



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Weverton

PARECER Nº 88, DE 2025 - PLEN/SF

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 4.870, de 2024, do Deputado Túlio Gadêlha, que *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 (ICMBio) 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 o objetivo de financiar e de apoiar a visitação a unidades de conservação.*

Relator: Senador **WEVERTON**

I – RELATÓRIO

Encontra-se neste Plenário do Senado Federal o Projeto de Lei (PL) nº 4.870, de 2024, de autoria do Deputado TÚLIO GADÊLHA, que *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 (ICMBio) e os órgãos estaduais e municipais executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) a contratar instituição financeira oficial para criar e*



Assinado eletronicamente, por Sen. Weverton

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/4258311026>

gerir fundo privado com o objetivo de financiar e de apoiar a visitação a unidades de conservação.

O PL em questão possui 18 artigos.

O **art. 1º** estabelece o objeto da proposição. O **art. 2º** estabelece os objetivos da mencionada política, elencando oito incisos. O **art. 3º** estabelece as diretrizes da política, contidas em doze incisos. No **art. 4º** são listados os dez instrumentos da política.

Os **arts. 5º a 11** estabelecem normas acerca da visitação em Unidades de Conservação (UC).

O **art. 12** autoriza os órgãos executores do SNUC a contratar instituição financeira oficial para criar e gerir fundo privado com o objetivo de financiar e de apoiar planos, projetos e ações que visem à estruturação, ao aprimoramento e ao incremento da visitação às suas UCs.

O **art. 13** dispõe sobre as fontes de recursos dos referidos fundos. O **art. 14** assegura que o patrimônio do fundo será segregado contábil, administrativa e financeiramente dos patrimônios do ente federado e da instituição financeira oficial. O **art. 15** confere à instituição financeira o ônus da representação judicial e extrajudicial do fundo.

O **art. 16** estabelece que o regulamento e o regimento interno do fundo deverão observar os critérios mínimos que elenca, tais como regras de governança e transparência.

O **art. 17** estabelece que os órgãos executores do SNUC deverão adotar as medidas necessárias à adaptação e reinterpretação dos planos de maneios das Unidades de Conservação.

O **art. 18** estabelece cláusula de vigência imediata à lei que decorrer da aprovação do projeto.

Na justificação da proposição, menciona-se a necessidade de fortalecimento das atividades de conservação, do desenvolvimento de infraestruturas necessárias à segurança, acessibilidade e conforto dos visitantes em UCs, e da ampliação do alcance social e turístico das unidades. Ainda, a importância de incorporar ao ordenamento jurídico diretrizes precisas e



instrumentos sólidos que viabilizem o turismo ecológico e sustentável no Brasil.

O projeto proveniente da Câmara dos Deputados foi aprovado no plenário daquela Casa em regime de urgência, na forma do Substitutivo apresentado pela Comissão de Turismo e com relatoria do Deputado HUGO MOTTA. Após, seguiu ao Senado Federal.

Nesta Casa, foram oferecidas doze emendas ao projeto.

A Emenda nº 1-Plen propõe acrescentar parágrafo único ao art. 13 para vedar a utilização dos recursos do fundo em despesas gerais de custeio administrativo, restringindo-os exclusivamente a ações diretamente ligadas à visitação das unidades de conservação.

A Emenda nº 2-Plen substitui integralmente o art. 12, deixando explícito que o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e os demais órgãos executores do SNUC só poderão contratar a instituição financeira gestora do fundo mediante processo licitatório regido pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), com observância dos princípios da publicidade, impessoalidade, eficiência e economicidade.

A Emenda nº 3-Plen ajusta o art. 9º ao fixar requisitos mínimos para concessões, permissões, autorizações ou parcerias dentro das unidades de conservação, como manifestação do órgão gestor, anuência do órgão executor federal quando se tratar de entes federativos subnacionais e avaliação orçamentária, e torna obrigatório um procedimento licitatório amplamente divulgado e baseado em critérios técnicos objetivos.

A Emenda nº 4-Plen insere, no art. 16, a exigência de auditoria externa independente anual, fiscalização pelos tribunais de contas competentes e publicação integral dos relatórios de auditoria no Portal da Transparência.

A Emenda nº 5-Plen cria um art. 14-A determinando que as verbas do fundo integrem os demonstrativos fiscais do ente federativo responsável, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, e estabelece a segregação contábil desses valores nos sistemas de contabilidade pública.



A Emenda nº 6-Plen acrescenta parágrafo único ao art. 13 para conferir prioridade, na distribuição dos recursos do fundo de visitação, às unidades de conservação localizadas em Estados cujo território tenha mais de 60% ocupado por áreas protegidas (UCs, terras indígenas, florestas públicas ou semelhantes).

A Emenda nº 7-Plen prevê tratamento preferencial análogo ao da Emenda nº 6-Plen, porém dirigido especificamente aos Estados da Região Norte que possuam mais de 50% do território sob regime de proteção ambiental.

A emenda nº 8-Plen introduz § 2º no art. 9º para obrigar que as pessoas jurídicas que assumirem serviços ou atividades de apoio à visitação divulguem, em portal público, sua composição societária e a origem eventual de recursos estrangeiros,

A Emenda nº 9-Plen acrescenta parágrafo único ao art. 16 determinando que a prestação de contas e os relatórios periódicos do fundo sejam enviados às comissões de Assuntos Econômicos e de Meio Ambiente do Senado e às comissões correspondentes da Câmara dos Deputados.

A Emenda nº 10-Plen estabelece que, no mínimo, 20% dos recursos do fundo sejam destinados a unidades de conservação localizadas em Estados com mais de 60 % da área total protegida.

A Emenda nº 11-Plen dispõe que, também no mínimo, 20% dos recursos do fundo beneficiem unidades de conservação situadas na Região Norte cujos Estados possuam mais de 50 % da superfície sob proteção ambiental.

Por fim, a Emenda nº 12-Plen insere parágrafo no art. 9º, que trata da exploração do acesso e das atividades e serviços de apoio à visitação a unidades de conservação, para vedar a celebração de instrumentos contratuais voltados à referida exploração com pessoas físicas ou pessoas jurídicas que tenham como sócios, dirigentes, representantes ou beneficiários, parentes de servidores ocupantes de cargos ou funções de confiança.



II – ANÁLISE

O projeto não apresenta vício de **regimentalidade**. Tampouco se vislumbra óbice quanto à **constitucionalidade** da proposição. Isso porque os requisitos formais e materiais de **constitucionalidade** estão atendidos pelo PL, bem como por não ter sido deslustrada qualquer cláusula pétrea ou previsão constitucional.

Ademais, a matéria se insere no âmbito das atribuições do Congresso Nacional, de conformidade com o *caput* do art. 48 da Constituição Federal, não havendo reserva temática a respeito, nos termos do art. 61, § 1º, da Constituição Federal.

Quanto à **técnica legislativa**, entendemos que o projeto está de acordo com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que tem por objetivo balizar a utilização de linguagem e técnicas próprias na elaboração das leis.

No tocante à **juridicidade**, o critério de inovação ou originalidade da matéria foi atendido pelo presente projeto, visto que inova o ordenamento.

No mérito, o PL é muito bem-vindo. Há um crescente interesse do povo brasileiro em contemplar as paisagens naturais do nosso país e em realizar atividades em contato com a natureza. De acordo com dados divulgados pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, os Parques Nacionais registraram marcas históricas, alcançando 12,5 milhões de visitas em 2024. Somente o Parque Nacional da Tijuca, no Rio de Janeiro, ultrapassou 4,6 milhões de visitas naquele ano, e o Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses chegou a 440.028 visitas. Segundo estudo publicado pelo Instituto Semeia em 2021, o Brasil tem potencial para alcançar a marca de 56 milhões de visitas anuais em seus parques.

Não há dúvidas de que as Unidades de Conservação possuem funções que vão muito além da conservação ambiental, assegurando o desenvolvimento de atividades educacionais e proporcionando momentos de lazer que contribuem também para a saúde física e mental das pessoas.

Apesar de todos esses benefícios, há ainda muito a se desenvolver a respeito da visitação às Unidades de Conservação. Para tanto, a criação de uma Política Nacional de Visitação a Unidades de Conservação trará diversos



benefícios para assegurar o fortalecimento das atividades de conservação, o desenvolvimento de infraestruturas necessárias à segurança, bem como a acessibilidade e conforto dos visitantes, visando ampliar o alcance turístico dessas unidades. Além disso, clarificar na legislação que os parques nacionais terão integração regional entre unidades de conservação por meio de trilhas de longo curso e de outros instrumentos de conexão, é um avanço que fortalecerá o papel das unidades de conservação como espaços de aprendizado e conexão, promovendo inclusão social e dinamizando economias regionais.

A possibilidade de criação de fundos privados para financiar e apoiar a visitação em UCs pode ser uma inovação e, ao mesmo tempo, uma alternativa para contornar os desafios enfrentados na gestão do uso público.

Por fim, a iniciativa é meritória e terá como impacto incentivar o desenvolvimento de melhores estruturas nas Unidades de Conservação e a prática do ecoturismo.

Quanto às emendas apresentadas em Plenário, a Emenda nº 1-Plen é meritória, pois evita que os recursos do fundo sejam utilizados em custeio da máquina administrativa, preservando a finalidade do PL, qual seja viabilizar a disponibilização de recursos que de fato cheguem à atividade finalística proposta. Trata-se de emenda de redação, entretanto, adequamos o texto, na forma de emenda de redação de relator, para evitar interpretações no sentido de que esteja alterando o mérito.

As Emendas nºs 2 a 5-Plen desconfiguram o propósito original do PL nº 4.870, de 2024, ao sobrecarregar a futura Política Nacional de Incentivo à Visitação com exigências adicionais de licitação, auditoria e segregação contábil. Esses acréscimos criam camadas burocráticas redundantes, elevam custos de transação, retardam a liberação de recursos e, na prática, afastam investidores e parceiros interessados em aprimorar infraestrutura, segurança e acessibilidade nas unidades de conservação. Ao pretender justamente agilizar e flexibilizar a aplicação de verbas para ecoturismo e educação ambiental, pilares essenciais para que a sociedade conheça, valorize e defenda suas áreas protegidas, o projeto perderia eficácia caso absorvesse tais entraves procedimentais. Por essa razão, recomendamos a rejeição dessas emendas, preservando a simplicidade operacional concebida pelo texto original.

As Emendas nºs 6 a 11-Plen também não devem ser acolhidas. As de nºs 6, 7, 10 e 11, conferem tratamento diferenciado na alocação de recursos do fundo a determinados entes federativos, o que cria uma desigualdade



indesejável. As de nºs 8 e 9 criam procedimentos burocráticos, inclusive com exigência de prestação de contas às duas casas do Poder Legislativo, o que contraria o espírito simplificador do PL no tocante à alocação dos recursos. Cumpre destacar que o Poder Legislativo já controla a execução da política de uso público das unidades de conservação por meio dos tribunais de contas.

Quanto à Emenda n.º 12-Plen, extrapola o escopo do PL n.º 4.870, de 2024, e reproduz controles já consagrados nas Leis nºs 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e 14.133, de 1.º de abril de 2021, bem como no Decreto n.º 7.203, de 4 de junho de 2010, gerando sobreposição normativa e exigindo das administrações ambiental e financeira uma investigação genealógica minuciosa a cada ajuste ou parceria. Esse rastreamento de vínculos familiares, além de tecnicamente oneroso e de difícil comprovação em comunidades remotas que tradicionalmente prestam serviços dentro das unidades de conservação, cria insegurança jurídica e retarda a celebração de contratos para manutenção de trilhas, centros de visitantes e pequenos empreendimentos locais, exatamente as frentes que o projeto busca dinamizar. Ao impor um filtro adicional que pouco acrescenta ao arcabouço anticorrupção vigente, a emenda introduz entrave burocrático que ameaça esvaziar a agilidade operacional pretendida pelo PL. Por isso, sua rejeição é recomendável.

Não obstante o mérito da proposição, é necessário promover algumas alterações **meramente redacionais**, não contempladas nas emendas que foram apresentadas até este momento, para tornar o projeto compatível com a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei do SNUC).

O objetivo básico dos parques nacionais não está descrito no PL da mesma forma como consta na mencionada lei, o que corrigimos por meio da primeira emenda.

No art. 4.º, que institui os instrumentos da Política Nacional de Incentivo à Visitação a Unidades de Conservação, é necessário evidenciar a garantia dos instrumentos celebrados em vigência.

Da mesma forma, no art. 5.º deve-se garantir o respeito aos planos de manejo nas finalidades da visitação.

É imperioso adequar a redação do art. 12, para afastar possível interpretação no sentido de que a autorização para contratação de instituição financeira com vistas à criação e gestão do fundo privado tenha que se dar de



modo conjunto entre os órgãos executores do SNUC das três esferas federativas.

Finalmente, no que diz respeito ao art. 13, apresentamos emenda de redação de relator para adequar a Emenda nº 1-Plen, nos termos apresentados anteriormente.

III – VOTO

À vista do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.870, de 2024, com as seguintes **emendas de redação** que apresentamos, e pela rejeição das Emendas nºs 2 a 12-Plen, prejudicada a Emenda nº 1-Plen.

EMENDA Nº 13 -PLEN (DE REDAÇÃO)

Dê-se ao art. 2º do Projeto de Lei nº 4.870, de 2024, a seguinte redação:

“**Art. 2º**

I – assegurar que os parques nacionais, estaduais e municipais alcancem seu objetivo básico de preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico;

II – proporcionar à coletividade a fruição das unidades de conservação brasileiras para fins recreativos, educacionais, culturais, religiosos, desportivos ou de lazer em geral, desde que compatíveis com os objetivos da unidade;

.....”

EMENDA Nº 14 -PLEN (DE REDAÇÃO)

Dê-se ao *caput* do art. 4º do Projeto de Lei nº 4.870, de 2024, a seguinte redação:48

“**Art. 4º** São instrumentos da Política Nacional de Incentivo à Visitação a Unidades de Conservação, respeitados os instrumentos constituídos, as políticas orientadoras e as estruturas de governança, entre outros:



.....”

EMENDA Nº 15 - PLEN (DE REDAÇÃO)

Dê-se ao art. 5º do Projeto de Lei nº 4.870, de 2024, a seguinte redação:

“**Art. 5º** Para os fins do disposto nesta 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, em consonância com o conteúdo dos respectivos planos de manejo.”

EMENDA Nº 16 -PLEN (DE REDAÇÃO)

Dê-se ao art. 12 do Projeto de Lei nº 4.870, de 2024, a seguinte redação:

“**Art. 12.** Fica o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade autorizado a contratar instituição financeira oficial, dispensada a licitação, para criar e gerir fundo privado com o objetivo de financiar e de apoiar planos, projetos e ações que visem à estruturação, ao aprimoramento e ao incremento da visitação às suas unidades de conservação.

§ 1º

§ 2º A autorização prevista no *caput* deste artigo estende-se aos demais órgãos executores do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.”

EMENDA Nº 17 -PLEN (DE REDAÇÃO)

Acrescente-se parágrafo único ao art. 13 do Projeto de Lei nº 4.870, de 2024, com a seguinte redação:

“**Art. 13.**

.....

Parágrafo único. As receitas do Fundo de Incentivo à Visitação a Unidades de Conservação, listadas nos incisos do *caput* deste artigo,



não poderão ser utilizadas para despesas de custeio administrativo geral do órgão executor, sendo seu uso restrito a ações e investimentos que guardem relação direta com a visitação a unidades de conservação.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

