



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1868522 - PR(2020/0070629-0)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA
RECORRIDO : SINDICATO DOS GUIAS DE TURISMO DE FOZ DO IGUAÇU E
MUNICÍPIOS DA COSTA OESTE
ADVOGADO : GUILHERME DE SALLES GONÇALVES E OUTRO(S) -
PR021989

EMENTA

AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. PORTARIA 12/2006 DO IBAMA. VÍCIO DE FINALIDADE. DESVIO DE PODER. PROVIMENTO NEGADO.

1. Inexiste a alegada violação aos arts. 489 e 1.022 do Código de Processo Civil, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, segundo se depreende da análise do acórdão recorrido. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o julgado de erro material, omissão, contradição ou obscuridade. Julgamento diverso do pretendido, como neste caso, não implica ofensa aos dispositivos de lei invocados.

2. Não há autorização da Lei 9.985/2000 e do Decreto 4.340/2002 para que o exercício profissional de guia turístico seja limitado por ato do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, de modo a configurar o vício do desvio de poder na edição da Portaria 12/2006.

3. Recurso especial a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, prosseguindo o julgamento, após o voto-desempate do Sr. Ministro Sérgio Kukina, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Regina Helena Costa e Benedito Gonçalves, negar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Sérgio Kukina (Presidente) e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 10 de março de 2026.

MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

**REsp 1.868.522 / PR
PROCESSO ELETRÔNICO**

Número Registro: 2020/007062-90

Número de Origem:
200770000008172 50562373920184047000

Sessão Virtual de 11/02/2025 a 17/02/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES

Presidente da Sessão

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS
RENOVAVEIS-IBAMA

RECORRIDO : SINDICATO DOS GUIAS DE TURISMO DE FOZ DO IGUACU E MUNICIPIOS DA
COSTA OESTE

ADVOGADOS : GUILHERME DE SALLES GONCALVES E OUTRO(S) - PR021989
NAHIMA PERON COELHO RAZUK - PR039669

ASSUNTO : DIREITO AMBIENTAL

TERMO

Retirado de Pauta por indicação do Sr. Ministro Relator.

Brasília, 14 de fevereiro de 2025



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1868522 - PR(2020/0070629-0)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA
RECORRIDO : SINDICATO DOS GUIAS DE TURISMO DE FOZ DO IGUAÇU E MUNICIPIOS DA COSTA OESTE
ADVOGADO : GUILHERME DE SALLES GONCALVES E OUTRO(S) - PR021989

EMENTA

AMBIENTAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 489 E 1.022 DO CPC. NÃO OCORRÊNCIA. PORTARIA 12/2006 DO IBAMA. VÍCIO DE FINALIDADE. DESVIO DE PODER. PROVIMENTO NEGADO.

1. Inexiste a alegada violação aos arts. 489 e 1.022 do Código de Processo Civil, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, segundo se depreende da análise do acórdão recorrido. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o julgado de erro material, omissão, contradição ou obscuridade. Julgamento diverso do pretendido, como neste caso, não implica ofensa aos dispositivos de lei invocados.

2. Não há autorização da Lei 9.985/2000 e do Decreto 4.340/2002 para que o exercício profissional de guia turístico seja limitado por ato do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, de modo a configurar o vício do desvio de poder na edição da Portaria 12/2006.

3. Recurso especial a que se nega provimento.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial interposto pelo INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA, com fundamento no art. 105, inciso III, alínea a, da Constituição Federal, no qual se insurge contra o acórdão do TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO assim ementado (fls. 292/297):

DIREITO ADMINISTRATIVO. PORTARIA Nº 12/2006 DO IBAMA/PR. ATO NORMATIVO. EXTRAPOLAÇÃO DO PODER REGULAMENTAR. VÍCIO DE ILEGALIDADE. AFRONTA DIRETA À LEI Nº 9.985/00. DECRETO Nº 4.340/02. CUSTAS. INVERSÃO.

1. A Portaria nº 12/2006 do IBAMA/PR determinou a vedação de comercialização de quaisquer produtos e serviços no Centro de Visitantes do Parque Nacional do Iguaçu, inclusive venda de serviços de guias de turismo, por parte de qualquer pessoa física ou jurídica que não mantenha vínculo contratual com o IBAMA.

2. Nos espaços em que é permitida a presença do público, consistente em grande parte de turistas, a Lei nº 9.985/00 e o Decreto nº 4.340/02 não limitam a comercialização do serviço de guia turístico.

3. A Portaria nº 12/200 do IBAMA/PR exorbitou o poder de regulamentar a Lei nº 9.985/00, o que a torna ilegal, ao estabelecer requisito não previsto na referida lei.

4. Concedida a ordem para o reconhecimento da nulidade da Portaria nº 12/2006 do IBAMA por vício de ilegalidade. Precedente do STF.

5. Reformada a sentença, resta invertida a condenação ao pagamento de custas processuais.

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (fl. 658).

Em suas razões recursais, a parte recorrente alega violação aos arts. 489, § 1º, IV, e 1.022 do Código de Processo Civil (CPC), argumentando que houve negativa de prestação jurisdicional no acórdão recorrido.

Aponta, ainda, afronta ao art. 11, § 3º, da Lei 9.985/2000, aos arts. 5º e 28 do Decreto 4.043/2000, ao art. 24 da Lei 8.666/1993 e aos arts. 10 e 17-L da Lei 6.938/1981, afirmando que é desproporcional e teratológica a não regulamentação da atividade de guia turístico no Parque Nacional de Foz do Iguaçu e que essa atividade possui potencial degradador e poluidor.

Ao final, requer que o recurso seja provido "*por negativa de prestação jurisdicional; ou, alternativamente, reformar o acórdão proferido pelo TRF da Quarta Região para serem restabelecidos os efeitos do normativo considerado ilegal, artigo 12 da Portaria IBAMA PR/2006*" (fl. 683).

Não foram apresentadas contrarrazões (fl. 729).

O recurso foi admitido (fl. 749).

É o relatório.

VOTO

Na origem, trata-se de mandado de segurança impetrado pela parte ora recorrida por meio do qual pretende a concessão de ordem que reconheça a nulidade da Portaria 12/2006 do IBAMA/PR, que proibiu a venda de serviços de guia de turismo

no interior do Parque Nacional de Foz do Iguaçu, determinando à autoridade impetrada que não impeça, por meio de fiscalização, a oferta desses serviços, em especial no Centro de Visitantes da unidade de conservação.

Denegada a segurança, a parte impetrante interpôs apelação, que foi provida para reconhecer a nulidade da Portaria 12/2006.

A parte recorrente opôs embargos de declaração na origem argumentando o seguinte:

- (i) *"a exploração econômica do potencial turístico por empresas e guias autônomos de bem de propriedade da União não prescindiria de licitação fora dos casos do artigo 24 da LEI 8.666/93"* (fl. 631); e
- (ii) o acórdão recorrido teria, na prática, declarado a inconstitucionalidade do art. 11, § 2º, da Lei 9.985/2000.

Ao apreciar o recurso integrativo, o TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO decidiu (fls. 652/656):

Acerca das alegações da parte embargante, primeiramente, insta referir que, diferentemente do afirmado, não houve declaração indireta de inconstitucionalidade do art. 11, § 2º da Lei nº 9.985/00, além do art. 26 do Decreto nº 4.043/2000, e do art. 17-L da Lei nº 6.938/1981.

O art. 11, § 2º da Lei nº 9.985/00 dispõe que "A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento." A visitação pública não pode ser confundida com o exercício profissional, no caso. Pelo contrário, a mesma lei por diversas vezes menciona o turismo ecológico como um objetivo das diretrizes do SNUC. Por evidente que a Lei prevê a regulamentação do acesso público ao parque - o que de forma alguma inclui disposição legal autorizando a regulamentação de atividades profissionais de guia turístico no parque, de forma a limitar o exercício dessa profissão em específico. Entender dessa forma seria extrair da norma previsão fundamentada em suposições, uma vez que não é possível fazê-lo sequer por analogia.

Dispõe o art. 17-L da Lei nº 6.938/1981: "as ações de licenciamento, registro, autorizações, concessões e permissões relacionadas à fauna, à flora, e ao controle ambiental são de competência exclusiva dos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente". Novamente, não há como interpretar o dispositivo legal como uma autorização legal para que o ato infraconstitucional limite a atividade profissional do guia turístico, até porque essa atividade, pela própria Lei nº 6.938/1981, não é listada como atividade potencialmente poluidora. Apenas consta como de pequeno potencial poluidor o turismo no caso de "complexos turísticos e de lazer, inclusive parques temáticos", o que evidentemente não é o caso. Ademais, a atividade de guia turístico não utiliza como "matéria prima" a fauna e a flora, e não envolve exploração do local a qualquer título.

Cita, também, o embargante, o art. 5º do Decreto n.º 1.035/39: "o Presidente da República baixará regulamento para o Parque Nacional do Iguaçu, no qual serão reguladas a entrada e permanência de excursionistas e estabelecidas taxas módicas de acesso e permanência". A regulamentação de entrada e permanência de excursionistas sequer é objeto da presente demanda, uma vez que é permitido o acesso de guias turísticos juntamente com excursionistas, discutindo-se, aqui, tão-somente o oferecimento do serviço de guia uma vez já dentro do Parque.

Ademais, o acórdão não extrapolou o pedido do Sindicato autor, pois jamais permitiu a exploração de qualquer atividade comercial dentro do Parque Nacional de Foz do Iguaçu, mas apenas a oferta do serviço de guia turístico, conforme pode-se constatar de trecho do voto condutor do julgado:

[...]

O embargante, outrossim, jamais logrou demonstrar a necessidade de licitação para a oferta do serviço de guia turístico. Não há como confundir a exploração de matéria prima ou terreno, casos abarcados pelas hipóteses da Lei nº 8.666/93, com a simples permanência de guias turísticos dentro do Parque, oferecendo serviços de guia ao visitantes, caso em que não há exploração do bem público.

O Tribunal de origem concluiu que o oferecimento de serviço de guia não se confundia com os casos abarcados pela Lei 8.666/1993.

Vê-se que inexistente a alegada violação dos arts. 489 e 1.022 do Código de Processo Civil, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, consoante se depreende da análise do acórdão recorrido. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o julgado de erro material, omissão, contradição ou obscuridade.

É importante destacar que julgamento diverso do pretendido, como neste caso, não implica ofensa aos dispositivos de lei invocados.

No caso em questão, foi fixado o seguinte no acórdão recorrido (fls. 619/622):

A Portaria nº 12/2006 do IBAMA/PR contraria dispositivos legais, uma vez que Lei nº 9.985/00 (instituidora do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências), no seu art. 11, § 2º dispõe sobre a proteção ao Parque Nacional, mas não autoriza o IBAMA a restringir a prestação de serviços de guia turístico nesse espaço.

O seu art. 33 assim determina:

Art. 33. A exploração comercial, de produtos, subprodutos ou serviços, obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou , da exploração da imagem de unidade de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, dependerá de prévia autorização e sujeitará o explorador a pagamento, conforme disposto em regulamento.

A Propósito, o mencionado artigo foi regulamentado pelo Decreto nº 4.340/02, que foi assim redigido no ponto:

CAPÍTULO VII

DA AUTORIZAÇÃO PARA A EXPLORAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

Art. 25. passível de autorização a exploração de produtos, subprodutos ou serviços inerentes às unidades de conservação, de acordo com os objetivos de cada categoria de unidade.

Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, entende-se por produtos, subprodutos ou serviços inerentes à unidade de conservação:

I - aqueles destinados a dar suporte físico e logístico à sua administração é à implementação das atividades de uso comum do público, tais como visitação, recreação e turismo;

II- a exploração de recursos florestais e outros recursos naturais em Unidades de Conservação de Uso Sustentável, nos limites estabelecidos em lei.

Art. 26. A partir da publicação deste Decreto, novas autorizações para a exploração comercial de produtos, produtos ou serviços em unidade de conservação de domínio público só serão permitidas se previstas no Plano de Manejo, mediante decisão do órgão executor, ouvido o conselho da unidade de conservação.

Art. 27. O uso de imagens de unidade de conservação com finalidade comercial será cobrado conforme estabelecido em ato administrativo pelo órgão executor.

Parágrafo único: Quando a finalidade do uso de imagem da unidade de conservação for preponderantemente científica, educativa ou cultural, o uso será gratuito.

Art. 28. No processo de autorização da ,exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços de unidade de conservação, o órgão executor deve viabilizar a participação de pessoas físicas ou jurídicas; observando-se os limites estabelecidos pela legislação vigente sobre licitações públicas e demais normas em vigor.

Art. 29. A autorização para exploração comercial de produto subproduto 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.

Art. 30. Fica proibida a construção e ampliação de benfeitoria sem autorização do órgão gestor da unidade de conservação.

Como se vê, não há no texto legal e no Decreto autorização ao IBAMA para expedir Portaria sujeitando a atividade de guia turístico a prévia contratação com a entidade, evidenciando restrição indevida em descompasso ao disposto na Lei.

Diante desse quadro, a Portaria em questão apresenta vício por extrapolar a Lei nº 9.985/00, pois foi além do seu comando, o qual não alberga limitação do exercício profissional de guia turístico.

Com efeito, as limitações impostas restringem-se às atividades com exploração, construções, benfeitorias, ou às que requeiram estudo de viabilidade econômica, não se aplicando à atividade de guia turístico. Esta

última não requer nada semelhante às atividades previstas na Lei, pois, na verdade, a presença do guia turístico em nada difere ao simples visitante do Parque, não trazendo potenciais riscos ao Meio Ambiente.

Ademais, o risco ambiental advindo da presença humana em Parque Nacional já foi extensivamente abordado pelo Plano de Manejo do Parque Nacional do Iguaçu (disponível em http://www.cataratasdoiguacu.com.br/manejo/siuc/planos_de_manejo/pni/html/index.htm); em que é abordado o uso público de cada área pertencente ao parque (Encarte 7).

Nos espaços em que é permitida a presença do público, consistente em grande parte de turistas, a Lei nº 9.985/00 e o Decreto nº 4.340/02 não limitam a comercialização do serviço de guia turístico, pois, como bem referiu o Ministério Público no parecer de fls. 250-251, "os guias turísticos locais sobrevivem do Parque de Foz do Iguaçu, e têm interesse na preservação do mesmo. A sua atividade, pelo que se constata dos autos, não agride a natureza, pelo contrário: os guias turísticos são pessoas que ajudam a proteger e conservar o meio ambiente do local.

Logo, constatada a ilegalidade da Portaria nº 12/2006 do IBAMA/PR, impõe-se o provimento do recurso de apelação, para ser concedida a ordem.

Vê-se que a Lei 9.985/2000 e o Decreto 4.340/2002 de fato não autorizam a limitação do exercício profissional de guia turístico, havendo desvio de poder na edição da Portaria 12/2006 do IBAMA.

De acordo com Augusto Neves Dal Pozzo e Sílvio Luís Ferreira da Rocha (Curso de Direito Administrativo, 2024), desvio de poder é um vício de finalidade do ato administrativo, e pode ser conceituado da seguinte maneira:

Há desvio de poder quando o agente visa a satisfazer finalidade alheia à natureza do ato utilizado. O desvio de poder representa um mau uso da competência, na medida em que o agente busca finalidade incompatível com a natureza do ato.

O desvio de poder manifesta-se de duas formas: (a) quando o agente busca finalidade alheia ao interesse público. Exemplo: usa de poderes para beneficiar-se ou a parentes ou para prejudicar inimigos, como negar a expedição de alvará de funcionamento a novo estabelecimento a fim de evitar concorrência com seu próprio estabelecimento; (b) quando o agente pretende uma finalidade – ainda que de interesse público – estranha a categoria do ato praticado, como no caso de remover alguém para castigá-lo.

Conforme preceitua o art. 11, § 2º, da Lei 9.985/2000, "*a visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento*".

O Plano de Manejo do Parque Nacional do Iguaçu (disponível em [PM PN Iguaçu Versão Final DIMAN_29012019](#)), por sua vez, reconhece a possibilidade de

prestação de serviços de guias turísticos no interior do parque, desde que sejam seguidas a legislação federal vigente e outras normas do órgão gestor, como o disposto no seu item 48:

48) A atuação de guias e condutores de visitante no interior do Parna Iguaçu deverá seguir a legislação federal vigente e outras normas do órgão gestor.

Ressalto que a administração e a gestão do parque são objeto de concessão à iniciativa privada desde 1998, antes mesmo da edição da portaria em questão. Desse modo, a atividade dos guias turísticos dentro do Parque Nacional do Iguaçu está sujeita às regras estabelecidas pela empresa titular da concessão, bem como à legislação ambiental vigente.

A Portaria 12/2006, portanto, embora tenha sido editada com finalidade de interesse público, qual seja, a proteção do meio ambiente e da moralidade administrativa, não poderia se prestar à regulamentação da atividade dos guias turísticos dentro do Parque Nacional do Iguaçu, de maneira que está configurado o vício de finalidade na sua edição.

Está correta, portanto, a nulidade declarada pelo Tribunal de origem.

Ante o exposto, nego provimento ao recurso especial.

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2020/0070629-0

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.868.522 / PR

Números Origem: 200770000008172 50562373920184047000

PAUTA: 11/03/2025

JULGADO: 11/03/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **CARLOS RODOLFO FONSECA TIGRE MAIA**

Secretária

Bela. **BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA

RECORRIDO : SINDICATO DOS GUIAS DE TURISMO DE FOZ DO IGUAÇU E
MUNICÍPIOS DA COSTA OESTE

ADVOGADO : GUILHERME DE SALLES GONÇALVES E OUTRO(S) - PR021989

ASSUNTO: DIREITO AMBIENTAL

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr. JOSE DOMINGOS RODRIGUES LOPES, pela parte RECORRENTE: INSTITUTO
BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS
RENOVAVEIS-IBAMA

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na
sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Após o voto do Sr. Ministro Relator negando provimento ao recurso especial, pediu
vista antecipada a Sra. Ministra Regina Helena Costa. Aguardam os Srs. Ministros Benedito
Gonçalves e Gurgel de Faria.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Sérgio Kukina.

C542542155-4; 11/31:11@

2020/0070629-0 - REsp 1868522



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1868522 - PR(2020/0070629-0)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA
RECORRIDO : SINDICATO DOS GUIAS DE TURISMO DE FOZ DO IGUAÇU E
MUNICÍPIOS DA COSTA OESTE
ADVOGADO : GUILHERME DE SALLES GONÇALVES E OUTRO(S) -
PR021989

VOTO-VISTA

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA:

O INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA) interpôs recurso especial contra acórdão prolatado, por unanimidade, pela Terceira Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (fls. 292/297e).

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (fl. 314e).

Interposto recurso especial, com fulcro no art. 105, III, a, da Constituição da República, esta Corte Superior deu-lhe provimento, determinando o retorno dos autos à instância de origem para se manifestar sobre a matéria suscitada nos embargos de declaração, consistente na arguição de inconstitucionalidade da Portaria n. 12/2006 do IBAMA e na necessidade de licitação para oferta do serviço de guia turístico (fls. 527/531e).

Opostos novos aclaratórios, foram rejeitados (fls. 557/559e).

A Corte Especial do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, rejeitou a arguição de inconstitucionalidade da Portaria n. 12/2006 do IBAMA/PR, ao entender que se trata de matéria de natureza infraconstitucional (fls. 609/610e).

O Tribunal de origem prolatou então novo acórdão, impugnado pelo recurso especial ora em exame, assim ementado (fl. 625e):

DIREITO ADMINISTRATIVO. PORTARIA Nº 12/2006 DO IBAMA/PR. ATO NORMATIVO. EXTRAPOLAÇÃO DO PODER REGULAMENTAR. VÍCIO DE ILEGALIDADE. AFRONTA DIRETA À LEI Nº 9.985/00. DECRETO Nº 4.340/02. CUSTAS. INVERSÃO.

1. A Portaria nº 12/2006 do IBAMA/PR determinou a vedação de comercialização de quaisquer produtos e serviços no Centro de Visitantes do Parque Nacional do Iguaçu, inclusive venda de serviços de guias de turismo, por parte de qualquer pessoa física ou jurídica que não mantenha vínculo contratual com o IBAMA.
2. Nos espaços em que é permitida a presença do público, consistente em grande parte de turistas, a Lei nº 9.985/00 e o Decreto nº 4.340/02 não limitam a comercialização do serviço de guia turístico.
3. A Portaria nº 12/2006 do IBAMA/PR exorbitou o poder de regulamentar a Lei nº 9.985/00, o que a torna ilegal, ao estabelecer requisito não previsto na referida lei.
4. Concedida a ordem para o reconhecimento da nulidade da Portaria nº 12/2006 do IBAMA/PR, por vício de ilegalidade. Precedente do STF.
5. Reformada a sentença, resta invertida a condenação ao pagamento de custas processuais.

Novos embargos declaratórios, restaram rejeitados (fl. 659e).

Com amparo no art. 105, III, a, da Constituição da República, aponta-se violação dos arts. 1.022 c/c 489, § 1º, IV, do Código de Processo Civil; 11, § 2º, da Lei n. 9.985/2000; 5º e 28 do Decreto n. 4.043/2000; 24 da Lei n. 8.666/1993; e 10 e 17-L da Lei n. 6.938/1981.

Alega, ainda, inobservância do potencial poluidor da função de guia turístico, haja vista ser atividade econômica ligada à visitação com “*absoluta condição de causar dano e degradação ambiental*” (fl. 679e).

Sem contrarrazões (fl. 729e), o recurso foi admitido (fl. 749).

Na sessão de julgamento realizada em 11.3.2025, o Sr. Relator, Ministro Paulo Sérgio Domingues, proferiu voto pelo não provimento do Recurso Especial. Na mesma oportunidade, solicitei vista dos autos para uma análise mais aprofundada.

Passo, então, à análise do recurso.

Por primeiro, no que tange à ofensa ao art. 1.022 c/c 489, § 1º, IV, do Código de Processo Civil, acompanho o Ministro Relator, porquanto não verifico, no caso, a existência de vício a ensejar a declaração do julgado ou sua revisão mediante embargos de declaração.

Com efeito, depreende-se da leitura do acórdão que a controvérsia foi examinada de forma satisfatória, mediante apreciação da disciplina normativa e cotejo ao firme posicionamento jurisprudencial aplicável à hipótese. O procedimento encontra amparo em reiteradas decisões no âmbito desta Corte Superior, de cujo teor merece destaque a dispensa ao julgador de rebater, um a um, os argumentos trazidos pelas partes (v.g. EDcl nos EDcl nos EREsp n. 1.284.814/PR, Rel. Ministro. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, CORTE ESPECIAL, DJe 3.6.2014; EDcl nos EDcl no AREsp n. 615.690/SP, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe 20.2.2015; e EDcl no REsp n. 1.365.736/PE, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 21.11.2014).

Afastada a alegação de negativa de prestação jurisdicional, prossigo com o exame das questões jurídicas essenciais ao deslinde da controvérsia.

I. Moldura Normativa

A Constituição da República, ao estabelecer a proteção do meio ambiente como relevante diretriz, impôs a necessidade de disciplinar os espaços territoriais especialmente protegidos, ensejando a edição da Lei n. 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e regulamentou os incisos I, II, III e VII do § 1º do art. 225 da Constituição.

A Lei n. 9.985/2000 estatui:

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

As unidades de conservação integrantes do SNUC são classificadas em duas categorias: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. Os Parques Nacionais integram a primeira, cuja finalidade primordial é a preservação dos ecossistemas naturais, em que pese a legislação admita, de forma controlada, a realização de turismo ecológico, conforme o mesmo texto normativo:

Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I - Unidades de Proteção Integral;

II - Unidades de Uso Sustentável.

§ 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

[...]

Art. 8º O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação:

[...]

III - Parque Nacional;

[...]

Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a 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.

[...]

§ 2º A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento (destaquei).

Ressalta-se, ainda, que a lei apontada estabelece que a exploração comercial de serviços nessas áreas depende de autorização prévia da autoridade competente e impõe ao responsável o pagamento das contrapartidas financeiras devidas:

Art. 33. A exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem de unidade de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, dependerá de prévia autorização e sujeitará o explorador a pagamento, conforme disposto em regulamento.

O Decreto Federal n. 4.340/2002, ao regulamentar a Lei n. 9.985/2000, disciplina os procedimentos referentes à criação das unidades de conservação, à exploração de bens e serviços, à compensação por impactos ambientais significativos, entre outras medidas, conforme segue:

Art. 25. É passível de autorização a exploração de produtos, sub - produtos ou serviços inerentes às unidades de conservação, de acordo com os objetivos de cada categoria de unidade.

Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, entende-se por produtos, subprodutos ou serviços inerentes à unidade de conservação:

I - aqueles destinados a dar suporte físico e logístico à sua administração e à implementação das atividades de uso comum do público, tais como visitação, recreação e turismo;

[...]

Art. 26. A partir da publicação deste Decreto, novas autorizações para a exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços em unidade de conservação de domínio público só serão permitidas se previstas no Plano de Manejo, mediante decisão do órgão executor, ouvido o conselho da unidade de conservação.

Vale dizer, é passível de autorização a prestação de serviços relativos a unidades de conservação, como aqueles voltados ao suporte logístico das atividades de visitação, recreação e turismo ecológico, a exemplo dos guias turísticos.

À vista dessa disciplina normativa, nos Parques Nacionais a visitação pública está condicionada às diretrizes do Plano de Manejo da unidade, às disposições regulamentares pertinentes e às normas estabelecidas pelo órgão gestor, sendo eles, mais especificamente, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o IBAMA.

Nesse sentido, o Plano de Manejo do Parque Nacional do Iguaçu, (disponível em: www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/parna-do-iguacu) ao permitir a atuação dos guias de turismo dentro da unidade, reforça a necessidade de observância às normas federais e às diretrizes do órgão gestor, conforme disposto em seu item 48:

48) A atuação de guias e condutores de visitante no interior do Parna Iguaçu deverá seguir a legislação federal vigente e outras normas do órgão gestor.

Por outro lado, a Lei n. 8.623/1993, que regulamenta a profissão de Guia de Turismo, prescreve sejam respeitadas as regras do estabelecimento em que ele exerce suas funções:

Art. 5º Constituem atribuições do Guia de Turismo:

[...]

e) ter acesso gratuito a museus, galerias de arte, exposições, feiras, bibliotecas e pontos de interesse turístico, quando estiver conduzindo ou não pessoas ou grupos, observadas as normas de cada estabelecimento, desde que devidamente credenciado como Guia de Turismo;

Assim, a garantia da livre atuação dos guias de turismo não afasta, mas, ao contrário, reforça a obrigatoriedade de observância de todo o arcabouço normativo aplicável às unidades de conservação, especialmente das normas federais, das diretrizes fixadas pelos órgãos gestores competentes e das orientações específicas da administração da unidade.

II. Lineamentos Doutrinários

As Unidades de Proteção Integral têm como objetivo principal a preservação da natureza, permitindo-se apenas o uso indireto de seus recursos naturais, salvo nas hipóteses expressamente previstas na Lei n. 9.985/2000, que institui o SNUC.

No caso específico dos Parques Nacionais, admite-se a visitação pública, desde que observadas as normas e restrições definidas no Plano de Manejo da unidade, bem como as regras estabelecidas pelos órgãos gestores responsáveis e demais disposições regulamentares aplicáveis:

A visitação pública é proibida na estação ecológica e na reserva biológica, exceto aquela com objetivo educacional, de acordo com regulamento específico ou, para a estação ecológica, o plano de manejo (art. 9º, § 2º; art. 10, § 2º). Já no parque nacional, no monumento natural e no refúgio da vida silvestre, a visitação pública está sujeito às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento (art. 11, § 2º; art. 12, § 3º; art. 13, § 3º).

(WEDY, Gabriel. MOREIRA, Rafael Martins Costa. Manual de Direito Ambiental: de acordo com a jurisprudência dos Tribunais Superiores – Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 308)

Tais normas representam expressão legítima da regulamentação ambiental e do exercício do poder de polícia administrativa, por meio do qual a Administração Pública limita o uso individual em benefício da coletividade, assegurando a integridade ecológica das unidades de conservação e a efetividade da legislação ambiental.

Segundo ensina Hely Lopes Meirelles, a polícia administrativa tem caráter predominantemente preventivo, sendo exercida por meio de ordens, proibições e,

sobremaneira, normas que restringem a atuação daqueles cujas atividades ou usos de bens possam representar risco ao interesse público (Direito Administrativo Brasileiro. 20ª Edição. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 122).

Na mesma linha, a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho:

No exercício da atividade de polícia, pode a Administração atuar de duas maneiras. Em primeiro lugar, pode editar atos normativos, que têm como característica o seu conteúdo genérico, abstrato e impessoal, qualificando-se, por conseguinte, como atos dotados de amplo círculo de abrangência. Nesse caso, as restrições são perpetradas por meio de decretos, regulamentos, portarias, resoluções, instruções e outros de idêntico conteúdo.

(Manual de Direito Administrativo. 4. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999, p. 51).

Das lições doutrinárias extrai-se, portanto, que o exercício do poder de polícia administrativa ocorre em quatro fases distintas: (i) ordem, momento em que se estabelecem comandos e restrições; (ii) consentimento, como ocorre no licenciamento ambiental; (iii) fiscalização por meio de ações de controle e monitoramento; e (iv) sanção, com a aplicação de medidas coercitivas diante de infrações.

Assim, a possibilidade de edição de portarias específicas para regulamentar o funcionamento das unidades de conservação insere-se legitimamente na fase de ordem do poder de polícia, permitindo à Administração Pública detalhar normas de uso, estabelecer restrições e disciplinar a visitação pública, em conformidade com a legislação vigente e com os princípios que regem a proteção ambiental.

III. Panorama Jurisprudencial

A Corte Especial deste Superior Tribunal de Justiça já reconheceu que a efetivação dos direitos e deveres ambientais depende da atuação normativa constante do Poder Executivo, por meio de normas administrativas que complementam e operacionalizam a Constituição e as leis:

AGRAVO INTERNO EM SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA - SLS. ESTADO ECOSSOCIAL DE DIREITO. PROTEÇÃO DOS OCEANOS E DOS SEUS RECURSOS NATURAIS. PESCA DA TAINHA COM REDES DE EMALHE ANILHADO. POLÍTICA PÚBLICA PESQUEIRA E AQUÍCOLA. FUNÇÃO NORMATIVA DA ADMINISTRAÇÃO. PRESUNÇÃO RELATIVA DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO . ORDENAMENTO DO USO ECOLÓGICAMENTE SUSTENTÁVEL DOS RECURSOS PESQUEIROS. AUTONOMIA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO. PRESSUPOSTOS, EFEITOS E LIMITE TEMPORAL DA SLS. ART. 4º, § 9º, DA LEI N. 8.437/1992.

1. A suspensão de liminar/sentença é providência excepcionalíssima, condicionada à concreta demonstração, pelo requerente, de que a iminente execução do pronunciamento judicial impugnado causa grave e iminente lesão ao interesse público e a bens jurídicos especialmente amparados pela legislação de regência, quais sejam, a ordem, a saúde, a segurança e/ou a economia públicas (art. 4º da Lei n. 8.437/1992). Destituída de natureza de recurso - inapta para substituí-lo ou adiantá-lo -, a decisão proferida na SLS

não interfere ou reduz, nem muito menos suprime, a livre e estendida cognição das instâncias competentes (recursais ou não) sobre o litígio. Por isso, os juízos da causa não ficam presos ao quanto assentado na SLS, tendo irrestrita autonomia para apreciar e decidir as questões técnico-jurídicas da demanda, inclusive de modo absolutamente diverso.

2. O mar, os espaços naturais a ele associados e os seres vivos dele dependentes - ictiofauna, cetáceos, quelônios, flora marinha, praias, manguezais, corais, estuários, dunas, cordões arenosos, lagos e lagoas salinas, etc. - são simultaneamente bens da União e bens do patrimônio ambiental das presentes e futuras gerações. Nessa dupla qualificação, merecem proteção preventiva, precautória, efetiva e urgente, sobretudo em período de incertezas de toda ordem provocadas pela crise da biodiversidade e pela crise das mudanças climáticas. Trata-se de irrenunciável dever de tutela que sujeita tanto o legislador, o administrador e o juiz, como os agentes econômicos e o conjunto da população. Logo, inadmissível que a pesca, atividade das mais antigas e importantes, ameace a sobrevivência das espécies e de processos migratórios reprodutivos, utilize métodos e instrumentos contrários às boas práticas indicadas pela Ciência ou provoque dilapidação ou sobre-exploração, assim empobrecendo o amanhã ético, ecológico, cultural e econômico da humanidade.

3. A legislação ambiental é composta por uma pluralidade de fontes - normas constitucionais, legais e administrativas. Nesse sentido, o Estado Ecosocial de Direito não se resume a um Estado legal de Direito, pois lastreado, acima da lei, em preceitos constitucionais e, abaixo da lei, em normas administrativas. Essa potestade nomotética, encarregada ao Poder Executivo, além de em nada arranhar o princípio da separação dos poderes, representa condição estrutural e, portanto, imprescindível à efetiva consecução do rol amplíssimo de direitos e obrigações ambientais do ordenamento. Na defesa do meio ambiente e com maior razão no campo dos bens integrantes do patrimônio estatal, como é o mar e os recursos marinhos, o modelo de Constituição normativa depende, pois, não de possibilidades invulgares e ad hoc, mas de chamamento permanente à intervenção legiferante da administração. No Brasil e no mundo todo, mostra-se impossível, na prática, a aplicação da Constituição e das leis sem a edição de atos regulamentares de desdobramento substancial, procedimental e organizativo; de integração de vazios normativos; de complementação e de pormenorização. Cuida-se, em verdade, de poder normativo cujo escopo principal começa com a aplicação da lei, sim, mas que se casa com a imediata e direta efetivação de normas constitucionais garantidoras de direitos e fixadoras de deveres categóricos, muitas vezes com intenso e complexo conteúdo técnico (Resoluções do CONAMA e CONSEMAS, Portarias, Instruções Normativas, etc.).

[...]

Agravo interno improvido.

(AgInt na SLS n. 3.050/RS, relator Ministro HUMBERTO MARTINS, CORTE ESPECIAL, j. 4.10.2023, DJe 12.12.2023 – destaque meu).

No mesmo sentido: REsp n. 994.881/SC, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe 9.9.2009; AgRg no REsp n. 1.369.492/SP, relator Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 24.10.2016; e REsp n. 1.462.208/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJe 6.4.2015.

Assim, a jurisprudência desta Corte aponta que a efetividade da Constituição e das leis ambientais exige a edição de atos regulamentares que detalhem seu conteúdo substancial, organizem procedimentos, preencham lacunas e complementem disposições normativas.

IV. Exame do caso concreto

O Parque Nacional do Iguaçu abriga as Cataratas do Iguaçu, um dos mais relevantes patrimônios naturais do Brasil. Declarada Patrimônio Mundial pela UNESCO, trata-se da segunda unidade de conservação federal mais visitada do país, atraindo expressivo número de turistas nacionais e estrangeiros (INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Parques Nacionais brasileiros atingem recorde de 11,8 milhões de visitas em 2023*. ICMBio, Brasília, 23.5.2024. Disponível em: www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/parques-nacionais-brasileiros).

A controvérsia cinge-se à legalidade da Portaria n. 12/2006 do IBAMA/PR, assim expressa:

A SUPERINTENDENTE DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, designada pela Portaria nº 210 de 14 de julho de 2006, publicada no DOU de 17 de julho de 2006, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Portaria nº 1.045, de 06 de julho de 2001, publicada no DOU de 09 de julho de 2001, em conformidade com o art. 1º, alínea “p”; considerando:

Que nos termos do artigo 25 do Decreto nº 4.340/02 é passível de autorização a exploração de produtos, sub-produtos ou serviços inerentes às unidades de conservação; Que se incluem na qualificação de serviços as atividades de uso comum do público, prestados nas unidades de conservação, inclusive visitação, recreação e turismo, conforme definição dada pelo § único, inc. I do artigo 25 do Decreto 4.340/02; Que o Parque Nacional do Iguaçu mantém Centro de Visitantes onde ocorre embarque e desembarque de turistas; Que os terminais de embarque e desembarque do Parque Nacional do Iguaçu estão sujeitos à regulamentação por parte do IBAMA, inclusive no que toca ao acesso a guias de turismo, conforme previsão contida no artigo 5º alínea d da Lei 8.623/93, bem como pelo artigo 2º inciso IV do Decreto 946/93; Que as atribuições do guia de turismo regulamentada no art. 2. da Lei 8.623/93 não se confunde com a venda dos serviços de guia de turismo; Que o IBAMA não é o órgão competente para fiscalizar o cumprimento da legislação de turismo; Que as atividades de prestação de serviços, bem como comercialização e venda de produtos por pessoas físicas e jurídicas junto ao Parque Nacional do Iguaçu, só é permitida às empresas que mantém vínculo contratual com o IBAMA, resolve:

1 - Fica vedada a comercialização de quaisquer produtos e serviços no Centro de Visitantes do Parque Nacional do Iguaçu, inclusive comércio ambulante e venda de serviços de guias de turismo, por parte de qualquer pessoa física ou jurídica que não mantenha vínculo contratual com o IBAMA;

2 - Será garantido o acesso de guias de turismo aos terminais de embarque e desembarque no Centro de Visitantes do Parque Nacional do Iguaçu, no desempenho de suas funções legais, contudo não será permitida a contratação de tais serviços nas dependências do Centro de Visitantes;

3 - Deverá ser afixado em edital, no Centro de Visitantes do Parque Nacional do Iguaçu, a legislação específica que regulamenta a profissão de guia de turismo, bem como os telefones e endereços dos órgãos de controle onde os visitantes poderão solicitar informações sobre estes serviços.

4 - Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário (destaquei).

Depreende-se desse ato normativo que a atividade de guia turístico não foi vedada aos profissionais sem vínculo contratual com o IBAMA. Diversamente, o item 2 garante-lhes o acesso aos terminais de embarque e desembarque no Centro de Visitantes do Parque. A restrição imposta circunscreve-se à contratação desse serviço nas dependências do mencionado Centro, tão somente.

A medida adotada pelo IBAMA visa proteger os visitantes da falsa percepção de que os serviços de guia contratados no Centro de Visitantes são supervisionados ou oficialmente integrados à estrutura administrativa do Parque. Isso porque a autarquia não detém competência para fiscalizar a atividade profissional dos guias de turismo que não possuam vínculo com ela, nem assume a responsabilidade por sua atuação. Permitir a contratação dentro dessas dependências, sob a identificação visual e institucional do Parque, poderia transmitir indevidamente a ideia de chancela oficial, como, aliás, bem salientado pelo magistrado de 1º grau (fls. 232/235e).

Reitere-se que o Plano de Manejo do Parque Nacional do Iguaçu confere legitimidade a esse tipo de medida, ao prever que a atuação de guias turísticos deve observar tanto as normas federais quanto as diretrizes estabelecidas pelos órgãos gestores, quais sejam o ICMBio e o IBAMA (art. 6º da Lei n. 9.985/2000).

Ainda, vale remarcar que a restrição estabelecida pela Portaria n. 12/2006 do IBAMA/PR também se justifica à luz do potencial poluidor e impactante da visitação pública em unidades de conservação, especialmente as de Proteção Integral, como é o caso do Parque Nacional do Iguaçu, em consonância com os princípios da prevenção e da precaução ambiental. Embora a atividade turística não configure, à primeira vista, um uso diretamente poluidor, seu desenvolvimento desordenado ou sem controle adequado pode comprometer significativamente a qualidade ambiental do espaço protegido.

Essa atuação administrativa está alinhada aos princípios da prevenção e da precaução ambiental, além de promover maior controle sobre a ocupação do espaço, garantindo segurança aos visitantes e preservação ambiental.

Desse modo, com as devidas vênias ao Sr. Relator, entendo não haver vício de finalidade na edição da Portaria n. 12/2006, porquanto não regulamenta nem

restringe o exercício da atividade de guia de turismo no interior do Parque Nacional do Iguaçu, limitando-se, apenas, a disciplinar o local de sua contratação dentro das dependências daquele. Trata-se de ato editado em conformidade com o princípio da legalidade, no exercício legítimo da competência normativa atribuída pelos arts. 11, § 2º, da Lei n. 9.985/2000; e 25, I, e 26, do Decreto n. 4.340/2002, configurando, ainda, expressão válida do poder normativo e do poder de polícia ambiental conferidos à Administração Pública.

Posto isso, pedindo licença ao Sr. Relator, **DOU PROVIMENTO** ao recurso especial para, reformando o acórdão recorrido, denegar a ordem, nos termos expostos.

É o voto.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1868522 - PR(2020/0070629-0)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA
RECORRIDO : SINDICATO DOS GUIAS DE TURISMO DE FOZ DO IGUAÇU E
MUNICÍPIOS DA COSTA OESTE
ADVOGADO : GUILHERME DE SALLES GONÇALVES E OUTRO(S) -
PR021989

RATIFICAÇÃO DE VOTO

Na sessão realizada em 11/03/2025, apresentei voto negando provimento ao recurso especial de INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA.

Após o voto, a Ministra Regina Helena Costa pediu vista antecipada com o propósito de melhor examinar a controvérsia.

O pronunciamento divergente de Sua Excelência, trazido nesta sessão de 06/05/2025, escora-se, em essência, nos seguintes fundamentos:

(1) A Portaria 12/2006, emitida pelo IBAMA, não veda o exercício da atividade de guia turístico aos profissionais sem vínculo contratual com o IBAMA. *"A restrição imposta circunscreve-se à contratação desse serviço nas dependências do mencionado Centro, tão somente".*

(2) *"A medida adotada pelo IBAMA visa proteger os visitantes da falsa percepção de que os serviços de guia contratados no Centro de Visitantes são supervisionados ou oficialmente integrados à estrutura administrativa do Parque".*

(3) *"Essa atuação administrativa está alinhada aos princípios da prevenção e da precaução ambiental, além de promover maior controle sobre a ocupação do espaço, garantindo segurança aos visitantes e preservação ambiental".*

A Ministra Regina traz um panorama da moldura normativa e doutrinária sobre a necessidade de regulamentação de serviços dentro das unidades de conservação da natureza e destaca jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no sentido de que *"a efetivação dos direitos e deveres ambientais depende da atuação normativa constante do Poder Executivo"*.

No caso ora analisado discute-se a legalidade da Portaria 12/2006, que possui a seguinte redação:

A SUPERINTENDENTE DO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA designada pela Portaria nº 210 de 14 de julho de 2006 publicada no DOU de 17 de julho de 2006, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Portaria nº 1.045, de 06 de julho de 2001, publicada no DOU de 09 de julho de 2001, em conformidade com o art. 1º, alínea "p"; considerando:

Que nos termos do artigo 25 do Decreto nº 4.340/02 é passível de autorização a exploração de produtos, sub-produtos ou serviços inerentes às unidades de conservação; Que se incluem na qualificação de serviços as atividades de uso comum do público. prestados nas unidades de conservação, inclusive visitação, recreação e turismo, conforme definição dada pelo § único, inc. I do artigo 25 do Decreto 4.340/02; Que o Parque Nacional do Iguaçu mantém Centro de Visitantes onde ocorre embarque e desembarque de turistas; Que os terminais de embarque e desembarque do Parque Nacional do Iguaçu estão sujeitos à regulamentação por parte do IBAMA. inclusive no que toca ao acesso a guias de turismo, conforme previsão contida no artigo 5ª alínea d da Lei 8.623/93. bem como pelo artigo 2º inciso IV do Decreto 946/93: Que as atribuições do guia de turismo regulamentada no art. 2. da Lei 8.623/93 não se confunde com a venda dos serviços de guia de turismo. Que o IBAMA não é o órgão competente para fiscalizar o cumprimento da legislação de turismo: Que as atividades de prestação de serviços, bem como comercialização e venda de produtos por pessoas físicas e jurídicas junto ao Parque Nacional do Iguaçu, só é permitida às empresas que mantêm vínculo contratual com o IBAMA, resolve:

1 - Fica vedada a comercialização de quaisquer produtos e serviços no Centro de Visitantes do Parque Nacional do Iguaçu, inclusive comércio ambulante e venda de serviços de guias de turismo, por parte de qualquer pessoa física ou jurídica que não mantenha vínculo contratual com o IBAMA;

2 - Será garantido o acesso de guias de turismo aos terminais de embarque e desembarque no Centro de Visitantes do Parque Nacional do Iguaçu, no desempenho de suas funções legais, contudo não será permitida a contratação de tais serviços nas dependências do Centro de Visitantes;

3 - Deverá ser afixado em edital, no Centro de Visitantes do Parque Nacional do Iguaçu, a legislação específica que regulamenta a profissão de guia de turismo, bem como os telefones e endereços dos órgãos de controle onde os visitantes poderão solicitar informações sobre estes serviços

4 - Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário (destaquei).

Não obstante o entendimento de que a Portaria 12/2006 limita-se tão somente a disciplinar o local de sua contratação dentro das dependências do Parque Nacional do Iguaçu, depreendo que, ao proibir a venda dos serviços de guia de turismo por parte de qualquer pessoa física ou jurídica que não mantenha vínculo contratual com o IBAMA no Centro de Visitantes do Parque Nacional do Iguaçu, o IBAMA criou uma limitação à organização do serviço de guia turístico.

Conforme exposto no voto apresentado, a limitação organizacional à prestação do serviço de guia turístico extrapola os limites do poder regulamentar da autarquia, uma vez que a Lei 9.985/2000 e o Decreto 4.340/2002 não autorizam o IBAMA a restringir a prestação de serviços de guia turístico dentro dos parques nacionais.

Quanto ao ponto, reitero que o art. 11, § 2º, da Lei 9.985/2000 preceitua que *"a visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento"*. O art. 33 da mesma lei, por sua vez, determina o que segue:

Art. 33. A exploração comercial, de produtos, subprodutos ou serviços, obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem de unidade de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, dependerá de prévia autorização e sujeitará o explorador a pagamento, conforme disposto em regulamento.

O regulamento ao qual a lei se refere é o Decreto 4.340/2002, que autoriza a exploração de bens e serviços nos seguintes termos:

Art. 25. É passível de autorização a exploração de produtos, subprodutos ou serviços inerentes às unidades de conservação, de acordo com os objetivos de cada categoria de unidade.

Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, entende-se por produtos, subprodutos ou serviços inerentes à unidade de conservação:

I - aqueles destinados a dar suporte físico e logístico à sua administração e à implementação das atividades de uso comum do público, tais como visitação, recreação e turismo;

II - a exploração de recursos florestais e outros recursos naturais em Unidades de Conservação de Uso Sustentável, nos limites estabelecidos em lei.

Art. 26. A partir da publicação deste Decreto, novas autorizações para a exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços em unidade de conservação de domínio público só serão permitidas se previstas no Plano de Manejo, mediante decisão do órgão executor, ouvido o conselho da unidade de conservação.

Art. 28. No processo de autorização da exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços de unidade de conservação, o órgão executor deve viabilizar a participação de pessoas físicas ou jurídicas, observando-se os limites estabelecidos pela legislação vigente sobre licitações públicas e demais normas em vigor.

Art. 29. A autorização para exploração comercial de produto, subproduto 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.

Desse modo, é possível observar que a legislação que regulamenta a exploração de serviços dentro dos parques nacionais condiciona sua realização à previsão no Plano de Manejo da unidade. O Plano de Manejo do Parque Nacional do Iguaçu evidencia a possibilidade de prestação de serviços de guias turísticos no interior do parque, desde que sejam seguidas a legislação federal vigente e outras normas do órgão gestor, como o disposto no seu item 48:

48) A atuação de guias e condutores de visitante no interior do Parna Iguaçu deverá seguir a legislação federal vigente e outras normas do órgão gestor.

Como a administração do Parque Nacional do Iguaçu é objeto de concessão à iniciativa privada desde 1998, o seu órgão gestor é a empresa que recebeu a concessão do Poder Público, e não o IBAMA, motivo pelo qual esta autarquia não está autorizada a criar condições para a contratação ou exercício da atividade de guia de turismo dentro do parque. Atualmente, a empresa que detém a concessão é denominada Urbia Cataratas S.A..

A título de *obiter dictum*, ressalto que a Lei 11.516/2007, que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), traz, em seu artigo 14-C, a possibilidade de concessão de serviços, áreas e instalações de unidades de conservação federais para a exploração de turismo ecológico. Confira-se a redação do dispositivo:

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.

Tendo em vista que a autarquia competente para realizar a concessão das unidades de conservação para as finalidades previstas em lei é o ICMBio, e não o IBAMA, não há motivo que justifique a possibilidade de o IBAMA organizar, através de portaria, os serviços turísticos a serem prestados dentro do parque nacional. Ainda que os serviços turísticos no Parque Nacional do Iguaçu não fossem objeto de concessão, o órgão gestor competente para essa organização seria o ICMBio.

Sobre o contrato de concessão celebrado entre o ICMBio e a Urbia Cataratas S.A., destaco a seguinte cláusula, que especifica a prestação de serviços turísticos como objeto da concessão (disponível em https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/concessao-de-servicos-de-apoio-a-visitacao/arquivos/copy_of_ContratoPARNAIguau.pdf):

5.1. O objeto do presente CONTRATO é a CONCESSÃO destinada à prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no PARQUE NACIONAL DO IGUAÇU, incluindo o custeio de ações de apoio à conservação, proteção e gestão do PARQUE NACIONAL DO IGUAÇU, unidade de conservação federal regida pela Lei Federal nº 9.985, de 18 de Julho de 2000, e criada pelos Decreto-Lei nº 1.035, de 10 de Janeiro de 1939, Decreto-Lei nº 6.587, de 14 de Junho de 1944, Decreto Federal nº 86.676, de 1º de Dezembro de 1981.

Em que pese o fundamento de que a atuação do IBAMA está alinhada aos princípios da prevenção e da precaução ambiental, reitero o parecer do Ministério Público Federal, no trecho em que é afirmado que *"o guia de turismo tem como uma de suas responsabilidades orientar os visitantes quanto à conservação do meio ambiente, com observação das normas do Plano de Manejo da unidade instituído pelo órgão ambiental"*.

Ressalto, ainda, que no capítulo de Análise dos Recursos e Valores Fundamentais do Plano de Manejo do Parque Nacional do Iguaçu há, nas Tabelas 6 e 11, previsão de *"plano de qualificação de guias para alinhamento das experiências de visitantes desejável pelo Parna Iguaçu"*. Por fim, saliento que o item 8 das Declarações de Significância deste plano de manejo possui a seguinte redação:

8) O Parna Iguaçu estimula o crescimento socioeconômico local, regional e nacional. Desenvolve toda uma cadeia de serviços e negócios vinculados ao turismo e meios de produção, gerando importantes oportunidades de emprego e contribuindo de maneira significativa para geração de renda.

Desse modo, é necessário considerar o impacto econômico-social que essa restrição à venda dos serviços de guia traz para aqueles que exercem essa atividade como forma de subsistência. Conforme declarado no acórdão do TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO, *"os guias turísticos locais sobrevivem do Parque de Foz de Iguaçu, e têm interesse na preservação do mesmo. A sua atividade, pelo que se constata dos autos, não agride a natureza; pelo contrário: os guias turísticos são pessoas que ajudam a proteger e conservar o meio ambiente do local"*.

Ante o exposto, com a devida vênia dos fundamentos lançados pela Ministra Regina Helena Costa, ratifico o meu voto pelo desprovimento do recurso especial.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2020/0070629-0

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.868.522 / PR

Números Origem: 200770000008172 50562373920184047000

PAUTA: 06/05/2025

JULGADO: 06/05/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA

RECORRIDO : SINDICATO DOS GUIAS DE TURISMO DE FOZ DO IGUAÇU E
MUNICÍPIOS DA COSTA OESTE

ADVOGADO : GUILHERME DE SALLES GONÇALVES E OUTRO(S) - PR021989

ASSUNTO: DIREITO AMBIENTAL

SUSTENTAÇÃO ORAL

Manifestou-se, pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, o Exmo. Sr. Dr. AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS.

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Prosseguindo o julgamento, após o voto-vista da Sra. Ministra Regina Helena Costa dando provimento ao recurso especial e a ratificação de voto do Sr. Ministro Relator negando-lhe provimento, pediu vista o Sr. Ministro Benedito Gonçalves. Encontra-se em vista coletiva o Sr. Ministro Gurgel de Faria.

C542542155-4; 1131:11@ 2020/0070629-0 - REsp 1868522

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2020/0070629-0

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.868.522 / PR

Números Origem: 200770000008172 50562373920184047000

PAUTA: 06/05/2025

JULGADO: 05/08/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. ALEXANDRE CAMANHO DE ASSIS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA

RECORRIDO : SINDICATO DOS GUIAS DE TURISMO DE FOZ DO IGUAÇU E
MUNICÍPIOS DA COSTA OESTE

ADVOGADO : GUILHERME DE SALLES GONÇALVES E OUTRO(S) - PR021989

ASSUNTO: DIREITO AMBIENTAL

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Prosseguindo o julgamento, prorrogou-se por 30 (trinta) dias o pedido de vista formulado pelo Sr. Ministro Benedito Gonçalves, nos termos do §1º do art. 162, RISTJ.



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1868522 - PR(2020/0070629-0)

RELATOR : **MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES**
RECORRENTE : **INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS-IBAMA**
RECORRIDO : **SINDICATO DOS GUIAS DE TURISMO DE FOZ DO IGUAÇU E MUNICIPIOS DA COSTA OESTE**
ADVOGADO : **GUILHERME DE SALLES GONCALVES E OUTRO(S) - PR021989**

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO BENEDITO GONÇALVES: Trata-se de recurso especial, fundamentado no art. 105, III, *a*, interposto pelo INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim ementado (fl. 625e):

DIREITO ADMINISTRATIVO. PORTARIA Nº 12/2006 DO IBAMA. ATO NORMATIVO. EXTRAPOLAÇÃO DO PODER REGULAMENTAR. VÍCIO DE ILEGALIDADE. AFRONTA DIRETA À LEI Nº 9.985/00. DECRETO Nº 4.340/02. CUSTAS. INVERSÃO.

1. A Portaria nº 12/2006 do IBAMA/PR determinou a vedação de comercialização de quaisquer produtos e serviços no Centro de Visitantes do Parque Nacional do Iguaçu, inclusive venda de serviços de guias de turismo, por parte de qualquer pessoa física ou jurídica que não mantenha vínculo contratual com o IBAMA.
2. Nos espaços em que é permitida a presença do público, consistente em grande parte de turistas, a Lei nº 9.985/00 e o Decreto nº 4.340/02 não limitam a comercialização do serviço de guia turístico.
3. A Portaria nº 12/2006 do IBAMA/PR exorbitou o poder de regulamentar a Lei nº 9.985/00, o que a torna ilegal, ao estabelecer requisito não previsto na referida lei.
4. Concedida a ordem para o reconhecimento da nulidade da Portaria nº 12/2006 do IBAMA/PR, por vício de ilegalidade. Precedente do STF.
5. Reformada a sentença, resta invertida a condenação ao pagamento de custas processuais.

Embargos de declaração rejeitados (fls. 649/660e).

Inconformada, sustenta a parte recorrente, em resumo, além da negativa de prestação jurisdicional (arts. 1.022 c/c 489, § 1º, IV, do CPC/2015), violação aos arts. 11, § 3º, da Lei n. 9.985/00, 5º e 28 do Decreto n. 4.043/2000, 24 da Lei n. 8.666/93, 10 e 17-L Lei n. 6.938/81. Requer, assim, o provimento do recurso especial, para anular o acórdão recorrido por negativa de prestação jurisdicional ou, alternativamente, reformá-lo, para restabeler os efeitos da Portaria n. 12/2006.

Sem contrarrazões.

O Ministério Público Federal, às fls. 781/789e, opina pelo conhecimento parcial do recurso especial e, nessa extensão, pelo desprovimento.

Na sessão ocorrida em 11/3/2025, após o voto do relator, negando provimento ao recurso especial, pediu vista antecipada a Ministra Regina Helena Costa. Prosseguindo, na assentada do dia 6/5/2025, depois do voto-vista da Ministra Regina Helena Costa, dando provimento ao recurso especial, e da ratificação de voto do relator, negando-lhe provimento, pedi vista dos autos.

Destaco, de plano, que o acórdão recorrido manifestou-se de maneira clara e fundamentada a respeito das questões relevantes para a solução da controvérsia, inexistindo a alegada negativa de prestação jurisdicional, ponto sobre o qual também convergem os votos do relator e o voto-vista da Ministra Regina Helena Costa.

A questão controvertida, portanto, está limitada ao exame da legalidade, ou não, da Portaria n. 12/2006 do Ibama.

Verifica-se que, na origem, o SINDICATO DOS GUIAS DE TURISMO DE FOZ DO IGUAÇU E MUNICÍPIOS DA COSTA OESTE, parte ora recorrida, impetrou mandado de segurança para

reconhecer a ilegalidade da Portaria n. 12/2006 do Ibama, mas o Juízo de 1º Grau denegou a ordem. O TRF da 4ª Região, por sua vez, reformou a sentença e reconheceu a alegada ilegalidade, na forma da ementa transcrita.

O relator, Ministro Paulo Sérgio Domingues, quanto à questão de mérito, mantém o acórdão recorrido.

Destaca, para tanto, que "a Lei 9.985/2000 e o Decreto 4.340/2002 de fato não autorizam a limitação do exercício profissional de guia turístico, havendo desvio de poder na edição da Portaria 12/2006 do IBAMA". Observa, por outro lado, que "a administração e a gestão do parque são objeto de concessão à iniciativa privada desde 1998, antes mesmo da edição da portaria em questão. Desse modo, a atividade dos guias turísticos dentro do Parque Nacional do Iguaçu está sujeita às regras estabelecidas pela empresa titular da concessão, bem como à legislação ambiental vigente. A Portaria 12/2006, portanto, embora tenha sido editada com finalidade de interesse público, qual seja, a proteção do meio ambiente e da moralidade administrativa, não poderia se prestar à regulamentação da atividade dos guias turísticos dentro do Parque Nacional do Iguaçu, de maneira que está configurado o vício de finalidade na sua edição".

Nega, assim, provimento ao recurso especial.

A Ministra Regina Helena Costa, todavia, no voto-vista que proferiu, afirma que a Portaria n. 12/2006 não vedou a atividade de guia turístico aos profissionais sem vínculo com o Ibama, mas apenas restringiu a contratação desses profissionais, dentro do parque, àqueles que possuam tal vínculo com a autarquia. Entende, assim, “não haver vício de finalidade na edição da Portaria n. 12/2006, porquanto não regulamenta nem restringe o exercício da atividade de guia de turismo no interior do Parque Nacional do Iguaçu, limitando-se, apenas, a disciplinar o local de sua contratação dentro das dependências daquele. Trata-se de ato editado em conformidade com o princípio da legalidade, no exercício legítimo da competência normativa atribuída pelos arts. 11,

§ 2º, da Lei n. 9.985/2000; e 25, I, e 26, do Decreto n. 4.340/2002, configurando, ainda, expressão válida do poder normativo e do poder de polícia ambiental conferidos à Administração Pública”.

Nesse panorama, diverge do relator e dá provimento ao recurso especial, para denegar a ordem de mandado de segurança, de modo que somente guias com vínculo contratual com o Ibama possam ser contratados dentro do parque das Cataratas do Iguaçu.

Em que pesem os judiciosos fundamentos apresentados pelo relator, penso assistir razão à parte ora recorrente.

Com efeito, a Lei n. 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), dispõe expressamente, no art. 11, que “o Parque Nacional tem como objetivo básico a 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”. Prevê, no § 2º do referido art. 11, que “a visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento”.

A Lei n. 9.985/2000 ainda dispõe, no art. 33, que “a exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem de unidade de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, dependerá de prévia autorização e sujeitará o explorador a pagamento, conforme disposto em regulamento”.

A Portaria n. 12/2006, por sua vez, estabelece, no item 1, que “fica vedada a comercialização de quaisquer produtos e serviços no Centro de Visitantes do Parque Nacional do Iguaçu, inclusive comércio ambulante e venda de serviços de guias de turismo, por parte de qualquer pessoa

física ou jurídica que não mantenha vínculo contratual com o IBAMA” e, no item 2, que “será garantido o acesso de guias de turismo aos terminais de embarque e desembarque no Centro de Visitantes do Parque Nacional do Iguaçu, no desempenho de suas funções legais, contudo não será permitida a contratação de tais serviços nas dependências do Centro de Visitantes”.

Conforme os dispositivos acima transcritos, verifica-se que a Portaria n. 12/2006, ao vedar a venda de serviços de guias de turismo, no Centro de Visitantes do Parque Nacional do Iguaçu, às pessoas que não tenham vínculo contratual com o Ibama, alinhou-se à previsão legal da Lei n. 9.985/2000.

É preciso ressaltar, por outro lado, que a referida Portaria n. 12/2006 não limita o exercício profissional de guia turístico, porquanto não proíbe o acesso dos guias de turismo aos terminais de embarque e desembarque no Centro de Visitantes do Parque Nacional do Iguaçu, no desempenho de suas funções, mas apenas impede a contratação de tais serviços nessas dependências, na forma do seu item 2.

Em suma, não impede a atividade dos guias de turismo e somente limita a contratação, dentro do Centro de Visitantes, às pessoas que mantenham vínculo contratual com o Ibama, medida que, ao fim e ao cabo, visa assegurar a garantia constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, conforme previsto no art. 225, *caput*, da Constituição da República.

Diante desse quadro, pedindo a mais respeitosa vênia ao relator, Ministro Paulo Sérgio Domingues, acompanho a divergência inaugurada pela Ministra Regina Helena Costa, para rejeitar a preliminar da negativa de prestação jurisdicional e, no que sobeja, dar provimento ao recurso especial, para reformar o acórdão recorrido e denegar a ordem de segurança.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2020/0070629-0

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.868.522 / PR

Números Origem: 200770000008172 50562373920184047000

PAUTA: 09/12/2025

JULGADO: 09/12/2025

Relator

Exmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS

Secretária

Bela. ANDREA GONÇALVES FUJICHIMA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA

RECORRIDO : SINDICATO DOS GUIAS DE TURISMO DE FOZ DO IGUAÇU E
MUNICÍPIOS DA COSTA OESTE

ADVOGADO : GUILHERME DE SALLES GONÇALVES E OUTRO(S) - PR021989

ASSUNTO: DIREITO AMBIENTAL

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Prosseguindo o julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Benedito Gonçalves acompanhando a divergência para dar provimento ao recurso especial para, reformando o acórdão recorrido, denegar a ordem e o voto do Sr. Ministro Gurgel de Faria acompanhando o voto do Sr. Ministro Relator para negar provimento ao recurso especial, verificou-se o empate, determinando-se a reinclusão do feito em pauta para renovação da sustentação oral para a colheita do voto-desempate do Minsitro Sérgio Kukina, ausente, justificadamente, no início do julgamento.

C542542155-4; 11:31:11@ 2020/0070629-0 - REsp 1868522



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1868522 - PR(2020/0070629-0)

RELATOR : MINISTRO PAULO SÉRGIO DOMINGUES
RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS
RECURSOS NATURAIS RENOVAVEIS-IBAMA
RECORRIDO : SINDICATO DOS GUIAS DE TURISMO DE FOZ DO IGUAÇU E
MUNICIPIOS DA COSTA OESTE
ADVOGADO : GUILHERME DE SALLES GONCALVES E OUTRO(S) - PR021989

VOTO-VOGAL

O EXMO. SR. MINISTRO SÉRGIO KUKINA: Trata-se, na origem, de mandado de segurança impetrado pelo **Sindicato dos Guias de Turismo de Foz do Iguaçu e Municípios da Costa Oeste – Singtur**, por meio do qual se busca o reconhecimento da nulidade da Portaria n. 12/2006 do Ibama/PR, que proibiu a venda e a oferta de serviços de guia de turismo no interior do Parque Nacional do Iguaçu, especialmente no Centro de Visitantes, com a determinação para que a autoridade não impeça tais atividades.

O impetrante sustenta, em síntese, que seus sindicalizados exercem a atividade de forma autônoma, com respaldo no art. 5º, XIII, da Constituição Federal, na Lei n. 8.623/1993 e em normas municipais, afirmando a inexistência de competência do Ibama para restringir o exercício profissional, a desproporcionalidade da medida e a ausência de prejuízo ambiental decorrente da atuação dos guias.

No juízo de origem, a sentença denegou a ordem, revogando a liminar anteriormente deferida, ao fundamento de que a portaria não impede o ingresso de guias no parque, mas apenas a contratação de seus serviços no Centro de Visitantes, uma vez que a exploração de atividades em unidades de conservação deve observar o Plano de Manejo e as normas do órgão administrador. Assim, a prestação de serviços no interior do parque demandaria concessão e licitação, inexistentes no caso.

Em grau de apelação, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região deu provimento ao recurso do sindicato, reconhecendo que a Portaria n. 12/2006 do Ibama/PR exorbitou o poder regulamentar ao impor requisito não previsto na Lei n. 9.985/2000 e no Decreto n. 4.340/2002, configurando vício de ilegalidade.

Confira-se a ementa do acórdão (fl. 625):

DIREITO ADMINISTRATIVO. PORTARIA Nº 12/2006 DO IBAMA/PR. ATO NORMATIVO. EXTRAPOLAÇÃO DO PODER REGULAMENTAR. VÍCIO DE ILEGALIDADE. AFRONTA DIRETA À LEI Nº 9.985/00. DECRETO Nº 4.340/02. CUSTAS. INVERSÃO.

- 1. A Portaria nº 12/2006 do IBAMA/PR determinou a vedação de comercialização de quaisquer produtos e serviços no Centro de Visitantes do Parque Nacional do Iguaçu, inclusive venda de serviços de guias de turismo, por parte de qualquer pessoa física ou jurídica que não mantenha vínculo contratual com o IBAMA.*
- 2. Nos espaços em que é permitida a presença do público, consistente em grande parte de turistas, a Lei nº 9.985/00 e o Decreto nº 4.340/02 não limitam a comercialização do serviço de guia turístico.*
- 3. A, Portaria nº 12/200 do IBAMA/PR exorbitou o poder de regulamentar a Lei nº 9.985/00, o que a torna ilegal, ao estabelecer requisito não previsto na referida lei.*
- 4. Concedida a ordem para o reconhecimento da nulidade da Portaria nº 12/2006 do IBAMA/PR, por vício de ilegalidade. Precedente do STF.*
- 5. Reformada a sentença, resta invertida a condenação ao pagamento de custas processuais.*

Os embargos declaratórios opostos foram rejeitados (fls. 649/656).

O Ibama, então, interpôs recurso especial com fundamento no art. 105, III, *a*, da CF, no qual sustenta, preliminarmente, ofensa aos arts. 489, § 1º, e 1.022 do CPC, por negativa de prestação jurisdicional, alegando que o Tribunal deixou de apreciar os embargos de declaração e não enfrentou argumentos capazes, em tese, de infirmar a conclusão adotada.

Argumenta, ainda, contrariedade aos arts. 11, § 2º, da Lei n. 9.985/2000; 5º e 28 do Decreto n. 4.043/2000, os quais delegam a regulação da visitação nas unidades de conservação ao Plano de Manejo e aos demais atos infralegais pertinentes, de modo que a portaria impugnada não viola Reserva Legal, mas encontra amparo na competência da entidade responsável pelo licenciamento dentro da unidade de conservação para normatizar toda e qualquer atividade nela desenvolvida.

Aduz, também, que a exploração econômica de atividade ou serviço dentro de bem público da União demanda licitação, sendo taxativas as hipóteses de dispensa previstas na lei (art. 24 da Lei n. 8.666/1993), não se podendo ampliá-las para permitir a atuação sem prévia contratação com a Administração, e que a norma não dispensa licitação para o uso de bens públicos para o exercício de atividade econômica.

Por fim, alega afronta aos arts. 10 e 17-L da Lei n. 6.938/1981, porque o licenciamento ambiental é instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente aplicável a atividades utilizadoras de recursos ambientais ou potencialmente degradadoras, e as ações de licenciamento, registro, autorizações, concessões e permissões relacionadas à fauna, à flora e ao controle ambiental são de competência exclusiva dos órgãos do

Sisnama, o que legitima a atuação normativa do Ibama, acrescentando que a atividade de guia turístico é economicamente ligada à visitação e pode representar riscos ambientais, impondo necessidade de prévia autorização.

O Ministério Público Federal, na condição de fiscal da lei, opinou pelo conhecimento em parte do recurso especial e, nessa extensão, pelo seu desprovemento, nos termos da seguinte ementa (fl. 781):

RECURSO ESPECIAL. NEGATIVA DE VIGÊNCIA AOS ARTS. 5º E 28 DO DECRETO Nº 4.043/2000. NORMA INFRALEGAL. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022, C/C ART. 489, § 1º, DO CPC. DECISÃO QUE APRECIOU TODAS AS QUESTÕES PERTINENTES AO DESLINDE DA CAUSA. AFRONTA AOS ARTS. 11, § 2º, DA LEI Nº 9.985/2000, 24 DA LEI Nº 8.666/93, 10 E 17-L DA LEI Nº 6.938/81. PORTARIA IBAMA/PR Nº 12/2006. PARQUE NACIONAL. LIMITAÇÃO DA ATIVIDADE DOS GUIAS DE TURISMO À LICENÇA DO ÓRGÃO AMBIENTAL. RESTRIÇÃO NÃO CONTIDA NA LEGISLAÇÃO PERTINENTE À ATRIBUIÇÃO DO IBAMA. ILEGALIDADE DO ATO REGULAMENTAR. OFENSAS INEXISTENTES.

1. O recurso especial, vocacionado à uniformização interpretativa de dispositivos de lei federal, não se presta à apreciação da tese de violação a normas infralegais, como os arts. 5º e 28 do Decreto nº 4.043/2000.

2. Inexiste violação do art. 1.022, c/c art. 489, § 1º, do CPC, quando todas as questões relevantes para a solução da demanda são enfrentadas pelo Tribunal a quo, com exame dos argumentos trazidos pelas partes, e a decisão é fundamentada, sem omissões e com a efetiva entrega da prestação jurisdicional.

3. A Lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza sujeita a visitação pública em Parque Nacional às normas estabelecidas no Plano de Manejo da Unidade, às normas estipuladas pelo órgão responsável pela sua administração, bem como às previstas em regulamento, com o fim de preservação dos ecossistemas naturais de relevância ecológica e beleza cênica, mas "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".

4. O Decreto nº 4.030/2000, que regulamenta a exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem de Unidade de Conservação (art. 33 da Lei do SNUC), em nenhum momento restringe a atividade do guia de turismo à autorização prévia do IBAMA.

5. A legislação não prevê a necessidade de licença/contratação (por meio de licitação, ou não) entre o guia turístico e o IBAMA para o exercício de suas atividades dentro do Parque Nacional, razão por que é ilegal norma contida em portaria do órgão ambiental nesse sentido, extrapolando o poder regulamentar, notadamente porque referida atividade não é voltada à exploração de matéria-prima ou terreno, nem pode ser considerada potencialmente poluidora ou capaz de degradação.

6. Parecer pelo conhecimento em parte do recurso especial e, nessa extensão, pelo seu desprovimento.

Na assentada de 11/3/2025, o Ministro Relator, Paulo Sérgio Domingues, apresentou a demanda para julgamento perante o colegiado desta Primeira Turma, oportunidade na qual proferiu voto no sentido do desprovimento do recurso, por entender que inexistiu ofensa aos arts. 489 e 1.022 do Código de Processo Civil, bem como que a Portaria n. 12/2006 não poderia se prestar à regulamentação da atividade dos guias turísticos dentro do Parque Nacional do Iguaçu, ficando configurado o vício de finalidade.

Na ocasião, ponderou que *"a Lei 9.985/2000 e o Decreto 4.340/2002 de fato não autorizam a limitação do exercício profissional de guia turístico, havendo desvio de poder na edição da Portaria 12/2006 do IBAMA"* e que, *"embora tenha sido editada com finalidade de interesse público, qual seja, a proteção do meio ambiente e da moralidade administrativa, não poderia se prestar à regulamentação da atividade dos guias turísticos dentro do Parque Nacional do Iguaçu, de maneira que está configurado o vício de finalidade na sua edição"*.

Após o voto do Ministro Relator, pediu vista antecipada a Ministra Regina Helena Costa.

Em 6/5/2025, retomado o julgamento do feito, a Ministra apresentou voto divergente, para dar provimento ao recurso e denegar a ordem de mandado de segurança, anotando que somente guias com vínculo contratual com o Ibama possam ser contratados dentro do parque das Cataratas do Iguaçu. Isso porque, no entender da eminente Ministra, *"a possibilidade de edição de portarias específicas para regulamentar o funcionamento das unidades de conservação insere-se legitimamente na fase de ordem do poder de polícia, permitindo à Administração Pública detalhar normas de uso, estabelecer restrições e disciplinar a visitação pública, em conformidade com a legislação vigente e com os princípios que regem a proteção ambiental"*.

Acrescentou, ainda, que *"[a] medida adotada pelo IBAMA visa proteger os visitantes da falsa percepção de que os serviços de guia contratados no Centro de Visitantes são supervisionados ou oficialmente integrados à estrutura administrativa do Parque. Isso porque a autarquia não detém competência para fiscalizar a atividade profissional dos guias de turismo que não possuam vínculo com ela, nem assume a responsabilidade por sua atuação. Permitir a contratação dentro dessas dependências, sob a identificação visual e institucional do Parque, poderia transmitir indevidamente a ideia de chancela oficial, como, aliás, bem salientado pelo magistrado de 1º grau"*.

Ato contínuo, o Ministro Relator apresentou a ratificação de seu voto, a fim de esclarecer que a portaria editada pelo Ibama possui vício de finalidade na sua edição, porque busca reduzir atividade prestada em unidade de conservação que está sujeita à gestão privada.

Ponderou, também, que, "[t]endo em vista que a autarquia competente para realizar a concessão das unidades de conservação para as finalidades previstas em lei é o ICMBio, e não o IBAMA, não há motivo que justifique a possibilidade de o IBAMA organizar, através de portaria, os serviços turísticos a serem prestados dentro do parque nacional".

Diante desse cenário, pediu vista o Ministro Benedito Gonçalves, que, em seu judicioso voto, proferido na sessão de 9/12/2025, acompanhou a divergência, consignando que *"a Portaria n. 12/2006, ao vedar a venda de serviços de guias de turismo, no Centro de Visitantes do Parque Nacional do Iguaçu, às pessoas que não tenham vínculo contratual com o Ibama, alinhou-se à previsão legal da Lei n. 9.985/2000"* e que *"a referida Portaria n. 12/2006 não limita o exercício profissional de guia turístico, porquanto não proíbe o acesso dos guias de turismo aos terminais de embarque e desembarque no Centro de Visitantes do Parque Nacional do Iguaçu, no desempenho de suas funções, mas apenas impede a contratação de tais serviços nessas dependências, na forma do seu item 2"*.

Assim, havendo situação de empate, fez-se imperativa a reinclusão do feito em pauta para renovação da sustentação oral e colheita de meu voto, porquanto estive ausente, justificadamente, no início do julgamento.

Pois bem.

Da análise dos autos, bem como das ponderações expendidas pelos eminentes Pares, conclui-se que o recurso especial, de fato, não comporta provimento.

Ora, a Portaria n. 12, de 27 de novembro de 2006, do Ibama, ao vedar a comercialização de produtos e serviços no Centro de Visitantes do Parque Nacional do Iguaçu, inclusive comércio ambulante e venda de serviços de guias de turismo, por parte de qualquer pessoa física ou jurídica que não mantenha vínculo contratual com o Ibama, estabeleceu restrição que não encontra amparo legal.

É certo que a Lei n. 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), estabelece, em seu art. 11, § 2º, que a visitação pública submete-se às normas e limitações previstas no Plano de Manejo da unidade, às diretrizes fixadas pelo órgão responsável por sua administração e às disposições regulamentares pertinentes.

Entretanto, do Plano de Manejo do Parque Nacional do Iguaçu, especificamente em seu item 48, extrai-se a expressa possibilidade de atuação de guias e condutores de visitantes no interior da unidade, devendo apenas ser observada a legislação federal vigente e as demais normas editadas pelo órgão gestor.

Assim, encontrando-se a administração do Parque Nacional do Iguaçu sob regime de concessão, deve-se reconhecer, como bem assentado pelo Ministro Relator, que a competência para deliberar sobre tais matérias – especialmente diante da ausência de vedação legal ou contratual expressa – recai sobre a empresa concessionária, nos termos do contrato firmado com o Poder Público.

No caso, coube ao Poder Concedente, por ocasião da celebração do contrato de concessão, a definição de cláusulas aptas a assegurar a conservação e a proteção da unidade de conservação, não se verificando, dentre elas, nenhuma vedação ao exercício da atividade de guia turístico no interior do Parque Nacional.

Desse modo, estando a unidade de conservação sob o regime de gestão privada, o exercício do poder de polícia ambiental materializa-se por meio da fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais, com vistas a aferir se a gestão empreendida pela concessionária atende aos objetivos estabelecidos, em estrita observância às cláusulas pactuadas e à legislação aplicável.

Nesse cenário, diante das peculiaridades da unidade de conservação em exame, e inexistindo restrição na legislação federal ou nas normas regulamentares que obste expressamente a atuação dos guias turísticos nos moldes em que praticada dentro do Parque Nacional do Iguaçu, não se mostra admissível, à primeira vista, que, sob o pretexto do exercício do poder de polícia ambiental ou da invocação do princípio da precaução, o Ibama imponha requisitos ao exercício da profissão.

Ressalte-se, por oportuno, que não se pretende afastar ou esvaziar a competência fiscalizatória do Ibama, inclusive no que se refere à atuação dos guias turísticos no interior da unidade de conservação. O exercício desse poder, contudo, deve estar lastreado em elementos técnicos e concretos que evidenciem a ocorrência de efetivos danos ou riscos reais ao meio ambiente, não se revelando legítima a imposição de restrições genéricas ou preventivas dissociadas de demonstração objetiva de que a presença desses profissionais esteja, de fato, ocasionando prejuízos ambientais à área protegida.

Ao contrário, dos elementos constantes dos autos, depreende-se que a atividade desempenhada pelos guias turísticos visa justamente à proteção e à conservação do meio ambiente local, não havendo justificativa capaz de albergar a legalidade da Portaria n. 12/2006 do Ibama.

ANTE O EXPOSTO, peço vênias às divergências para acompanhar integralmente o voto proferido pelo Ministro Relator Paulo Sérgio Domingues.

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2020/0070629-0

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.868.522 / PR

Números Origem: 200770000008172 50562373920184047000

PAUTA: 10/03/2026

JULGADO: 10/03/2026

Relator

Exmo. Sr. Ministro **PAULO SÉRGIO DOMINGUES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. HUMBERTO JACQUES DE MEDEIROS

Secretária

Bela. ANDREA GONÇALVES FUJICHIMA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS
NATURAIS RENOVÁVEIS-IBAMA

RECORRIDO : SINDICATO DOS GUIAS DE TURISMO DE FOZ DO IGUAÇU E
MUNICÍPIOS DA COSTA OESTE

ADVOGADO : GUILHERME DE SALLES GONÇALVES E OUTRO(S) - PR021989

ASSUNTO: DIREITO AMBIENTAL

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr. JOSÉ DOMINGOS RODRIGUES LOPES, pela parte RECORRENTE: INSTITUTO
BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS -
IBAMA

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na
sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Prosseguindo o julgamento, após o voto-desempate do Sr. Ministro Sérgio Kukina,
a PRIMEIRA TURMA, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Regina Helena Costa e
Benedito Gonçalves, negou provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr.
Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Sérgio Kukina (Presidente) e Gurgel de Faria votaram com o Sr.
Ministro Relator.

C542542155-4;1131:1@ 2020/0070629-0 - REsp 1868522