



Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros

ISSN: 2237-2342 (impresso)

L-ISSN: 2178-2008 (on-line)

Ano I, Vol.I, n.04, out./dez., 2010.

Tramitação editorial:

Data de submissão: 30/10/2010.

Data de reformulação: 15/11/2010.

Data de aceite definitivo: 28/11/2010.

Data de publicação: 20/12/2010

ANOTAÇÕES SOBRE A LEI DE GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS E AS LICITAÇÕES PARA CONCESSÃO FLORESTAL

Vanderson Roberto Vieira¹

1- INTRODUÇÃO

A Lei nº 11.284, de 02 de março de 2006, regulamenta a Gestão de Florestas Públicas para a Produção Sustentável de produtos madeireiros, não madeireiros e de serviços relacionados à natureza, como os esportes de aventura.

Este diploma federal criou, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente- MMA, um órgão específico denominado “Serviço Florestal Brasileiro” (SFB), e criou, também, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), além de alterar outras leis em locais pontuais².

A lei nº 11.284/2006 estabelece que a gestão de florestas públicas ocorrerá, dente outras florestas, nas Unidades de Conservação de Uso Sustentável (Sistema Nacional de Unidades de Conservação - lei federal nº 9.985/2000). Nesta lei as Unidades de Conservação dividem-se em dois grupos, com características específicas: (I) "unidades de proteção integral", cujo objetivo básico é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, em regra; (II) "unidades de uso sustentável", cujo objetivo básico é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

As unidades de uso sustentável são sete: área de proteção ambiental (APA), área de relevante interesse ecológico, floresta nacional (FLONA), reserva extrativista (RESEX), reserva de fauna, reserva de desenvolvimento sustentável (RDS) e reserva particular do patrimônio natural (RPPN). Interessa para melhor compreensão da lei nº 11.284/2006, principalmente as seguintes: floresta nacional, reserva extrativista e reserva de desenvolvimento sustentável.

Conforme art. 2º, XI, da lei nº 9.985/2000, entende-se por uso sustentável a "exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais

¹ Mestre em Direito pela Unesp-SP. Advogado. Professor Universitário de Direito no Instituto Processus (Águas Claras-DF). Analista do Serviço Florestal Brasileiro.

² Merece destaque nessa lei o veto ao § 4º do art. 10 que previa o seguinte: “O Paof deverá ser submetido a prévia aprovação pelo Congresso Nacional quando incluir a concessão de florestas públicas com área superior a 2.500 ha (dois mil e quinhentos hectares), nos termos do inciso XVII do art. 49 da Constituição Federal. A justificativa para o veto foi que o referido parágrafo se contrapunha ao princípio apontado no inciso VIII do art. 2º do mesmo Projeto de Lei que diz: ‘a garantia de condições estáveis e seguras que estimulem investimentos de longo prazo no manejo, na conservação e na recuperação das florestas. A constitucionalidade da lei, especificamente em relação ao art. 49 da Constituição, que veda a concessão de terras públicas acima de 2.500 hectares sem prévia aprovação do Congresso Nacional, é objeto de discussão da ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) 3.989/DF.

renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável". Nas Unidades de Uso Sustentável busca-se uma conciliação entre valores ambientais e econômicos.

A Lei nº 11.284/2006, ao estabelecer as concessões florestais, não traz graves riscos à sustentabilidade das florestas, muito pelo contrário: exige o manejo sustentável, que será monitorado pelo MMA-SFB. Some-se a isso que as áreas consideradas de preservação permanente (APPs) estão excluídas do manejo florestal sustentável.

O Código Florestal, em seu art. 7º., dá ainda ao Poder Público a prerrogativa de declarar qualquer árvore como imune de corte, devido à sua localização, raridade, beleza ou condição de porta-sementes, bem como proibir ou limitar o corte das espécies vegetais raras, endêmicas, em perigo ou ameaçadas de extinção e as espécies necessárias à subsistência das populações extrativistas (art. 14, b).

O art. 3º, I, da lei nº 11.284/2006 define florestas públicas, genericamente, como "florestas, naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros, em bens sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta".

A lei nº 11.284/06 não trata apenas de florestas públicas para concessões florestais. No art. 4º estão previstos três modos de gestão de florestas públicas, que no âmbito federal serão realizados pela União-MMA-SFB: (a) a criação de florestas nacionais, estaduais, distritais e municipais, e sua *gestão direta* pelo poder público; (b) a *destinação de florestas públicas às comunidades locais*; (c) a *concessão florestal*.

Com relação à destinação de florestas públicas às comunidades locais, conhecidas como "populações tradicionais", a lei nº 11.284/06, em seu art. 6º, estipula que antes da realização das concessões florestais onerosas, as florestas públicas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais serão identificadas para a destinação não onerosa, pelos órgãos competentes, por meio de criação de reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável, concessão de uso e outras formas previstas em lei.

Essa "concessão de uso" é concessão voltada para as comunidades locais, sendo instituto jurídico diverso das "concessões florestais" (concessões florestais onerosas). Ocorre por meio de projetos de assentamento florestal, de desenvolvimento sustentável, agroextrativistas ou outros similares, nos termos do art. 189 da Constituição Federal e das diretrizes do Programa Nacional de Reforma Agrária.

2- FNDF

O Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal é um fundo público de natureza contábil, mantido no âmbito do Orçamento Geral da União e gerido pelo Serviço Florestal Brasileiro, e tem por finalidade fomentar o desenvolvimento de atividades sustentáveis no Brasil e promover a inovação tecnológica no setor. As principais fontes de recursos do FNDF, envolvem uma parcela das arrecadações dos contratos de Concessões Florestais em florestas públicas da União. O Fundo pode receber doações de entidades nacionais ou internacionais, públicas ou privadas.

Visando colaborar na definição das estratégias de apoio a projetos e acompanhar sua atuação, o Fundo conta com um Conselho Consultivo, composto por representantes do Governo Federal, dos estados e dos municípios, da sociedade civil, dos empresários e dos trabalhadores do setor florestal.

As áreas prioritárias para a aplicação dos recursos do FNDP envolvem: I - pesquisa e desenvolvimento tecnológico em manejo florestal; II - assistência técnica e extensão florestal; III - recuperação de áreas degradadas com espécies nativas; IV - aproveitamento econômico racional e sustentável dos recursos florestais; V - controle e monitoramento das atividades florestais e desmatamentos; VI - capacitação em manejo florestal e formação de agentes multiplicadores em atividades florestais; VII - educação ambiental; VIII - proteção ao meio ambiente e conservação dos recursos naturais.

3- PLANO ANUAL DE OUTORGA FLORESTAL - PAOF

O PAOF é um *ato administrativo descritivo e declaratório* que contém a descrição de todas as florestas públicas a serem submetidas a processos de concessão florestal no ano de sua aplicabilidade. A inclusão de áreas de florestas públicas sob o domínio da União no PAOF requer manifestação prévia da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), que integra a estrutura do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e, ainda, deverá o PAOF ser previamente apreciado pelo Conselho de Defesa Nacional quando estiverem incluídas áreas situadas na faixa de fronteira (definida no § 2º do art. 20 da Constituição Federal: faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres).

O PAOF é proposto pelo órgão gestor e definido pelo poder concedente. No caso da União, é proposto pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e definido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA).

O PAOF para concessão florestal deve considerar as políticas e o planejamento para o setor florestal, a reforma agrária, a regularização fundiária, a agricultura, o meio ambiente, os recursos hídricos, o ordenamento territorial e o desenvolvimento regional, o zoneamento ecológico-econômico (ZEE) nacional e estadual, e demais instrumentos que disciplinam o uso, a ocupação e a exploração dos recursos ambientais, as áreas de convergência com as concessões de outros setores, as normas e as diretrizes governamentais relativas à faixa de fronteira e outras áreas consideradas indispensáveis para a defesa do território nacional (quando for o caso) e as políticas públicas dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Ademais, note-se que, em regra, o PAOF deve observar a exclusão das Unidades de Conservação de Proteção Integral, das reservas de desenvolvimento sustentável, das reservas extrativistas, das reservas de fauna e das áreas de relevante interesse ecológico, salvo quanto a atividades expressamente admitidas no Plano de Manejo da respectiva Unidade de Conservação. Além disso, devem ficar excluídas do PAOF as terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas, as áreas ocupadas por comunidades tradicionais locais e as áreas de interesse do poder público para futura criação de Unidades de Conservação de Proteção Integral (de caráter preservacionista).

O Decreto nº 6.063, de 20 de março de 2007, que regulamentou a lei nº 11.284/2006, determina que o PAOF da União deve ser concluído até o dia 31 de julho do ano anterior ao seu período de vigência, em conformidade com os prazos para a elaboração da lei orçamentária anual.

4- CONCESSÃO FLORESTAL ONEROSA

A lei nº 11.284/06 traz a definição de concessão florestal: "delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para

exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado".

Poder concedente é a União, Estado, Distrito Federal ou Município, conforme se trate de uma floresta pública federal, estadual, distrital, ou municipal. No âmbito federal, o Ministério do Meio Ambiente - MMA - exerce as competências de "poder concedente" (art. 49, § 2º). Por sua vez, "órgão gestor" é o órgão ou entidade do poder concedente com a competência de disciplinar e conduzir o processo de outorga da concessão florestal. No âmbito federal, tais atribuições cabem ao Serviço Florestal Brasileiro – SFB (art. 55, I). Portanto, a União, através do Ministério do Meio Ambiente, concede, por contrato administrativo de concessão, à pessoa jurídica vencedora da licitação (sendo possível o consórcio de empresas), por delegação onerosa, o direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa Unidade de Manejo Florestal específica localizada em certa região da Unidade de Conservação.

As concessões florestais tem a finalidade principal de permitir a exploração de madeira de modo sustentável, seguindo as técnicas de manejo sustentável definidas pelo IBAMA, embora não se restrinjam a tal. O objetivo é, de maneira genérica, a concessão do direito de exploração de recursos florestais de forma sustentável. Recursos florestais são elementos ou características de determinada floresta, potencial ou efetivamente geradores de produtos ou serviços florestais. Por sua vez, produtos florestais são produtos madeireiros e não madeireiros gerados pelo manejo florestal sustentável, e serviços florestais são o turismo (ecoturismo, turismo de aventura e similares) e outras ações ou benefícios decorrentes do manejo e conservação da floresta, não caracterizados como produtos florestais.

Para cada Unidade de Manejo Florestal licitada será assinado um contrato de concessão exclusivo com um único concessionário, que será responsável por todas as obrigações nele previstas, além de responder pelos prejuízos causados ao poder concedente, ao meio ambiente, ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelos órgãos competentes exclua ou atenuar essa responsabilidade. Como a lei permite que uma mesma pessoa jurídica seja contemplada na licitação com duas Unidades de Manejo Florestal, a União-MMA-SFB deverá criar mecanismos para compatibilizar a exploração econômica com a preservação ambiental, já que a exploração unificada das duas Unidades de Manejo geraria maior preservação do meio ambiente com o menor desmatamento para abertura de estradas, dentre outros fatores conservacionistas.

A concessão florestal confere ao concessionário somente os direitos expressamente previstos no contrato de concessão, sendo vedada a subconcessão florestal. A lei nº 11.284/06 também veda a outorga de alguns direitos no âmbito da concessão florestal, e que, portanto, não podem ser objeto da licitação, nem do contrato. São eles: titularidade imobiliária, pois o concessionário não se torna proprietário do imóvel onde se localiza a floresta de produção; preferência em sua aquisição; acesso ao patrimônio genético para fins de pesquisa e desenvolvimento, bioprospecção ou constituição de coleções; uso dos recursos hídricos acima do especificado em lei como insignificante; exploração dos recursos minerais; exploração de recursos pesqueiros ou da fauna silvestre; e comercialização de créditos decorrentes da emissão evitada de carbono em florestas naturais.

5- A LICITAÇÃO PARA CONCESSÃO FLORESTAL

O edital de licitação de cada lote de concessão florestal onerosa deve sempre ser precedido de audiência pública, por região, realizada pelo órgão gestor, sem prejuízo de outras formas de consulta pública, como reuniões técnicas. A audiência pública visa angariar contribuições para a confecção do edital de licitação definitivo, de modo que a comunidade exerça seu papel de fiscalizadora das ações públicas, dando legitimidade ao processo de concessão florestal.

Também, o poder concedente (no caso da União, como já dito, o Ministério do Meio Ambiente) publicará, previamente ao edital de licitação, ato justificando a conveniência da concessão florestal, caracterizando seu objeto.

As licitações para concessão florestal serão na modalidade concorrência, observando a lei nº 11.284/06, e, supletivamente, a Lei Geral de Licitações (lei nº 8.666/93), respeitando os princípios reitores de qualquer licitação: legalidade, moralidade, publicidade, transparência, igualdade, julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.

É vedada contratação direta, sem licitação, por declaração de inexigibilidade prevista no art. 25 da lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. No entanto, a lei nº 11.284/06 silenciou sobre a possibilidade de contratação direta de concessão florestal por dispensa de licitação, sendo cabível esta última - é o que pode ocorrer, por exemplo, nos casos de licitação deserta anteriormente realizada.

Somente poderão ser habilitadas nas licitações para concessão florestal empresas ou outras pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no país. Vale lembrar que as comunidades locais também poderão participar das licitações para concessões florestais, por meio de associações comunitárias, cooperativas ou outras pessoas jurídicas admitidas em lei.

Será declarado vencedor da licitação quem oferecer a proposta mais vantajosa, através da combinação dos critérios *maior preço ofertado* ao poder concedente, como pagamento pela outorga da concessão florestal, e *melhor técnica*, incluindo nesta critérios relacionados ao menor impacto ambiental, maior grau de eficiência, agregação de valor aos produtos e serviços florestais na região da concessão, benefícios sociais diretos, geração de empregos e investimento em obras e melhorias para as comunidades locais. O *critério técnico* terá peso superior ao *critério preço*.

O edital de licitação para concessão florestal contem, além do disposto na Lei n. 8.666/93, os elementos especiais previstos no art. 20 da Lei n. 11.284/2006, entre eles, o prazo da concessão, até o máximo de 40 anos, as condições de prorrogação, e a descrição das condições necessárias à exploração dos produtos e serviços florestais.

A lei estabelece as obrigações mínimas do concessionário (art. 31), destacando-se a responsabilidade por danos ambientais, seja por ações ou omissões danosas; o dever de dar uso múltiplo à floresta, o que se insere na vedação de exploração predatória e na obrigação de agregar valor econômico à atividade; que a devolução da área, após extinção do contrato, deve se dar nas condições ali previstas; a realização periódica de auditorias; o acesso amplo e irrestrito dos órgãos de fiscalização, a qualquer momento, às instalações e documentos; o acesso livre, de qualquer indivíduo, em visitas de comprovação das operações florestais de campo, sem obstar o regular desenvolvimento das atividades, e mediante prévia obtenção de licença de visita no órgão gestor e programação prévia com o concessionário (art. 41).

6- ATRIBUIÇÕES DAS ENTIDADES E ÓRGÃOS NA ÁREA DA UNIDADE DE MANEJO FLORESTAL

Na área da floresta pública em que ocorre a concessão florestal (Unidade de Manejo Florestal) inúmeros órgãos públicos e entidades exercem suas atribuições: No âmbito da União: A União-MMA-SFB realiza a gestão do contrato de concessão florestal, monitorando a exploração e execução dos contratos; o ICMbio (autarquia federal) realiza a gestão macro da Unidade de Conservação de Uso Sustentável em tela, tendo suas atribuições tuteladas e controladas finalisticamente pela União-MMA; o IBAMA (autarquia federal) exerce na área a função de fiscalização e licenciamentos, sendo também controlado finalisticamente pela União-MMA.

A presença de inúmeras entidades públicas fortalece o pluralismo de idéias e fornece uma fiscalização recíproca entre os órgãos e entidades.

7- CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concessão florestal visa efetivar a presença humana e governamental nas florestas públicas brasileiras. Sem presença do Estado ficaria muito difícil a fiscalização contra a exploração irregular da floresta.

Sabe-se que o Poder Público da União é deficiente em estrutura fiscalizatória de florestas, devido a vasta área coberta por essas. A concessão florestal visa dar uma “ocupação” às terras públicas, instalando na área uma direção de exploração sustentável, capaz de combater a grilagem de terras e o tráfico de madeiras e animais, pois inibe a entrada na área de pessoas que não estão relacionadas com a concessão florestal.

Também é preciso lembrar que, além de um manejo sustentável, que garante a existência *ad infinitum* da vegetação ali existente, a concessão florestal garante um incremento da infraestrutura da área e o respeito à população tradicional ali existente. Não se trata de mero aluguel de terras para exploração.

Não há como fiscalizar as áreas da Amazônia sem a participação integrada do poder público e da população da região. A fiscalização realizada pelas concessões florestais reforça essa fiscalização nas áreas de desenvolvimento sustentável. O Brasil deve aprender a realizar o manejo sustentável de suas florestas para que o desenvolvimento nacional ocorra para todas as comunidades regionais brasileiras.

Referência Bibliográfica deste Trabalho (ABNT: NBR-6023/2000):

VIEIRA, Vanderson Roberto. Anotações sobre a lei de gestão de florestas públicas e as licitações para concessão florestal. **Revista Processus de Estudos de Gestão, Jurídicos e Financeiros**, Brasília-DF, Instituto Processus, ano 01, edição 04, out./dez. 2010. Disponível na Internet: http://www.institutoprocessus.com.br/2010/revista-cientifica/edicao_4/8_edicao4.pdf . Acesso em: xx de xxxxxxxx de xxxx.