, são mais transitórias e comportam o uso do bem público por menor tempo, os investimentos do parceiro privado serão baixos ou inexistentes.

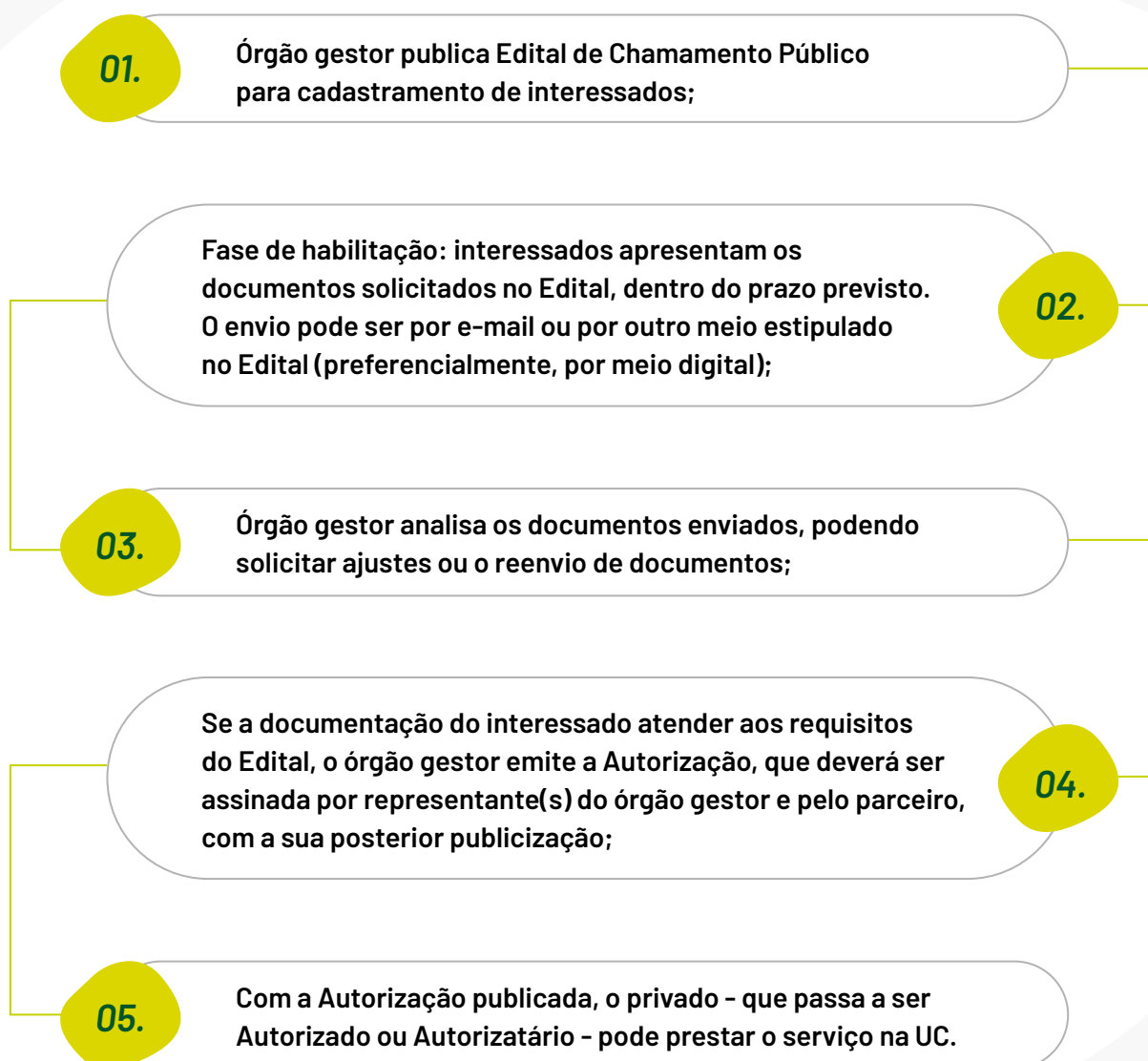
³⁴ Interpretação conforme o capítulo IV - PERMISSÃO DE USO, item 23 da Nota Técnica AGI nº 2/2020, da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (Anexo 4), in verbis:

"23. Um critério que deve servir de distinção entre a autorização e a permissão de uso de bem público deve ser o grau de transitoriedade entre ambas e o fato de que, quanto menos transitória for a utilização de um bem público, maior deve ser a compatibilidade entre a fruição privativa e o interesse público.

³⁵ Artigo 11, inciso II, da Portaria Normativa FF/DE nº 372/2023 (Fundação Florestal) - Anexo 3 deste manual.

9 PROCEDIMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA PARCERIA

A normativa deve ser clara em relação ao procedimento de formalização da Autorização (e da Permissão, se a normativa abordar também este conceito), dispondo sobre as etapas a serem percorridas. As regras podem variar de acordo com a legislação específica de cada estado ou município, mas, em regra, no caso das Autorizações³⁶, o procedimento pode ser mais simplificado, via Edital de Chamamento Público, não sendo obrigatória a realização de licitação. Exemplo de tramitação:



³⁶ No estado de São Paulo, por exemplo, o procedimento realizado pela Fundação Florestal para formalização das Autorizações de Uso é o Chamamento Público (artigo 2º, inciso III, da Portaria Normativa FF/DE nº 372/2023).

10 OUTORGA/CONTRAPARTIDA

Recomenda-se que a normativa contenha um capítulo específico sobre a outorga/contrapartida, que poderá ser:

EM DINHEIRO

EM SERVIÇOS PARA A UC

A **OUTORGA EM DINHEIRO** pode ser das seguintes formas:

1. **Precificação com base em pesquisa de mercado:** nesse caso, a gestão da UC ou a equipe da sede do órgão gestor devem buscar junto a imobiliárias locais o valor médio de precificação da área;
2. **Precificação com base em pesquisa comparativa de preços sobre o uso de áreas públicas em municípios do estado.** Os municípios podem ser selecionados por amostragem, localizados nas principais Regiões Turísticas do estado e/ou próximos às UCs. A partir dessa pesquisa, poderá ser elaborada “Tabela de Valores de Outorga”, conforme a atividade/serviço e o tamanho da área (m²) utilizada na UC. Essa Tabela poderá constar como Anexo da normativa³⁷.

FUNDAMENTO: artigo 29 do Decreto nº 4.340/2002 (que regulamenta o SNUC): “Art. 29. A autorização para exploração comercial de produto, sub-produto ou serviço de unidade de conservação deve estar fundamentada em **estudos de viabilidade econômica** e investimentos elaborados pelo órgão executor, ouvido o conselho da unidade.”

OBSERVAÇÕES

Na outorga em dinheiro, poderão ser previstos descontos para parceiros prestadores de serviços. Exemplos:

- Com domicílio ou sede localizados em áreas do entorno da UC;
- Com domicílio ou sede localizados em municípios que integram pólos regionais de incentivo ao turismo no estado;
- Membros de comunidades tradicionais locais;
- Em UCs com alta visitação, dentre outros.

³⁷ Inspiração: Anexo I da Portaria Normativa FF/DE nº 372/2023, que dispõe sobre Autorizações de Uso de Área para prestação de serviços de apoio ao Uso Público, em Unidades de Conservação administradas pela Fundação Florestal (Anexo 3 deste manual).

A outorga em dinheiro poderá ser cobrada por período (exemplo: dia, mês, trimestre, semestre, ano), a critério do órgão gestor. Dentro desse período, o parceiro poderá prestar o serviço nos dias acordados junto à gestão da UC. Exemplo: o parceiro paga a outorga mensal e, durante o mês, pode prestar o serviço todo final de semana na UC.

A **OUTORGA EM SERVIÇOS PARA A UC** também poderá ser acordada entre o parceiro e o órgão gestor, desde que relacionados ao objeto da Autorização.

Exemplos de serviços que podem ser realizados pelos parceiros privados para as UCs, a título de outorga/contrapartida:



- Conservação e manutenção de trilhas e atrativos;
- Sinalização de trilhas e atrativos ou da área de uso público da UC;
- Manutenção de áreas verdes;
- Manutenção predial da infraestrutura de uso público da UC;
- Varrição e limpeza da infraestrutura de uso público da UC;
- Retirada de resíduos;
- Mutirões de limpeza em praias e outras áreas de uso público da UC;
- Atendimento gratuito a público isento, com ênfase às escolas públicas e beneficiários de projetos institucionais;
- Atividades de orientação e interpretação ambiental para os visitantes;
- Apoio a operações de busca e salvamento;
- Monitoramento e controle da visitação;
- Monitoramento e controle de impacto da visitação;
- Monitoramento de fauna;
- Acompanhamento de pesquisadores que estejam desenvolvendo pesquisas na UC;
- Outros a serem definidos entre o órgão gestor e os parceiros.

Imagem: GettyImages e iStockphoto

A definição dos serviços pode levar em consideração os objetivos da UC, conforme Plano de Manejo, desde que relacionados ao objeto da Autorização ou Permissão.

Os serviços para a UC deverão ser valorados com base em tabelas de valoração de serviços oficiais do estado.

É importante que a normativa ou o edital tragam o procedimento para comprovação da realização dos serviços para a UC, que deverá ser anexada nos autos do Processo Administrativo específico da parceria (exemplos: recibos, Notas Fiscais, registros fotográficos etc.).



ATENÇÃO

Neste capítulo sobre a Outorga/Contrapartida, recomenda-se inserir dispositivo específico sobre os encargos, que são os serviços diretamente associados à adequada prestação do serviço na UC, como a manutenção e a limpeza da área. Os parceiros são obrigados a zelar pela área na UC onde o serviço será prestado, sendo responsáveis pela sua manutenção e limpeza antes, durante e depois da prestação do serviço. Os encargos não se confundem com a prestação de serviços na UC, a título de outorga/contrapartida.



Imagem: GettyImages

11

SUBSTITUIÇÃO DO PAGAMENTO POR SERVIÇOS PARA A UC

A normativa pode conter dispositivo específico possibilitando que os pagamentos de valores em dinheiro, a título de outorga, sejam substituídos pela realização de serviços para a UC. Exemplo: o edital pode prever que, se a parceria envolver o uso de imóvel na UC, o parceiro privado poderá realizar os serviços de manutenção corretiva necessários e descontar do valor de outorga fixado, mediante a apresentação de Notas Fiscais e recibos. O órgão gestor deve aprovar os serviços realizados, podendo propor ajustes ou o seu refazimento, caso estes não tenham sido prestados dentro dos padrões mínimos de qualidade e segurança.

**OBSERVAÇÕES**

Para evitar divergências, recomenda-se que sejam incluídas nos editais cláusulas prevendo que:

- **Qualquer melhoria que implique investimento na edificação pelo parceiro privado seja previamente discutida junto ao órgão gestor, que poderá - ou não - aprovar o projeto;**
- **As benfeitorias eventualmente realizadas no imóvel serão incorporadas ao patrimônio público e não serão passíveis de indenização ao parceiro privado.**



Imagem: Getty Images

12 VALORIZAÇÃO SOCIOAMBIENTAL

a normativa poderá conter capítulo específico prevendo que as propostas de parceria tenham como diretriz a valorização socioambiental da UC, a partir de premissas, conforme abaixo:

Premissas	Exemplos de itens que podem ser inseridos nos editais
 <p>Fomento ao desenvolvimento local e regional (entorno da UC)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Previsão de que os prestadores de serviços sejam preferencialmente moradores do entorno da UC ou da região; • Priorização na utilização de produtos locais, para fomentar as cadeias de produtos da região³⁸; • No serviço de hospedagem em hospedarias nas UCs, previsão de que uma parte das vagas (por ano/semestre) seja oferecida gratuitamente a alunos e professores de escolas da rede pública, com foco em estudo do meio e para que tenham a experiência de pernoitar em uma UC.
 <p>Valorização da imagem da UC e do órgão gestor</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Utilização de logomarca da UC e/ou do órgão gestor nos materiais de comunicação, cardápios, placas, souvenirs e outros produtos, mediante aprovação prévia do órgão gestor; • Venda de souvenirs temáticos sobre a UC e/ou órgão gestor.
 <p>Valorização do bioma típico da UC</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inserção de imagens de espécies da fauna e/ou flora representativos do bioma típico da UC e da região nos materiais de comunicação, cardápios, placas, souvenirs e outros produtos.
 <p>Valorização da cultura local e regional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • No serviço de alimentação, priorização de produtos que tenham relação com ações de conservação e/ou que favoreçam a proteção do bioma típico da UC (exemplo: oferecer no cardápio suco de fruto típico do bioma local); • Inserção nos cardápios de pratos típicos da região; • Na venda de souvenirs e artesanatos, priorização de produtos feitos localmente, por artesãos ou membros de comunidades tradicionais locais.
 <p>Fomento a cadeias produtivas sustentáveis</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Na venda de souvenirs e artesanatos, priorização do uso de materiais naturais (barro, madeira, algodão, palha), reciclados, biodegradáveis.

Imagens: GettyImages

³⁸ No Edital de Permissão de Uso do Parque Estadual da Ilha Anchieta, em Ubatuba/SP, UC administrada pela Fundação Florestal, exigiu-se a priorização na comercialização de produtos agroecológicos, pescados e frutos do mar produzidos na região.

13

ARTICULAÇÃO LOCAL

Recomenda-se inserir dispositivo/capítulo específico dispondo que, para a realização de parcerias de uso público nas UCs, a gestão da UC poderá promover a articulação local, por meio da realização de reuniões (presenciais ou on-line) para apresentação das **propostas** de parceria aos atores locais envolvidos, como:

- Conselho da UC;
- Conselho Municipal de Turismo;
- Representantes de Secretarias Municipais de Turismo e de Meio Ambiente;
- Associações de comunidades tradicionais locais;
- Associações de bairro;
- Representantes do SEBRAE;
- Outros.

OBSERVAÇÃO

Nessas reuniões, é importante que a gestão da UC apresente as **propostas** de parceria, e não os projetos prontos. É crucial que os atores locais sejam inseridos na **construção** dos projetos, para que estes sejam aprimorados conforme a realidade local. Os apontamentos feitos pelos atores locais podem ser incorporados nas propostas, sob avaliação da gestão da UC.



14

ESCUTAS DE MERCADO

Além do dispositivo/capítulo sobre a articulação local, recomenda-se que a normativa contenha outro dispositivo/capítulo específico sobre as Escutas de Mercado. As reuniões se assemelham às voltadas à articulação local, mas são realizadas junto com as pessoas físicas ou jurídicas interessadas em participar dos editais para operação dos serviços nas UCs.

OBSERVAÇÃO

Da mesma forma que nas reuniões voltadas à articulação local, é importante que a gestão da UC apresente as **propostas** de parceria, e não os projetos prontos. Dessa forma, será possível que os interessados façam seus apontamentos com uma visão de mercado (por quem, de fato, opera os serviços). Os apontamentos feitos pelos interessados podem ser incorporados nas propostas, sob avaliação da gestão da UC.

Para garantir transparência e isonomia, recomenda-se que o órgão gestor publique Chamamentos com as datas/horários das reuniões de Escutas de Mercado e o contato da gestão da UC para agendamento pelos interessados. As reuniões podem ser individualizadas ou em grupos, a critério do órgão gestor.



15 OBRIGAÇÕES E VEDAÇÕES

Recomenda-se que a normativa contenha dispositivo/capítulo específico sobre as obrigações e vedações a serem cumpridas pelos parceiros prestadores de serviços. O ideal é que sejam inseridos itens genéricos na normativa, abrindo-se a possibilidade de inserção de itens específicos sobre as UCs nos editais.

OBSERVAÇÃO

O ICMBio, em suas Portarias que dispõem sobre normas e procedimentos administrativos para Autorização da prestação de serviços em UCs federais (Anexos 5, 6, 7, 8 e 9 deste manual), possuem capítulos específicos sobre as obrigações e vedações a cargo do prestador de serviço autorizado, os quais pode servir de inspiração para a elaboração deste capítulo/dispositivo.



Imagem: Getty Images

16

PENALIDADES

Na sequência do dispositivo/capítulo sobre as obrigações e vedações, recomenda-se que a normativa contenha dispositivo/capítulo específico sobre as penalidades, dispondo sobre as hipóteses de aplicação de advertência, suspensão ou cassação da Autorização (ou da Permissão, se a normativa também abordar este conceito) no caso de descumprimento das obrigações e vedações.

Além das penalidades dispostas na normativa, é importante inserir que os infratores também estão sujeitos às sanções previstas:

- **Na Lei Federal nº 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e suas alterações;**
- **No Decreto Federal nº 6.514/2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e suas alterações;**
- **Outras normativas estaduais ou municipais aplicáveis (Decretos, Resoluções e Portarias).**



OBSERVAÇÃO

O ICMBio, em suas Portarias que dispõem sobre normas e procedimentos administrativos para Autorização da prestação de serviços em UCs federais (Anexos 5, 6, 7, 8 e 9 deste manual), possuem capítulos específicos sobre as penalidades sujeitas aos prestadores de serviços autorizados no caso de cometimento de infrações, com dispositivos específicos sobre casos de primariedade, reincidência e novas reincidências. Estes capítulos podem servir de inspiração para a elaboração deste capítulo/dispositivo.



ATENÇÃO

Para fins de facilitar a gestão das UCs e também para fins de padronização, recomenda-se que a normativa contenha Anexos específicos com modelos das penalidades previstas (advertência, suspensão, cassação).

17

MONITORAMENTO

Para garantir a devida transparência e a boa gestão da parceria, recomenda-se que a normativa contenha dispositivo/capítulo específico sobre o seu acompanhamento/monitoramento após formalização entre o órgão gestor e o parceiro privado.

Além disso, a gestão da UC e/ou equipe da sede do órgão gestor deverão:

- Acompanhar a realização dos pagamentos, quando a outorga for em dinheiro, e anexar os comprovantes nos autos do Processo Administrativo específico da parceria;
- Acompanhar a realização dos serviços para a UC, quando a outorga for em serviços, anexando registros fotográficos, recibos, Notas Fiscais e outros documentos comprobatórios nos autos do Processo Administrativo específico da parceria;
- Atentar-se aos prazos previstos, notificando os parceiros privados e encerrando as Autorizações (e Permissões, se a normativa também abordar este instituto) quando do término dos prazos;
- Anexar nos autos do Processo Administrativo específico da parceria todo e qualquer documento referente à parceria.



Imagem: GettyImages

08

ANEXOS



Imagem: Getty Images

ANEXO 1:

Lista de exemplos de serviços/atividades comerciais voltadas ao ecoturismo que podem ser realizados nas UCs via parcerias de uso público:

[Clique para baixar](#)

ANEXO 2:

Link para acesso ao Decreto nº 57.401/2011, do estado de São Paulo, que institui o Programa de Parcerias para as Unidades de Conservação instituídas pelo Estado de São Paulo e que se encontrem sob a administração da Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo e dá providências correlatas:

[Clique para baixar](#)

ANEXO 3:

Link para acesso à Portaria Normativa FF/DE nº 372/2023, da Fundação Florestal (órgão que administra as Unidades de Conservação no estado de São Paulo), que dispõe sobre Autorizações de Uso de Área para prestação de serviços de apoio ao Uso Público, em Unidades de Conservação administradas pela Fundação Florestal:

[Clique para baixar](#)

ANEXO 4:

Nota Técnica AGI nº 2/2020, da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo – PGE/SP:

[Clique para baixar](#)

ANEXO 5:

Link para acesso à Portaria nº 769/2019, do ICMBio (órgão que administra as Unidades de Conservação Federais), que dispõe sobre normas e procedimentos administrativos para Autorização da prestação do **serviço de condução de visitantes** em unidades de conservação federais:

[Clique para baixar](#)

ANEXO 6:

Link para acesso à Portaria nº 770/2019, do ICMBio (órgão que administra as Unidades de Conservação Federais), que dispõe sobre normas e procedimentos administrativos para Autorização da prestação do **serviço de transporte aquaviário de passageiros para fins turísticos** em unidades de conservação federais:

[Clique para baixar](#)

ANEXO 7:

Link para acesso à Portaria nº 771/2019, do ICMBio (órgão que administra as Unidades de Conservação Federais), que dispõe sobre normas e procedimentos administrativos para Autorização da prestação do **serviço de comercialização de alimentos** em unidades de conservação federais:

[Clique para baixar](#)

ANEXO 8:

Link para acesso à Portaria nº 772/2019, do ICMBio (órgão que administra as Unidades de Conservação Federais), que dispõe sobre normas e procedimentos administrativos para autorização de **locação de equipamentos para fins turísticos** em unidades de conservação federais:

[Clique para baixar](#)

ANEXO 9:

Link para acesso à Portaria nº 774/2019, do ICMBio (órgão que administra as Unidades de Conservação Federais), que dispõe sobre normas e procedimentos administrativos para Autorização da prestação do serviço comercial de **transporte terrestre de passageiros para fins turísticos** em unidades de conservação federais:

[Clique para baixar](#)

ANEXO 10:

Link para acesso à Portaria nº 289/2021, do ICMBio (órgão que administra as Unidades de Conservação Federais), que dispõe sobre as normas gerais para o planejamento e a implementação do uso público nas unidades de conservação federais:

[Clique para baixar](#)

Março | 2024

Execução Técnica

Realização

