

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

BRUNA DINIZ PICON

A IMPORTÂNCIA DO DIÁLOGO NOS PROJETOS DE PARCERIA PÚBLICO  
PRIVADA: PARTICIPAÇÃO DOS MORADORES NA MODELAGEM DA PPP DE ILHA  
GRANDE

SÃO PAULO  
2021

BRUNA DINIZ PICON

A IMPORTÂNCIA DO DIÁLOGO NOS PROJETOS DE PARCERIA PÚBLICO  
PRIVADA: PARTICIPAÇÃO DOS MORADORES NA MODELAGEM DA PPP DE ILHA  
GRANDE

Estudo de caso apresentado à Escola de  
Administração de Empresas de São Paulo como  
requisito para a obtenção de título de Mestre em  
Gestão e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Gesner Oliveira

SÃO PAULO

2021

BRUNA DINIZ PICON

A IMPORTÂNCIA DO DIÁLOGO NOS PROJETOS DE PARCERIA PÚBLICO  
PRIVADA: PARTICIPAÇÃO DOS MORADORES NA MODELAGEM DA PPP DE ILHA  
GRANDE

Estudo de caso apresentado à Escola de  
Administração de Empresas de São Paulo como  
requisito para a obtenção de título de Mestre em  
Gestão e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Gesner Oliveira

Pareceristas:

---

Prof. Dr. Cláudio Gonçalves Couto

FGV-EAESP

---

Prof. Dr. Thomas Ficarelli  
USP

## RESUMO

O Estado do Rio de Janeiro é responsável pela conservação da biodiversidade da Ilha Grande, pertencente ao município de Angra dos Reis (RJ), exercendo essa função por meio do Instituto Estadual do Ambiente (INEA). Considerando os desafios orçamentários, o Estado do Rio de Janeiro pretende estabelecer uma parceria com a iniciativa privada com finalidade de garantir maior infraestrutura na ilha e programas de preservação ambiental. Por meio da Subsecretaria de Parcerias do Estado do Rio de Janeiro, o governo estadual publicou Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) para estruturar um projeto de Parceria Público Privada (PPP) na Ilha Grande. Em razão da falta de diálogo prévio com a população local o PMI foi suspenso pelo próprio Estado do Rio de Janeiro após as diversas manifestações da população local. O Ministério Público (MPF e MPRJ) recomendou que, caso o projeto fosse retomado, o Estado do Rio de Janeiro deveria assegurar formas para que a sociedade participe da modelagem do projeto. De tal modo, o presente estudo de caso apresenta a discussão sobre a importância do diálogo nas decisões administrativas e uma reflexão sobre as vantagens e desvantagens na contratação por meio da PPP.

**Palavras-chaves:** Administração Pública Consensual, PPP, participação popular, decisão administrativa consensual.

## **ABSTRACT**

The State of Rio de Janeiro is responsible for the conservation of the biodiversity in Ilha Grande, owned by the municipality of Angra dos Reis (RJ), fulfilling this function through the State Institute of the Environment (INEA). Considering the budgetary challenges, the State of Rio de Janeiro intends to establish a partnership with the private sector in order to ensure greater infrastructure on the island and environmental preservation programs. Through the Sub secretariat of Partnerships of the State of Rio de Janeiro, the state government published a Brazilian unsolicited proposal procedure (known as PMI that calls for “Expression of Interest” from the private initiative) to structure a Public Private Partnership (PPP) project in Ilha Grande. Due to the lack of prior dialogue with the local population, the PMI was suspended by the State of Rio de Janeiro itself after several protests from the local population. The Public Prosecutor's Office (MPF and MPRJ) recommended that, if the project was resumed, the State of Rio de Janeiro should ensure ways for society to participate in the modeling of the project. Therefore, the present case study presents the discussion about the importance of dialogue in administrative decisions and a reflection on the advantages and disadvantages in contracting through PPP.

**Keywords:** Consensual Public Administration, PPP (Public Private Partnership), popular participation, consensus decision.

**SUMÁRIO**

<b>ESTUDO DE CASO</b>	8
I. INTRODUÇÃO	8
II. A ILHA GRANDE E SEUS DESAFIOS;	9
III. O PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE “ PMI” E AS MANIFESTAÇÕES CONTRÁRIAS A PPP	11
IV. NOVOS DESAFIOS	13
<b>NOTAS DE ENSINO</b>	14
I. SINOPSE DO CASO	14
II. ROTEIRO PARA DISCUSSÃO	15
<b>SUGESTÃO BIBLIOGRÁFICA</b>	17
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	18

## ESTUDO DE CASO

### I. INTRODUÇÃO

No ano de 2016, após assumir o cargo de Coordenador da Subsecretaria de Concessões e Parceria do Estado do Rio de Janeiro, José Luiz de Carvalho<sup>1</sup> empenhou-se em buscar projetos de infraestruturas relevantes ao Estado do Rio de Janeiro e que integrariam a carteira de projetos da subsecretaria.

Após iniciar os estudos, vislumbrou-se que uma Parceria Público Privada “PPP” na Ilha Grande seria vantajosa à população fluminense, uma vez que viabilizaria maior infraestrutura e apoio na prestação de serviços às Unidades de Conservação (UCs) da Ilha Grande.

Desse modo buscou apoio do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), órgão público responsável pela gestão das unidades de conservação do Estado do Rio de Janeiro.

No intuito de obter estudos para embasar a modelagem da contratação, José Luiz de Carvalho, em parceria com o INEA, publicou em setembro de 2016 um Procedimento de Manifestação de Interesse n.º 001/2016 “PMI” para desenvolver os estudos de viabilidade em conjunto com a iniciativa privada, buscando estruturar uma licitação futura para contratar uma Concessionária com objetivo de:

- (i) Implementar políticas públicas de preservação e conservação ambiental da Ilha Grande;
- (ii) Construir e manter equipamentos e instalações para uso do Instituto Estadual do Ambiente - INEA;
- (iii) Implementar ações de melhoria das condições de vida dos moradores e de visitação dos turistas da Ilha Grande; e
- (iv) Explorar atividades econômicas, compatíveis com as normas sobre as Unidades de Conservação, como restaurantes, lojas, serviços turísticos, cobrança de ingresso do

---

<sup>1</sup> Nome fictício atribuído para o caso.

visitante da Ilha, exploração do direito de imagem, comercialização de patrocínios e outras atividades.

José Luiz de Carvalho acredita que a PPP é a solução adequada para o desenvolvimento da Ilha Grande, principalmente diante das dificuldades orçamentárias que o governo do Rio de Janeiro enfrenta, vez que a contratação ensejaria na melhora das condições dos moradores e nas ações de preservação ambiental.

## **II. A ILHA GRANDE E SEUS DESAFIOS;**

Quando habitada por índios Tamoios a ilha recebeu o nome de na língua Tupi *Ipaum Guaçu* que significa Ilha Grande. Em 1502 a Ilha Grande foi descoberta pelo navegador Gonçalo Coelho, sendo palco de diversos conflitos territoriais (ex. portugueses e tupiniquins contra os franceses e tamoios). (RIO DE JANEIRO, 2011, p.13)

Em 1903 a Ilha Grande passou a funcionar como presídio, posteriormente, em 1940 o local recebeu o nome de Instituto Penal Cândido Mendes que funcionou até 28 de março de 1994, data em que o local foi implodido. (RIO DE JANEIRO, 2011, p.4)

Atualmente, a Ilha Grande pertence ao município de Angra dos Reis, com área territorial de 134,015 km<sup>2</sup> constitui-se em uma área geográfica insular, dotada de atributos naturais excepcionais, inserida no bioma Mata Atlântica e possuindo em seus limites ecossistemas naturais diversificados e bastante significativos. (RIO DE JANEIRO, 2011, p.4)

Reconhecida pela UNESCO como Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, de modo a preservar a ilha, o Governo do Estado do Rio de Janeiro instituiu Unidades de Conservação, sendo essas:

- (i) Reserva Biológica Estadual da Praia do Sul, abrangendo trecho de litoral da ilha;
- (ii) o Parque Estadual Marinho do Aventureiro (PEMA), área de controle e restrições da pesca predatória;
- (iii) o Parque Estadual da Ilha Grande (PEIG), principal unidade de conservação local e que abrange cerca de 62% da ilha; e;
- (iv) Área de Proteção Ambiental (APA) de Tamoios, criada para proteção do ambiente natural, das paisagens de grande beleza cênica e dos sistemas geo-hidrológicos da região.



De modo a facilitar a compreensão da distribuição das Unidades de Conservação da ilha, colaciona-se a figura abaixo:



Fonte: RIO DE JANEIRO, 2011. p. 45

Atualmente a Ilha Grande é habitada por diversas comunidades que vivem do turismo local ou da pesca da região e, infelizmente, o diálogo entre os colaboradores das Unidades e a população local não é adequada. No Plano de Manejo (fase 2) do Parque Estadual da Ilha Grande foi detalhada a relação atual com os representantes do PEIG e as comunidades locais:

*“As campanhas de divulgação e educação ambiental não têm atingido a ilha como um todo ou a mensagem vem sendo passada de maneira errada, ou ambas. Para piorar, poucos foram os esforços para estabelecer qualquer tipo de alianças com a comunidade para viabilizar o parque. O Conselho Consultivo do parque foi estabelecido somente agora, em 2008. Alguns alegam que o parque e a reserva foram criados de cima para baixo, de forma impositiva, sem levar em conta a opinião da sociedade local. O presídio, criado da mesma forma, não é criticado, nem tampouco as fábricas de sardinha, pois estes geraram empregos, além de não limitarem o uso dos recursos naturais. Por outro lado, um número crescente de pequenos empresários locais enxerga na conservação do parque uma condição básica para sua atividade. Há também daqueles que, embora em minoria, começam a reconhecer os aspectos positivos do PEIG” (RIO DE JANEIRO, 2011. P. 42)*

Apesar de ser de conhecimento da relação com a comunidade local, José Luiz de Carvalho iniciou o Procedimento de Manifestação de Interesse sem diálogo prévio com a população local, colocando em risco o futuro do projeto.

### **III. O PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE “ PMI” E AS MANIFESTAÇÕES CONTRÁRIAS A PPP**

Conforme salientado, com o objetivo de subsidiar a contratação na modalidade de PPP, José Luiz de Carvalho publicou o Chamamento Público de Procedimento de Manifestação de interesse para obter estudos sobre a viabilidade da contratação por PPP na Ilha Grande.

O objetivo era contar com os estudos da iniciativa privada para avaliar a exequibilidade da contratação por meio de estudos técnicos, principalmente com relação aos vieses ambientais do projeto e os anseios da população local quanto aos serviços de água, esgoto e gestão de resíduos sólidos. Posteriormente- caso os estudos fossem positivos- o governo poderia utilizá-los para estruturar a modelagem da licitação (edital, contrato e anexos) e incluir a regra que o licitante vencedor remuneraria os estudos selecionados.

Na ansiedade de iniciar as tratativas, José Luiz de Carvalho não incluiu a população local no processo e, muito menos, buscou dialogar sobre a contratação por meio de PPP e demonstrar as vantagens que a referida contratação poderia trazer para os moradores locais.

Sendo assim, após a publicação do chamamento público, os interessados iniciaram a pesquisa em campo para subsidiar os estudos, de modo que a população local tomou ciência do projeto de forma incompleta e por fontes alternativas: os moradores locais ficaram curiosos com os pesquisadores e o questionaram, obtendo respostas sobre a PPP que seria realizada na ilha.

Como consequência lógica, a população se revoltou com a proposta do Governo Estadual, de modo que iniciou diversas manifestações para demonstrar o desacordo com a solução de PPP na Ilha Grande, conforme demonstra as imagens abaixo:



**ALÔ ALÔ ILHA GRANDE!**

**RODA DE CONVERSA**  
NAS PRAIAS DA ILHA GRANDE

Vamos debater o projeto de PPP na Ilha Grande! **PÉ NA AREIA!**

A Ilha Grande é da população e vamos defender!

**Como a PPP afeta nossa vida?**

A vinda de uma empresa privada pode mudar muito nossa vida. Empresa quer lucro acima de tudo. Precisamos que a prioridade seja que possamos viver bem, com energia, saneamento, entre outros. O governo estadual está dando a possibilidade da empresa interferir até no lugar onde podemos morar!

**Vem conhecer mais!**

O Fórum tem se esforçado para realizar rodas de conversa para falar com a população. Ao invés de parceria com as empresas, o governo estadual tem que nos dar poder e condições para decidirmos o que queremos para a ilha.

**JAPARIZ DIA 05/ABR ÀS 10:00**  
Local: Restaurante Mandala

**SACO DO CÉU DIA 05/ABR ÀS 14:30**  
Local: Salão da Igreja Católica

Acesse nossa página:  
**www.facebook.com/ForumCPBIG**

**Fonte:** FÓRUM CONTRA PRIVATIZAÇÃO DA  
BAÍA DA ILHA GRANDE, 2017

Em decorrência das manifestações e pressão do Município de Angra de Reis (que também não foi consultada sobre o projeto), por meio do Ofício INEA nº 696/17, o projeto foi suspenso.

Posteriormente, o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual editaram a Recomendação Conjunta nº 01/2017 (*Apêndice A*) sobre a concessão e parceria público privada em Ilha Grande recomendando “ao Governo do Estado do Rio de Janeiro e ao Instituto Estadual do Ambiente (INEA) que, na hipótese de retomarem o “Projeto de Parceria Público Privada em Ilha Grande” realizem consulta livre, prévia e informada, na forma estabelecida na Convenção da OIT, as comunidades tradicionais, afetadas, direta e/ou indiretamente, pela concessão e suas decorrentes ações.” (BRASIL, 2017.p 6)

#### **IV. NOVOS DESAFIOS**

José Luiz de Carvalho acaba de receber a diretriz do Governo Estadual sobre o interesse em retomar o projeto. Desse modo, José Luiz de Carvalho deverá analisar a recomendação do Ministério Público e assegurar o diálogo com a população local. Mas como fazer isso? Como o Subsecretário de Parceria poderá promover o diálogo com os moradores locais? E quais são os pontos positivos da PPP pretendida que possam auxiliar o debate? Será que a política pública (PPP em uma Unidade de Conservação) escolhida é mais assertiva?

## NOTAS DE ENSINO

A Importância do Diálogo nos Projetos de Parceria Público Privada: Participação dos Moradores na Modelagem da PPP de Ilha Grande

Bruna Diniz Picon

Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas

### I. SINOPSE DO CASO

O caso apresenta uma situação real com nomes fictícios na qual o Coordenador da Subsecretaria de Concessões e Parceria do Estado do Rio de Janeiro suspendeu PMI para modelagem de PPP da Ilha Grande após as diversas manifestações populares geradas pela ausência de diálogo prévio com a população local.

Em decorrência das manifestações populares, o MPF e MPRJ recomendaram que, na hipótese de retomarem a PPP, sejam realizadas consulta livre e prévia às comunidades tradicionais, afetadas, direta e/ou indiretamente, pela concessão e suas ações.

O Coordenador da Subsecretaria deve avaliar como será possível promover o diálogo com os moradores de modo a retomar o projeto, isto é, as formas para instituir o diálogo com a população em observância a recomendação do *parquet*. Do mesmo modo, será necessário avaliar a linguagem e a metodologia que o caso deve ser apresentado a população local demonstrando as vantagens da escolha da contratação por meio de PPP.

Nesse sentido, será necessário avaliar as formas de dialogar com os interessados e demonstrar que a política pública pretendida atingirá o interesse público por meio da contratação por PPP, isto é: a contratação assegurará a melhora na qualidade dos moradores e a conservação da biodiversidade da ilha.

#### **Aplicação**

O caso poderá ser utilizado em disciplinas de graduação e pós-graduação com foco em gestão pública e contratos administrativo, de modo a ampliar o diálogo sobre administração democrática e as formas da Administração Pública atingir o interesse público buscado.

### Questões de ensino sugeridas

De modo a iniciar o debate sugere-se que os alunos respondam às seguintes perguntas:

- Quais são os benefícios de utilizar os contratos de PPP para implementar políticas públicas? A parceria com a iniciativa privada deve ser a escolha da administração pública em quais hipóteses?
- A Administração Pública deve prezar o diálogo com os *stakeholders* do projeto de modo a assegurar a participação dos moradores locais na definição do objeto e até mesmo da melhor estratégia para implementar a política pública. Como o Estado do Rio de Janeiro pode assegurar esse diálogo?
- Como o Estado do Rio de Janeiro pode demonstrar para os moradores locais que a viabilização de uma PPP na ilha será benéfica a população?
- Como o Poder Concedente pode estimular o futuro contratante a priorizar a preservação ambiental e o interesse da população na melhoria da infraestrutura e serviços públicos em suas ações?

## II. ROTEIRO PARA DISCUSSÃO

Inicialmente os alunos terão 20 minutos para ler o presente caso e o material de apoio que ilustra as dificuldades socioambientais na ilha (no Plano de Manejo do Parque Estadual da Ilha<sup>2</sup>) e a tese de mestrado de MORENO, 2016<sup>3</sup> que evidencia a importância do administrado no processo de elaboração dos contratos de PPP, recomenda-se, ainda, a análise das normas elencadas abaixo e que dispõe sobre a contratação por meio de PPP.<sup>4</sup>

<b>Federal</b>
<b>Lei n.º 8.987/95:</b> dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal.
<b>Lei n.º 11.079/04:</b> institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
<b>Decreto n.º 8.428/15:</b> dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública
<b>Estado do Rio de Janeiro</b>
<b>Lei n.º 5068/07:</b> institui o programa estadual de Parceria Público Privadas-PROPAR

<sup>2</sup> Disponível em:

<http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/bmvh/mdey/~edisp/inea012819.pdf>

<sup>3</sup> Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08082016-161204/pt-br.php>

<sup>4</sup> Se possível, será interessante que o professor recomende a leitura prévia a aula de modo a proporcionar discussão aprofundada e madura entre os alunos.

**Decreto Nº 45294/15:** dispõe sobre a Manifestação de Interesse Privado e o Procedimento de Manifestação de Interesse na apresentação de estudos técnicos a serem utilizados pela Administração Pública Estadual.

Após a leitura do caso os alunos devem avaliar a postura equivocada do José Luiz de Carvalho de buscar implementar uma política pública sem incluir os moradores – principal setor impactado- no processo decisório.

Desse modo, em um primeiro momento, os alunos devem trazer uma reflexão inicial sobre a postura da Administração Pública ao definir a política pública sem participação da sociedade e as consequências dessa conduta. No mesmo contexto, conceitos sobre a Administração Pública consensual devem ser trazido à tona de modo a caracterizar a importância do diálogo com a sociedade.

Após essa reflexão inicial, a sugestão é que os alunos reflitam sobre os desafios de definir uma política pública para ilha grande e que garanta infraestrutura para os moradores e a preservação da biodiversidade da ilha.

De modo a promover a discussão em classe sugere-se a seguinte dinâmica:

- (i) Primeiro os alunos devem ser divididos em quatro grupos de modo a representar: **(i) a Subsecretaria de Concessões e Parcerias; (ii) Gestores das Unidades de Conservação; (iii) população local; e (iv) organizações não governamentais (ONGs);**
- (ii) Os alunos selecionados para representar a ***Subsecretaria de Concessões e Parcerias*** devem organizar cronograma de encontro para o debater o projeto com todos os demais grupos, estruturando o formato da apresentação e a linguagem que deverá ser seguida. Sugere-se que o grupo inicie as reuniões com o grupo de Gestores das Unidades de Conservação com a finalidade de receber *inputs* do projeto e de modo a demonstrar que a futura contratação por meio de PPP engloba soluções para os principais problemas enfrentados na ilha;
- (iii) Os alunos do grupo ***Gestores das Unidades de Conservação*** devem mapear os principais desafios da ilha grande e, em conjunto com a Subsecretaria de

Concessões e Parcerias, deve garantir que conste na minuta do futuro contrato de PPP obrigações para que o parceiro privado solucione (ou ao menos mitigue) os principais problemas da ilha grande.

- (iv) O **grupo da população local** e das **ONGs** devem organizar os principais anseios com a contratação por meio de PPP, considerando que é esse grupo que sofre diariamente com a ausência da infraestrutura e da falta de ações assegurem a biodiversidade da ilha. Sendo assim, os grupos devem listar os principais problemas e avaliar se as soluções propostas pelos demais grupos é suficiente para exaurir o problema.

Para realização da dinâmica os alunos podem utilizar a criatividade podendo recorrer a apresentação de PowerPoint ou cartazes que ilustre o ponto de vista do grupo, a ideia é amadurecer a discussão sobre o tema e avaliar o problema por diversas perspectivas.

Ao final, os alunos devem considerar os benefícios (ou pontos negativos) da contratação por meio de Parceria Público Privadas identificando se tal medida seria benéfica para a ilha e, na mesma medida, quais seriam as formas de garantir que a recomendação do Ministério Público seja concretizada, isto é, como seria possível assegurar a participação popular na modelagem de projetos de PPP, como na fase do PMI.

## SUGESTÃO BIBLIOGRÁFICA

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Do contrato administrativo à administração contratual. **Boletim Governet de Licitações e Contratos**, Curitiba, n. 64, p. 726-732, 2010.

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em evolução**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MONTEIRO, Vera. Três anos da Lei de Parceria Público-Privada. In: SOUZA, Mariana Campos de (Coord.). **Parceria público-privada**: aspectos jurídicos relevantes. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 225-256.



MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito de participação política, legislativa, administrativa, judicial**: fundamentos e técnicas constitucionais de legitimidade. Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MORENO, Maís. **A participação do administrado no processo de elaboração dos contratos de PPP**. Tese (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08082016-161204/pt-br.php>. Acesso em: 1 jan. 2021.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Direito Administrativo Democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Atuação Administrativa Consensual**: estudo dos acordos substitutivos no processo administrativo sancionador. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-18112011-141226/pt-br.php>. Acesso em: 1 jan. 2021.

PEREZ, Marcos A. **A Administração Pública democrática**: institutos de participação popular na Administração Pública. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. **Procedimento de manifestação de interesse (PMI)**: solicitação e apresentação de estudos e projetos para a estruturação de concessões comuns e parcerias público-privadas. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/107525>. Acesso em: 1 jan. 2021.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, Ministério Público Federal e Ministério Público Estadual. Procuradoria da República e Promotor de Justiça. **Recomendação Conjunta MPF/MPRJ nº 01/2017**. Brasília, 2017.

FÓRUM CONTRA PRIVATIZAÇÃO DA BAÍA DA ILHA GRANDE, 2017. **Não à privatização da Ilha Grande**. Rio de Janeiro. 29 de março de 2021. Facebook. Disponível em: <https://www.facebook.com/ForumCPBIG/photos/a.195709734181657/306525579766738/> link. Acesso em: 19.04.2021

RIO DE JANEIRO (ESTADO). INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE (INEA). **Plano de Manejo (fase 2) Parque Estadual da Ilha Grande (PEIG)**. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/bmvh/mdey/~edis/inea012819.pdf>. Acesso em 19. 04.2021

MORENO, Maís. **A participação do administrado no processo de elaboração dos contratos de PPP**. Tese (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-08082016-161204/pt-br.php>. Acesso em: 1 jan. 2021.

## **APÊNDICES**

**APÊNDICE A** —Recomendação Conjunta nº 01/2017 (Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual)



**RECOMENDAÇÃO CONJUNTA MPF/MPRJ - Nº 01/2017**

*Concessão e Parceria Público Privada em  
Ilha Grande, Município de Angra dos Reis/RJ.  
Unidades de Conservação. Comunidades  
tradicionais. Participação popular. Consulta  
livre, prévia e informada.*

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, pela Procuradora da República signatária, e o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, pelos Promotores de Justiça que esta subscrevem, no exercício de suas atribuições institucionais – artigo 127 e 129 da Constituição Federal; artigo 6º, inciso VII, alínea c e inciso XX da Lei Complementar nº 75/1993 e art. 27, inciso IV da Lei Orgânica do Ministério Público (Lei nº 8625/93), no bojo dos Inquéritos Cíveis Públicos nº 1.30.014.000100/2017-49 (MPF) e nº 2016.00445908 (MPRJ), que tem como objetivo apurar os aspectos socioambientais do “Projeto de Modelagem Estadual de Concessões e Parcerias Público Privadas (PPP) em Unidades de Conservação em Ilha Grande e **considerando que:**

1. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis;
2. São funções institucionais do Ministério Público, dentre outras, zelar pelo efetivo respeito aos direitos e interesses sociais e individuais indisponíveis assegurados na Constituição da República de 1988, promovendo para tanto, e se necessário, o Inquérito Civil e a Ação Civil Pública;
3. Dentre as funções acima mencionadas, compreende-se a defesa dos bens e interesses coletivos das comunidades tradicionais, como impõe o inciso XI da Lei Complementar nº 75/93;
4. O direito ao meio ambiente equilibrado é direito fundamental e indispensável à sadia qualidade

A ✓



de vida, como informa o artigo 225 da Constituição Federal;

5. É um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, IV da Constituição), diretriz que deve guiar a interpretação dos demais preceitos constitucionais;

6. Sob a égide da Constituição Republicana de 1988 e da ordem jurídica internacional, todos os esforços do Estado brasileiro devem voltar-se à erradicação do modelo secular de expropriação e massacre de populações tradicionais, historicamente oprimidas pelo avanço dos modelos econômicos hegemônicos;

7. O artigo 8º, *j*, da Convenção sobre Diversidade Biológica, o Estado brasileiro comprometeu-se a respeitar, preservar e manter o conhecimento, inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais, relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica (...);

8. A Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, promulgada pelo Decreto nº 5.753, de 12/04/2006, estabelece, em seu art. 11, o dever dos Estados Parte em adotar as medidas necessárias para garantir a salvaguarda do patrimônio cultural imaterial presente em seus territórios;

9. A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, promulgada no país pelo Decreto nº 5.051, de 19/04/2004, dispõe, em seu art. 13.1, que os governos deverão respeitar a importância especial que, para as culturas e valores espirituais dos povos e comunidades tradicionais, possui a sua relação com as terras ou territórios que eles ocupam ou utilizam de alguma maneira e, particularmente, os aspectos coletivos dessa relação. Além disso, o art. 15.1 da Convenção nº 169 da OIT prevê o direito dos povos e comunidades tradicionais de **participar da utilização, administração e conservações dos recursos naturais existentes em suas terras**;

10. A Convenção nº 169/OIT encontra-se em plena vigência no ordenamento brasileiro, constituindo-se tratado internacional de direitos humanos e sendo-lhe reconhecido status supralegal

A



pelo Supremo Tribunal Federal (STF, RE 466.343);

11. Dispõe o artigo 6.1.a da Convenção nº 169/OIT, que:

Artigo 6º

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

- a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

12. A **obrigação de consultar** os povos cujos direitos e interesses venham a ser afetados direta ou indiretamente por atos estatais ou empreendimentos, ademais de constituir uma norma convencional, é também um princípio geral de Direito Internacional<sup>1</sup>;

13. Informa o artigo 6.2 da Convenção nº 169/OIT que a consulta aos povos afetados deve ser realizada de boa-fé e de modo a obter o consentimento livre, **prévio** e informado<sup>2</sup>;

14. É entendimento consolidado<sup>3</sup> da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de que os Estados têm o dever de realizar consultas, em casos de medidas que afetem os direitos ou interesses, não apenas dos povos indígenas, como no caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador<sup>4</sup>, mas também no caso de povos tradicionais;

15. A consulta deve ser realizada segundo procedimentos apropriados aos costumes e ao modo de vida, levando-se em consideração o modo tradicional de representação e de tomada de decisões

1 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Sentença de 27 de junho de 2012. Fondo e reparaciones. par.164. Competência reconhecida pelo Decreto nº 4.463, de 8 de novembro de 2002, em conformidade com o art. 62, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

2 Convenio sobre la Diversidad Biológica. Diretrizes Akwé: Kon. Montreal QC, 2004. Par.8. Convenção sobre Diversidade Biológica promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998.

3 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Sentença de 31 de agosto de 2001. Fondo, Reparaciones y Costas; Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Sentença de 17 de junho de 2005. Fondo, Reparaciones y Costas; Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Sentença de 29 de março de 2006. Fondo, Reparaciones y Costas; Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay. Sentença de 24 de agosto de 2010. Fondo, Reparaciones y Costas.

4 Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Sentença de 27 de junho de 2012. Fondo e reparaciones. Par.341.2

A Y



peculiares aos povos consultados<sup>5</sup>, motivo pelo qual não há um procedimento genérico definido para os processos de consulta – exatamente para possibilitar a adequação ao caso concreto, da forma como o entenderem as comunidades afetadas;

16. A consulta deve ser prévia à instalação e à expedição de qualquer autorização ou ato administrativo permissivo, relativos ao empreendimento ou atividade que venha a afetar os direitos dos povos indígenas e tradicionais, conforme dita o artigo 15.2, da Convenção nº 169/OIT;

17. O procedimento de consulta deve garantir a efetiva participação das comunidades afetadas, não devendo se constituir em processo apenas informativo e meramente formal, conforme entendimento exarado na sentença proferida no caso envolvendo a implantação da UHE São Luiz do Tapajós<sup>6</sup>:

“Isso porque, insta asseverar que **um amplo processo democrático de participação popular convive não só com a possibilidade de ouvir, mas também de ter participação efetiva nas soluções que emergirão da soma de estudos técnicos completos, o que se dá, entre outras medidas, através da efetivação do direito de consulta.** É isso que se espera de uma Administração Pública dialógica, atenta aos efeitos colaterais de suas políticas públicas sobre os chamados stakeholders, que são todas as partes afetadas pelo empreendimento. Nessa quadra, não se pode ignorar a assertiva de que a vontade da Convenção 169 da OIT, e do art. 231, Parágrafo 3º, da Constituição é de, a partir do exercício do direito de consulta, seja permitida a preservação e fomento do multiculturalismo; e não a produção de um assimilacionismo e integracionismo, de matriz colonialista, impostos pela vontade da cultura dominante em detrimento dos modos de criar, fazer e viver dos povos indígenas, que corre o grave risco de culminar em um etnocídio (art. 216, II, da Constituição). Cumpre ainda elevar a consulta, necessária antes da expedição da licença, a instrumento substancial de harmonização dos valores do desenvolvimento, com a efetivação substancial do direito das comunidades impactadas, e não mera formalidade. Tudo isso para permitir um debate qualificado sobre todas as

<sup>5</sup>Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Sentença de 28 de novembro de 2007. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones, y Costas, par.133. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Informe 40/04, Fondo. Caso 12.052. Comunidades Indígenas Maya en el Distrito de Toledo. Par. 142; Stavenhagen, Rodolfo. Parecer Pericial de 24 de junho de 2011. Affidávits de los Representantes de las Presuntas Víctimas. Asunto del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Tomo 19, fl. 10.130

<sup>6</sup> Sentença proferida pelo juízo da Subseção Judiciária de Itaituba nos autos da ação civil pública nº 0003883-98.2012.4.01.3902, em 15/06/2015.

A



externalidades negativas a serem geradas pela usina hidrelétrica. Malgrado o procedimento de consulta e elaboração dos estudos seja dinâmico, não se mostra possível a maleabilidade com relação à inversão das fases do licenciamento, no sentido de se avançar à fase seguinte sem cumprir os requisitos do momento anterior.” (grifamos)

18. O teor dos Enunciados nº 29 e nº 31, da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do MPF:

ENUNCIADO nº 29: A consulta prevista na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho é livre, prévia e informada, e realiza-se por meio de um procedimento dialógico e culturalmente situado. A consulta não se restringe a um único ato e deve ser atualizada toda vez que se apresente um novo aspecto que interfira de forma relevante no panorama anteriormente apresentado.

ENUNCIADO nº 31: O direito à participação com o objetivo de obtenção do consentimento livre, prévio e informado implica a necessidade do reconhecimento do direito de cooperação dos povos na produção da informação (art. 7.3 da Convenção nº 169 da OIT), possibilitando às comunidades a avaliação da incidência social, espiritual, cultural e sobre o meio ambiente que as atividades propostas possam provocar.

19. O Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, que tem entre os seus objetivos, fixados pelo art. 3º de referido decreto: i) garantir aos povos e comunidades tradicionais seus territórios, bem como o acesso aos recursos naturais que tradicionalmente utilizam para sua reprodução física, cultural e econômica (art. 3º, I); ii) solucionar e/ou minimizar os conflitos gerados pela implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral em territórios tradicionais e estimular a criação de Unidades de Conservação de Uso Sustentável (art. 3º, II);

20. A ‘Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento’ (“Rio 92”), em seu Princípio 10, consagra que: (i) “a melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados”; (ii) “no nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas”, sem prejuízo da “oportunidade de participar dos processos decisórios”; (iii) os “Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à

A





disposição de todos”, inclusive “proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos;”

21. A Declaração supra, em seu Princípio 22, também proclama que “os povos indígenas e suas comunidades, bem como outras comunidades locais, têm um papel vital no gerenciamento ambiental e no desenvolvimento, em virtude de seus conhecimentos e de suas práticas tradicionais”; complementando que “os Estados devem reconhecer e apoiar adequadamente sua identidade, cultura e interesses, e oferecer condições para sua efetiva participação no atingimento do desenvolvimento sustentável”;

22. O Governo do Estado do Rio de Janeiro conduz processo de implementação de **Parceria Público Privada em Ilha Grande**, tendo recebido aporte financeiro da Câmara de Compensação Ambiental do Estado do Rio de Janeiro, no valor de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) do Fundo da Mata Atlântica (FMA);

23. Já houve a publicação de Edital de Chamamento Público para a manifestação de interesse (PMI) – nº 001/2016, em que consta “**EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO PARA ABERTURA DE PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE - PMI**, regido de acordo com o disposto na legislação abaixo indicada e no presente edital, cujo objeto é a apresentação de estudos técnicos para parceria público-privada voltada à implantação de infraestrutura e prestação de serviços na Ilha Grande”, onde consta, em seu Anexo I “Anexo ao Chamamento Público do Procedimento de Manifestação de Interesse do Governo do Estado do Rio de Janeiro nº 01/16 cujo objeto é a obtenção de estudos e avaliações complementares visando a estruturação de projeto de parceria para prestação de serviços de apoio à gestão, conservação e visitação pública das **Unidades de Conservação da Ilha Grande**” (grifamos); o que gera dúvidas frente ao que vinha divulgado no sentido que a concessão seria da gestão de uma unidade de conservação específica: o Parque Estadual da Ilha Grande<sup>7</sup>;

24. De acordo com o art. 5º da Lei nº 12527/11 (Lei da Transparência) é dever do Estado garantir o

<sup>7</sup> Conforme Termos de Referência e divulgação no próprio site “Parceria Ilha Grande para Todos – PPP: Informações sobre o projeto de parceria público privada (PPP) no Parque Estadual da Ilha Grande (PEIG)”. Disponível em <<http://www.ilhagrandeparatodos.rj.gov.br/>>.

*(Assinatura)*





direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

25. O Sistema Nacional de Unidades de Conservação, regulamentado pela Lei nº 9.985/2000, tem como diretrizes a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e **gestão** das unidades de conservação; a garantia de meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação e consideração efetiva das condições e necessidades das populações locais no desenvolvimento e adaptação de métodos e técnicas de uso sustentável dos recursos naturais (art. 5º);

26. Até o momento só foram realizadas duas reuniões em que foram abordados pontos relativos à celebração da Parceria Público Privada em Ilha Grande, ambas no bojo de reuniões do conselho consultivo do Parque Estadual Ilha Grande, sem chamamento público, esforço de mobilização e publicidade necessária considerando-se a relevância do tema e seus impactos socioambientais;

27. Foram realizadas duas audiências públicas promovidas não pelo Governo estadual, mas pela Câmara de Vereadores de Angra dos Reis (nos dias 22/06/2016 e 05/07/2016), sendo que na primeira não houve representação governamental hábil a prestar informações sobre o Projeto;

28. O Ministério Público não olvida que os problemas decorrentes do turismo desordenado na Ilha Grande causam impactos negativos ao meio ambiente, às unidades de conservação ali presentes, bem como à ordem econômica, social e cultural, e, nesse sentido, estimula ações voltadas ao **ordenamento territorial mediante construção participativa e transparente;**

29. Em reunião realizada entre MPF, MPRJ e as comunidades de Provetá, Araçatiba, Praia da Longa, Bananal e Saco do Céu, em 17 e 18 de julho de 2017, foi possível constatar a falta generalizada de informações sobre a implantação da PPP na Ilha Grande. Também foi averiguado que as comunidades não foram ouvidas sobre a implantação do projeto pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro;

*[Assinatura]*



30. Nos termos do Relatório nº 44/2017-SEAP, elaborado por perita em Antropologia do Ministério Público Federal, “Foi unânime em todas as comunidades visitadas a afirmação de quem amam o lugar onde vivem e onde querem continuar vivendo, apesar de todos os problemas decorrentes da ausência do Estado na Ilha Grande, principalmente no que tange às ações de educação, saúde, segurança, saneamento e luz elétrica, entre outros”;

31. Igualmente, no supracitado relatório foi registrada fala elucidativa de integrante da comunidade de Provetá sobre o assunto “*Como ser contra ou a favor se não se sabe o que vai acontecer?*” Demonstrando claramente a ausência de transparência, **publicidade adequada** e informações sobre a ação governamental;

32. Na Ilha Grande são frequentes as interrupções no serviço de energia elétrica, o acesso à internet não é homogêneo e a população depende das condições de navegação para se deslocar de uma parte da Ilha para outra ou, até mesmo, para o continente, o que implica na necessidade de que haja um esforço maior do Estado para mobilização, divulgação e possibilidade efetiva de participação muito maior do que a mera divulgação em site ou publicação em Diário Oficial de ações que afetem essas comunidades, o que foi devidamente registrado nas páginas 85 e 86 do Plano Estratégico de Engajamento;

33. A Ilha Grande possui comunidades tradicionais com perfil distinto e localização geográfica diferenciada, de modo que a realização de reuniões apenas em parte da Ilha, especialmente em locais com grande número de pousadas e comércio voltado ao turismo, como na Vila do Abraão, não implica na oitiva a contento das comunidades da Ilha;

34. O Projeto da PPP prevê Audiência Pública como uma etapa já ao final do processo em descompasso com a real e efetiva participação popular que permita influenciar desfecho da ação estatal e apresentar informações relevantes à sua própria execução;

35. A ausência de consulta prévia às populações tradicionais afetadas direta ou indiretamente por atos administrativos que lhes diga respeito macula o processo de Parceria Público Privada de Ilha Grande, dando ensejo à sua revisão;

A



36. Apesar do Projeto Piloto de Parceria Público Privada Ilha Grande encontrar-se suspenso, de acordo com Ofício do INEA/OUVID nº 696/17, a iniciativa, ao ser retomada, deverá contemplar a participação popular e efetiva consulta livre, prévia e informada às comunidades tradicionais da Ilha Grande;

**O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e o MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO RECOMENDAM ao Governo do ESTADO DO RIO DE JANEIRO e ao INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE (INEA), que, na hipótese de retomarem o “Projeto de Parceria Público Privada em Ilha Grande”, realizem consulta livre, prévia e informada, na forma estabelecida na Convenção nº 169 da OIT, às comunidades tradicionais afetadas, direta e/ou indiretamente, pela concessão e suas decorrentes ações.**

NOTA: A consulta às comunidades deve ser precedida de ampla publicidade, contar com a produção e distribuição prévia de material escrito, contar com reuniões devidamente divulgadas para inclusão da comunidade em processo participativo e transparente.

As reuniões devem ser dar atentando-se para a diversidade e distância geográfica entre as comunidades em que serão realizadas, notadamente em: Provetá, Longa, Araçatiba, Praia da Cachoeira, Araçatibinha, Itaguaçu, Praias Vermelha e Acaiá, Bananal, Matariz, Jaconema, Sítio Forte, Passaterra, Praia do Porto, Maguariquessaba, Marinheiro, Sítio Forte, Tapera, Ubatubinha, Dois Rios, Parnaioca, Palmas, Mangues, Aroeira, Castelhanos, Abraão, Abraãozinho e Morcegos, Feiticeira, Iguaçu, Camiranga, Fazenda, Calo, Conrado, Caravela, Enseada das Estrelas, Saco do Céu, Japariz e Freguesia de Santana.

Fixando-se o prazo de **15 (quinze) dias úteis**, contados a partir do recebimento, para prestação das informações sobre o **acatamento ou não das medidas recomendadas**, o MPF e o MPRJ se colocam à disposição para eventuais esclarecimentos que se façam necessários no tocante ao cumprimento do disposto na presente Recomendação, observadas as limitações impostas pelo inciso IX do art. 129 da Constituição Federal.

*(Assinaturas manuscritas)*



Divulgue-se. Publique-se. Encaminhe-se cópia à 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal e ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Meio Ambiente do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Angra dos Reis, 21 de julho de 2017.

CRISTINA NASCIMENTO DE MELO  
Procuradora da República  
2º Ofício PRM-Angra dos Reis

JOSÉ ALEXANDRE MAXIMINO MOTA  
Promotor de Justiça  
Grupo de Atuação Especializada-GAEMA

LUCAS FERNANDES BERNARDES

Promotor de Justiça  
1ª PJ Tutela Coletiva-Angra dos Reis