

A CONCESSÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS

The concession of public forests

Benedito Ferreira Marques^{*}
Carla Regina Silva Marques^{**}
Giovana Ferro de Souza Roriz^{***}

RESUMO: O contrato de concessão de florestas públicas é um instrumento legal que viabiliza a exploração sustentável das florestas públicas, com o objetivo de mitigar o desmatamento ilegal. Além disso, permite a regularização da posse de comunidades locais tradicionais. Este artigo analisa sua pertinência jurídica, bem como trata de suas peculiaridades procedimentais. O objetivo é demonstrar a importância desse instrumento para o desenvolvimento agrário sustentável.

ABSTRACT: The concession contract of public forests is a legal instrument that enables the sustainable exploitation of public forests, aiming to mitigate the illegal deforestation. It also allows the regularization of the possession of traditional local communities. This article examines their legal relevance and procedural question of its peculiarities. The objective is to demonstrate the importance of this instrument for the sustainable agricultural development.

PALAVRAS-CHAVE: florestas públicas, concessão, atividade agrária.

KEY-WORDS: public forests; agrarian activity; public concession

INTRODUÇÃO

As potencialidades produtivas advindas das florestas nem sempre representam degradação. É possível adotar, nesse tipo de riqueza natural, diversos mecanismos de exploração econômica com responsabilidade sócio-ambiental. No entanto, é necessário que haja instrumentos normativos que sistematizem e viabilizem esse tipo de produção, no sentido de coibir outros mecanismos, que não correspondam aos padrões de sustentabilidade.

Nesse sentido, o ordenamento jurídico no Brasil tem acompanhado as tendências internacionais, ao consolidar diversos dispositivos que abrangem a proteção e a exploração florestais. A exploração de florestas e formações sucessoras, tanto de domínio público como de domínio privado, depende de prévia aprovação por órgão competente, bem como da adoção de técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme. Destaca-se que a sabedoria de tal preceito, deve-se à Lei nº 4.771 de 15 de setembro de 1965 (Código Florestal), no artigo 19.

Por sua vez, a Lei nº. 11.284 de 02 de março de 2006, dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF).

^{*}Mestre em Direito Agrário pela UFG; Doutor em Direito pela UFE; Professor Associado da UFG; Vice-Reitor da UFG; inscrito na OAB-GO sob nº2298.

^{**}Mestranda em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (2008-2010); Especialista em Odontopediatria pela UNESP/Araraquara (1996); Graduada em Odontologia pela Universidade Federal de Goiás (1991) e em Direito pela Universidade Católica de Goiás (2008); Analista Processual da Secretaria do Governo do Município de Goiânia (2009), inscrita na OAB-GO sob o nº 27.811.

^{***}Mestranda em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (2008-2010); Especialista em Direito Público pela Fesurv em convênio com o Axioma Jurídico (2007); Graduada em Direito pela Universidade Federal de Goiás (2006); ocupante do cargo de Técnico Judiciário (Nível Superior com Bacharelado em Direito) junto ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (2007), onde está como Assessora Jurídico-Administrativa da Presidência, razão pela qual a inscrição na OAB-GO, sob o nº 24.337, encontra-se “cancelada”.

Cumprido esclarecer que, além desses instrumentos legais, outros tantos se agregam, inclusive para permitir esse tipo de exploração. A presente abordagem não versará restritamente sobre as referidas leis, mas certamente destacará sua grande importância para a compreensão do manejo florestal.

Para tanto, serão analisados, sem a pretensão de exaurimento, conceitos específicos de manejo, a iniciar pelas definições sobre florestas públicas e em seguida pela descrição do instrumento jurídico da concessão, disposto na legislação, o qual permite e direciona a exploração sustentável dos produtos e serviços advindos das formações florestais, de acordo com a norma ora em destaque.

Ademais, pretende-se demonstrar que o manejo florestal preceituado, pode representar um obstáculo à exploração ilegal das nossas riquezas naturais, mormente às que se referem ao desmatamento e às posses irregulares nas áreas pertencentes ao poder público.

Uma maior ênfase será dedicada à Concessão de Florestas Públicas, cuja definição legal refere-se à delegação onerosa do direito de praticar manejo florestal sustentável, para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação. Essa concessão é feita pela Administração Pública, 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.

É de sabença que o manejo florestal sustentável refere-se

à administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras, de múltiplos produtos e subprodutos não madeireiros, bem como a utilização de outros bens e serviços de natureza florestal.¹

O presente artigo irá descrever alguns pontos relacionados à gestão de florestas públicas, através do método descritivo-analítico, buscando, para tanto, citar diversos estudos já realizados. Pretende-se demonstrar a viabilidade econômica desse tipo de contrato, destacando-se sua importante contribuição para o desenvolvimento nacional, de forma a evitar que as questões sociais e ambientais sejam desrespeitadas.

1 FLORESTAS PÚBLICAS

Para uma melhor compreensão da definição do termo “florestas públicas”, é necessária uma análise perfunctória sobre o conceito de floresta.

1.1 Florestas

A palavra floresta, em sua etimologia, parece originar-se do latim, *forestis* de onde surgiu *foreste*, no antigo francês, hoje *forêt*, “bosque externo”. É possível ainda encontrar relatos de outras origens, como a que explica que a palavra pode prender-se ao advérbio latino *foras*, *fora*, para *fora*, que significaria “bosque posto fora do alcance ou uso público, reservado”. E

¹ Lei nº11.284/2006, artigo 3º, inciso VI.

ainda outra definição etimológica, que coloca a hipótese da sua origem no substantivo neutro *forum*, praça pública, depois “lugar em que se administrava a justiça” e, por fim, “justiça”, “lei”, “direito”, “jurisdição” que viria a significar “bosque reservado por lei ou direito ao uso do seu senhor” (MARTA, 2009).

Sob o ponto de vista legal, o termo não encontra guarida em uma lei ordinária, cabendo ao operador do direito estabelecer a correta interpretação, quando este se apresenta no texto normativo (MORAES, 2009, p. 201). A exemplo disto, a Lei nº 11.284/2006, em seu artigo 3º, determina diversas definições de expressões usadas no bojo do seu texto, mas não define o termo *floresta*. Há que se compreender que a palavra carrega uma característica conceitual ímpar, já que possui significado consagrado na língua portuguesa. Dessa forma, de acordo com o Dicionário Aurélio, o termo representa uma formação arbórea densa, na qual as copas se tocam, ou ainda, mata (FERREIRA, 2009).

Cumprido esclarecer que a legislação ambiental não despreza outros tipos de formação vegetal, mesmo que não incluídos nas caracterizações das formações florestais típicas. Nesse sentido, observa-se que a Embrapa possui, inclusive, classificações para as formações florestais no bioma cerrado, conforme se confere no esquema abaixo:² Existem ainda alguns parâmetros utilizados para classificar determinada área como imprópria de formação florestal, a exemplo do Decreto Estadual nº 49.141/67, do Estado de São Paulo:

DECRETO ESTADUAL Nº 49.141, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1967

Dispõe sobre a exploração e o uso de cerradões, cerrados e campos sujos do Estado e dá outras providências

Art. 1º Os cerradões, cerrados, campos sujos ou campos cerrados e os campos limpos ou campos propriamente ditos, nos termos da definições abaixo, terão seu uso e exploração regulados pelo presente Decreto.

Art. 2º Campo limpo, ou campo propriamente dito, é a formação com apenas um andar de cobertura vegetal, constituída principalmente de leguminosas, gramíneas e ciperáceas de pequeno porte, onde raramente ocorrem formas arbustivas ou arbóreas.

Art. 3º Campo sujo ou campo cerrado é a formação do campo limpo entremeado de arbustos esparsos e raras formas arbóreas, onde a área de vegetação rasteira é sempre dominante.

Art. 4º Cerrado é a formação vegetal constituída por dois andares: o primeiro de vegetação rasteira e o segundo de arbustos e formas arbóreas, que raramente ultrapassam 6 (seis) metros de altura, apresentando caules tortuosos, recobertos de espessas cascas, com folhas coreáceas e aparência de vegetação xeromorfa e havendo dominância do segundo andar.

Parágrafo único. Para efeitos legais os cerrados não são considerados florestas.

Art. 5º Cerradão é a formação vegetal constituída de três andares distintos: o primeiro apresenta espécies rasteiras ou de pequeno porte, umbrófilas; o segundo, arbustos e pequenas formas arbóreas, constituindo sub-bosque, e o terceiro, o principal, formado de árvores geralmente de 5 a 6 até 18 a 20 metros de altura, de troncos menos tortuosos, com predominância de madeiras duras.

A diversidade de fontes de Direito Ambiental demonstra um elevado número de parâmetros que poderiam ser descritos no presente ensaio, no entanto, acredita-se ser suficiente citar mais dois exemplos, no sentido de determinar quais são as áreas abrangidas pelas normas ora comentadas.

² Mapa demonstrativo da Embrapa dos tipos de vegetação do bioma Cerrado. Ilustração: José Felipe Ribeiro.

R. Fac. Dir. UFG, V. 33, n. 2, p. 89-111, jul. /dez. 2009

O primeiro, uma tabela elaborada por Luís Carlos Silva de Moraes, com base nas Resoluções CONAMA e na legislação esparsa (MORAES, 2009, p. 204):
O último exemplo a ser elencado é um enunciado do Superior Tribunal de Justiça, que tem sido citado por doutrinadores ambientalistas:

PARÂMETROS	MEDIDAS	INTENSIDADE
Nº de estratos	unidades	> 2
Nº de espécies lenhosas	unidades	≥ 30
Área basal das espécies lenhadas(m ²)	metro quadrado	≥ 25
Altura das espécies do dossel (m)	metro linear	≥ 20
Média da amplitude do diâmetro - DAP ³	centímetros	40 cm
Amplitude diamétrica	Grau	alto (de 5 a ≥ 60 cm)
Espécies epífitas	Grau	Alto - abundante
Lianas herbáceas	Grau	Baixo - raras
Lianas lenhosas	Grau	Variável - presentes

PENAL. RECURSO ESPECIAL. CRIME CONTRA O MEIO AMBIENTE. ART. 38, DA LEI Nº 9.605/98. EXTENSÃO DA EXPRESSÃO FLORESTA. O elemento normativo “floresta”, constante do tipo de injusto do art. 38 da Lei nº 9.605/98, é a formação arbórea densa, de alto porte, que recobre área de terra mais ou menos extensa. O elemento central é o fato de ser constituída por árvores de grande porte. Dessa forma, não abarca a vegetação rasteira. REsp 783.652/SP – 5ª T. – STJ – j. 16/05/2006 – Rel. Min. Felix Fischer.

Destarte, para que seja beneficiada pela Gestão de Floresta Pública, impende seja a área pretendida qualificada como formação florestal, até porque o texto legal traz referência a produtos e serviços florestais, conforme se vê:³

Art. 3º Para os fins do disposto nesta Lei, consideram-se:

(...)

II - recursos florestais: elementos ou características de determinada floresta, potencial ou efetivamente geradores de produtos ou serviços florestais;

III - produtos florestais: produtos madeireiros e não madeireiros gerados pelo manejo florestal sustentável;

IV - serviços florestais: turismo e outras ações ou benefícios decorrentes do manejo e conservação da floresta, não caracterizados como produtos florestais;

Inobstante considera-se possível que serviços e produtos possam ser adequadamente manejados em outros tipos de formações vegetais, para que seja mantida a coerência semântica, considerar-se-á apenas as formações florestais que se enquadram nos parâmetros supramencionados.

1.2 Florestas Públicas

São consideradas, pela Lei nº 11.284/2006, pertencentes ao Poder Público, as florestas, naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros, em bens sob o domínio da

³ Lei nº 11.284, artigo 3º, incisos II a IV.

União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta. Cumpre um detalhamento perfunctório do enunciado legal, com o objetivo de delimitar a abrangência da Gestão de Florestas Públicas:

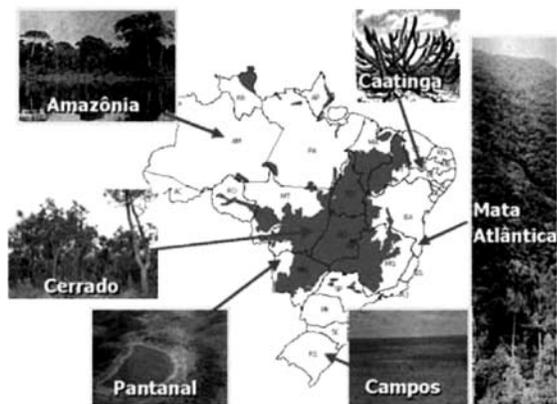
a) naturais ou plantadas

São florestas plantadas aquelas provenientes do trabalho humano, cultivadas em áreas que não sejam classificadas como de preservação permanente e que não façam parte da reserva florestal legal. Destaca-se que os termos “reflorestamento” e “florestamento” são inerentes das florestas plantadas, no entanto, o primeiro destina-se à recomposição vegetal de área degradada, sendo impróprio explorar esse tipo de floresta; no segundo, ocorre o plantio de espécies consideradas exóticas para aquele bioma, via de regra, com o objetivo de exploração econômica (MILARÉ, 2007, p. 1270).

b) biomas brasileiros

Carl Friedrich Philipp von Martius (1794-1868) foi um importante pensador do século XIX; seus estudos abrangem as áreas de botânica, etnografia, folclore e história. Recebera da Academia de Ciências da Baviera, juntamente com Baptiste von Spix (1781-1826), a responsabilidade de pesquisar as províncias mais importantes do Brasil para formação de coleções de plantas, animais e minerais. Foi neste contexto que Martius desenvolveu o seu sistema de classificação dos principais conjuntos de vegetação do Brasil, o qual era composto por cinco províncias de vegetação distribuídas geograficamente: *Nayades* (Província das Florestas Amazônicas), *Dryades* (Província das Florestas Costeiras ou Atlânticas), *Hamadryades* (Província das Caatingas do Nordeste), *Oreades* (Província dos Cerrados) e *Napaeae* (Província das Florestas de Araucária e dos Campos do Sul). Atualmente, há vários sistemas de classificação para grandes áreas de vegetação existentes no País, sendo o mais conhecido, o que divide o Brasil em seis grandes biomas: o Cerrado, os Campos Sulinos, a Floresta Atlântica e de Araucária, a Caatinga, a Floresta Amazônica e o Pantanal.

Em cada bioma há um tipo de vegetação (fitofisionomia) predominante, que ocupa a maior parte da área, e que é determinada pelo clima e por outras variáveis, como aspectos físicos e químicos do solo, paisagem, relevo e topografia⁴.



⁴ Embrapa: Principais Biomas do Brasil. Ilustração: Amábilio José Aires.

c) bens sob o domínio público

De acordo com a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (MELLO, 2003, p. 779), o domínio público é formado pelo conjunto de bens públicos, que inclui tanto bens imóveis como móveis. Enquadram-se nesse rol os bens que pertencem às pessoas jurídicas de Direito Público, quais sejam a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, suas respectivas autarquias e fundações de Direito Público, bem como os que estejam afetados à prestação de um serviço público.

As florestas são consideradas pelo Código Civil Brasileiro como bens imóveis, de acordo com o artigo 79. Dessa forma, seguem as mesmas normas das terras a que aderem, mas obedecem a regulamentos específicos para que sejam melhor aproveitadas e conservadas. Seu regime administrativo é estabelecido pela Lei nº 4.771, de 15/09/1965 (Código Florestal), onde são classificadas e sua exploração é condicionada, além de serem estabelecidas normas para a sua fiscalização (MEIRELES, 2009, p. 575).

Em estudo publicado sobre a agrariedade da Concessão de Florestas Públicas, Benedito Ferreira Marques (MARQUES, 2008, p. 159) classifica as florestas públicas concedidas como bens públicos dominicais, *in verbis*

À luz da análise desenvolvida, a melhor conclusão há de ser a de que as florestas públicas que forem objeto de concessões para exploração de produtos e serviços estão enquadradas na categoria de bens públicos dominicais, na medida em que a concessão dada pelo Poder Público tem caráter marcadamente oneroso, nos termos do art. 13, §1º, da Lei 11.284/06.

Entende-se por bens públicos dominicais todos aqueles que podem ser utilizados em qualquer fim, ou mesmo alienados pela Administração, sendo também denominados de bens patrimoniais disponíveis. Tais bens integram o patrimônio do Estado como objeto de direito pessoal ou real e a Administração exerce sobre eles poderes de proprietário (MEIRELLES, 2009, p. 527).

1.3 Flonas

As florestas públicas encontram-se em bens sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta.

Floresta Nacional (FLONA) é uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em método para exploração sustentável de florestas nativas (Lei Federal nº 9.985, de 18/07/2000).

A FLONA é de posse e domínio públicos e as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas. Nos seus limites é admitida a permanência de populações tradicionais que a habitam, quando de sua criação. Nelas são permitidas a visitação e a pesquisa, sendo a pesquisa incentivada, mas sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e àquelas previstas em regulamento.

Cada FLONA dispõe de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e, quando for o caso, das populações tradicionais residentes.

As FLONAS estão regulamentadas pelo Decreto nº 1.298, de 27 de outubro de 1994, no qual são estabelecidos os objetivos de sua criação: promover o manejo dos recursos na-

turais, com ênfase na produção de madeira e outros produtos vegetais; garantir a proteção dos recursos hídricos, das belezas cênicas, e dos sítios históricos e arqueológicos; fomentar o desenvolvimento da pesquisa científica básica e aplicada, da educação ambiental e das atividades de recreação, lazer e turismo.

Consideram-se FLONAS as áreas assim delimitadas pelo Governo Federal, submetidas à condição de inalienabilidade e indisponibilidade, em parte ou no todo, constituindo-se bens da União, administradas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, sob a supervisão do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal.

As FLONAS serão administradas visando: a) demonstrar a viabilidade do uso múltiplo e sustentável dos recursos florestais e desenvolver técnicas de produção correspondente; b) recuperar áreas degradadas e combater a erosão e sedimentação; c) preservar recursos genéticos *in situ* e a diversidade biológica; d) assegurar o controle ambiental nas áreas contíguas.

A criação de novas FLONAS deve ser proposta e justificada a partir de estudos de levantamentos realizados pelo IBAMA. A preservação e o uso racional e sustentável das FLONAS, far-se-ão, em cada caso, de acordo com o respectivo Plano de Manejo, com diretrizes e metas válidas por um período mínimo de cinco anos, passíveis de revisão a cada dois anos, pelo IBAMA.

A realização de quaisquer atividades nas dependências das FLONAS, especialmente de pesquisa, deverá ser precedida de autorização do IBAMA ou de licença ambiental, nos termos previstos nos artigos 16 e 17 da Lei Nº 7.805, de 18 de julho de 1989. As FLONAS terão seus regimentos internos aprovados pelo IBAMA.

As FLONAS perfazem um total de sessenta e cinco unidades em todo o Brasil, cuja soma das áreas atinge quase dezenove milhões de hectares. Em Goiás, existem duas FLONAS: A FLONA de Mata Grande e a FLONA de Silvânia.

A Floresta Nacional Mata Grande, foi criada por decreto em 13 de Outubro de 2003, com os objetivos de promover o manejo de uso múltiplo dos recursos naturais; a manutenção e a proteção dos recursos hídricos e da biodiversidade; a recuperação de áreas degradadas; a educação ambiental, bem como o apoio ao desenvolvimento de métodos de exploração sustentável dos recursos naturais das áreas limítrofes. Possui 2.009 hectares transferidas ao IBAMA pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Localizada na região do vale do Rio Paranã, no município de São Domingos, no estado de Goiás, possui elevada biodiversidade. A ocorrência da aroeira e da copaíba atrai o corte seletivo dessas espécies madeiráveis, provocando ação antrópica próximo à unidade.

O reconhecimento da área como de proteção federal, valoriza o projeto desenvolvido pelo IBAMA e Comunidade do Assentamento de Mata Grande, de uso sustentável de plantas medicinais que concilia o conhecimento científico com o tradicional.

A Floresta Nacional de Silvânia, localizada no município de Silvânia, Estado de Goiás, foi criada pela Portaria nº 247, de 18 de julho de 2001. Antes a área era conhecida como Horto Florestal de Silvânia, que foi criado pela Lei nº 612, de 13 de janeiro de 1949, com área de 466,55 hectares.

Tem como objetivo promover o manejo adequado dos recursos naturais, garantir a proteção dos recursos hídricos e das belezas cênicas, fomentar o desenvolvimento da pesquisa científica básica e aplicada, da educação ambiental e das atividades de recreação, lazer e turismo.

R. Fac. Dir. UFG, V. 33, n. 2, p. 89-111, jul. /dez. 2009

A compreensão desse tipo de floresta é fundamental para justificar algumas peculiaridades de que são objeto, conforme se verá no item 4. Faz-se mister, a esse ponto, uma melhor compreensão do contrato de concessão, objeto desse estudo, o que se pretende realizar a seguir.

2 UTILIZAÇÃO DAS FLORESTAS

As florestas podem ser legalmente utilizadas desde que por meio da formalização de um contrato de concessão.

2.1 Contrato de Concessão

Em sentido amplo, a concessão de uso de bem público destina-se a outorgar ao particular a faculdade de utilizar um bem da Administração segundo a sua destinação específica. Trata-se de um contrato de atribuição, porquanto visa mais o interesse do concessionário que o da coletividade. Entretanto, não pode contrapor-se aos princípios que regem a Administração Pública, sob pena de rescisão unilateral pelo poder concedente (MEIRELLES, 2009, p. 265).

Nos contratos de atribuição a Administração confere vantagens ou direitos ao particular, atendendo aos interesses do último, sem contrariar o interesse público. Como contrato administrativo que é, deve atender a certos requisitos.

Tais requisitos instrumentalizam-se nas cláusulas exorbitantes, que podem versar sobre as mais diversas prerrogativas inerentes ao interesse público. Algumas destas, mais comuns, são a possibilidade de alteração e rescisão unilateral do contrato; revisão de preços e tarifas; inoponibilidade da exceção de contrato não cumprido; aplicação de penalidades contratuais pela Administração; entre outras.

Em que pese exista o direito de alterar unilateralmente as cláusulas regulamentares do contrato, a Administração não pode violar o direito, do contratado, de ver mantida a equação financeira originalmente estabelecida. Nesse sentido, impende à Administração realizar reajustes econômicos necessários para a manutenção do equilíbrio financeiro (MEIRELLES, 2009, p. 218).

O Decreto nº 6.063 de 20 de março de 2007 regulamenta a Lei nº 11.284/2006 e traz algumas características específicas do contrato de concessão de uso de florestas públicas. Destaca-se, entre essas, algumas de maior relevância.

Podem ser estabelecidos critérios de bonificação para o concessionário que atingir determinados parâmetros de desempenho, como descontos nos preços florestais. Para tanto, a norma prevê competência, para definir estes critérios, ao Serviço Florestal Brasileiro, que devem estar expressos no edital de licitação. Por óbvio que estas bonificações não podem ser inferiores aos preços mínimos definidos no edital de licitação.

No que concerne aos preços florestais, deve haver reajuste anual, com base em metodologia especificada no edital de licitação. Em caso de não cumprimento dos critérios técnicos e do não pagamento dos preços florestais, o Serviço Florestal Brasileiro poderá determinar a imediata suspensão, da execução das atividades desenvolvidas em desacordo com o contrato de concessão e determinar a imediata correção das irregularidades identificadas.⁵

⁵ Decreto nº 6.063/2007, artigos 46-51.

2.2 Licitação

O contrato objeto do presente estudo é um típico contrato administrativo, conforme se concluiu nas linhas acima. Assim sendo, exige licitação prévia, porquanto o mesmo configura o conseqüente lógico dessa. Trata-se de procedimento administrativo preparatório do ajuste a ser firmado, conferindo ao vencedor uma expectativa de direito.

O poder concedente deve justificar a conveniência da concessão florestal, caracterizando seu objeto e a unidade de manejo, para então publicar o edital de licitação. As licitações para concessão florestal observarão os termos da Lei nº 11.284/2006 e, supletivamente, da Lei nº 8.666/1993, respeitados os princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.

As licitações para concessão florestal serão realizadas na modalidade concorrência e outorgadas a título oneroso, sendo vedada a declaração de inexigibilidade. Para preparar um edital de licitação para concessão florestal é preciso definir as florestas públicas que terão unidades de manejo licitadas e que comporão o lote de concessões. Em seguida, deve ser realizado o licenciamento prévio por meio do Relatório Ambiental Preliminar (RAP), preparado pelo Serviço Florestal e avaliado e aprovado pelo IBAMA. No caso das FLONAS, o Plano de Manejo da Unidade de Conservação, aprovado pelo Conselho Consultivo, representa o licenciamento prévio.

O primeiro certame licitatório ocorreu em Rondônia, cuja previsão era para o manejo sustentável de três áreas dentro da Floresta Nacional do Jamari. As áreas foram consideradas como próprias para a exploração sustentável de recursos florestais (madeira, óleos, resinas, etc.) pelo Plano Diretor da unidade, aprovado em 2005, pelo IBAMA. O processo licitatório teve por base a edição da Lei nº 11.284/06 (Lei de Gestão de Florestas Públicas), que determinou, também, a impossibilidade de privatização das áreas florestais pertencentes à União, Estados e Municípios.

Na origem, o Ministério Público Federal ingressou com Ação civil Pública pleiteando a suspensão da concorrência, sustentando que, nos termos do artigo 49, inciso XVII, da Constituição Federal, é necessária a autorização prévia do Congresso Nacional para proceder à licitação de uma floresta pública com área superior a 2.500 hectares.

Em 17 de Janeiro de 2008, o juízo da Segunda Vara Federal da Seção Judiciária de Rondônia indeferiu a antecipação de tutela, fundamentado no argumento de que a concorrência nº 1/2007 estaria respaldada na Lei nº 11.284/2006 e acrescentou que a Constituição Federal, em seu art. 225, não veda a referida concessão, mas tão-somente limitaria a utilização do meio-ambiente, impondo algumas restrições.

O Min. Gilmar Mendes declarou que “concessão florestal não implica em transferência da posse da terra pública, mas sim a delegação onerosa do direito de praticar o manejo florestal sustentável na área”, e que não há como confundir-se concessão florestal com concessão dominial. Sustentou ainda que, se o objetivo da concorrência for o de exploração de produtos e serviços de uma unidade de manejo, não é indispensável a submissão da aprovação ao Parlamento, posicionamento alinhado à argumentação do advogado-geral da União, José Antonio Dias Toffoli.

O MPF sustentou que o artigo 10 da lei é o comando que exige a autorização do Congresso Nacional, porém acrescentou o Min. Gilmar Mendes que o dispositivo foi vetado pelo Presidente da República, e após, cassou a decisão do TRF1 por considerar a existência de *R. Fac. Dir. UFG, V. 33, n. 2, p. 89-111, jul. /dez. 2009*

risco de grave lesão à ordem pública no que diz respeito ao exercício das competências da Administração Pública e, também, de risco quanto a um “efeito multiplicador”, em alusão à utilização da Justiça Federal, deste precedente, para inviabilizar outras propostas de concessões de florestas públicas.⁶

No dia 28 de Maio de 2008 foi divulgado na página do Ministério do Meio Ambiente, na Internet, o resultado da sessão pública em que a Comissão Especial de Licitação do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) habilitou cinco empresas para a fase de análise técnica do processo licitatório de concessão na Flona do Jamari, em Rondônia. De uma área total de 220 mil hectares da Flona, 96 mil (divididos em três lotes de 17 mil, 33 mil e 46 mil hectares) estavam sendo licitados.

Em 30 de Maio do mesmo ano foi aberto o prazo de cinco dias para recursos, e após expirado este prazo, foi marcado o dia para abertura das propostas técnicas, prevista para a primeira quinzena de junho. Em 11 de Junho o SFB promoveu sessão pública para abertura dos envelopes com as propostas técnicas, fase em que foram avaliadas as condições sócio-ambientais dos projetos de intervenção na área afetada, e que apresentassem o menor impacto à biodiversidade, maior inclusão social e maior número de empregos.

Nove meses depois da abertura do edital e após uma briga judicial que chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF), o governo conseguiu licitar a Floresta Nacional do Jamari (RO), primeira área de concessão florestal para manejo sustentável do Brasil. As três áreas licitadas, que somam 96 dos 220 mil hectares da unidade, renderão R\$ 3,8 milhões anuais aos cofres públicos e poderão ser exploradas por 40 anos pelas empresas vencedoras da concorrência. Para se definir os vencedores do processo foram utilizados critérios de técnica e preço. Para os critérios técnicos, foram avaliados indicadores socioambientais como maior benefício social, menor impacto ambiental, e maior agregação de valor local. Nesses critérios os licitantes podiam obter 600 pontos de um total de mil. O restante da pontuação, ou seja, 400 pontos, foram atribuídos ao preço ofertado.

A Alex Madeiras ganhou a concessão da unidade de manejo florestal I, de 17 mil hectares, com o preço de R\$ 759,7 mil por ano. A unidade de manejo florestal II, de 33 mil hectares, vai ficar sob a concessão da Sakura, que ganhou a licitação com a oferta de R\$ 1,6 milhão. A terceira e maior área licitada, de 46 mil hectares, ficou com a empresa florestal Amata, por R\$ 1,3 milhão anual.

As vencedoras da licitação foram autorizadas a retirar madeiras nobres e praticar atividades extrativistas, como a colheita de óleos, sementes, resinas e outros. A abertura das unidades para ecoturismo e esporte de aventura também estavam previstas na concessão. De acordo com o Serviço Florestal Brasileiro, responsável pela licitação, os recursos arrecadados ao longo da concessão serão utilizados para fiscalização, monitoramento e controle das áreas licitadas.

A Lei de Gestão de Florestas Públicas prevê o repasse de até 30% do montante arrecadado para o SFB e para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). A outra parcela, de pelo menos 70%, cabe ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, responsável pela gestão das unidades de conservação federais, ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal, ao estado de Rondônia e aos municípios de Cujubim e Itapuã do Oeste, onde se localizam as áreas manejadas.

⁶ Tal decisão consta da Suspensão de Tutela Antecipada 235-2 Rondônia, onde o Ministro Gilmar Mendes afirma: “Ressalte-se, não obstante, que, na análise do pedido de suspensão de decisão judicial, não é vedado ao Presidente do Supremo Tribunal Federal proferir um juízo mínimo de delibação a respeito das questões jurídicas presentes na ação principal, conforme tem entendido a jurisprudência desta Corte, da qual se destacam os seguintes julgados: SS 846-AgR/DF, rel. Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 29.5.96; SS 1.272-AgR/RJ, rel. Ministro Carlos Velloso, DJ 18.5.2001.”

O SFB recebeu 19 propostas de 14 empresas. De acordo com o órgão, além do preço, a escolha das vencedoras levou em conta critérios socioambientais, previstos no edital, que considerou as propostas com maior benefício social, menor impacto ambiental, maior eficiência e maior agregação de valor local.

A parte não licitada da Floresta do Jamari, 124 mil hectares, foi destinada ao uso comunitário, à conservação integral e à mineração, de acordo com o Plano de Manejo da unidade, aprovado pelo IBAMA em 2005.

De acordo com notícia veiculada pela Agência Brasil, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) lançou em junho de 2009 o edital para concessão de três lotes da Floresta Nacional (Flona) Sacará-Taquera, no Pará. A área total de 140 mil hectares – um terço da unidade de conservação – poderá ser explorada para retirada de madeira, atividades extrativistas e abertura para visitação turística. A Flona Sacará-Taquera será a segunda a ser licitada no Brasil. O mesmo veículo de informação assegura que a concessão da FLONA Jamari ainda não entrou em operação. Até o fim deste ano, o governo pretende licitar outras duas florestas nacionais: Crepori e Amaná, na região de influência da BR-163, que liga Santarém (PA) e Cuiabá (MT) e é um dos principais eixos de desmatamento da Amazônia (LOURENÇO, 2009).

Diante dos fatos narrados sobre a licitação da FLONA Jamari, ressalta-se a peculiaridade desse tipo de procedimento quando o objeto do certame é a consagração de um contrato de concessão de floresta pública.

4 GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 regula os regimes de apropriação (uso/acesso e apropriação *stricto sensu*) dos bens ambientais, propondo um novo significado para a já clássica noção de Constituição econômica.

Esse novo significado, proposto pela Constituição à ordem econômica, define-a nos termos de uma economia social e ecológica de mercado (CANOTILHO, 2007). Nesse contexto, é possível identificar algumas transformações para a compreensão do sistema no qual estão organizadas as relações jurídicas de apropriação dos bens ambientais, na nova ordem econômica.

Dentre elas destaca-se a revisão realizada sobre o sentido da categoria *valor* atribuída aos bens, integrando-se outras referências além da relevância da utilidade econômica do bem, como a defesa do meio ambiente e a função social da propriedade.⁷

Sob essa ótica, o sistema constitucional submete qualquer relação de apropriação de qualquer espécie de espaço ao cumprimento de uma função social, integrando-se à atividade econômica uma dimensão de apropriação social (CANOTILHO, 2007).

Cuidar-se-á, nessa oportunidade, da modalidade de apropriação (uso/acesso) sujeita a regras particulares, que tem como objeto a gestão de florestas públicas, disciplinada na Lei nº 11.284, de 02 de março de 2006 (GUERRA, 2007) e em normas supletivas e complementares elaboradas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios relacionadas à gestão florestal de florestas públicas sobre sua jurisdição.⁸

⁷ Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988, art. 5º, XXIII e art. 225

⁸ § 2º do art. 2º da Lei nº 11.284/06.

4.1 Definições e Princípios

Derivado do latim *gestio, gestionis*, de *genere* (dirigir, administrar), gestão significa a administração ou gerência de alguma coisa (SILVA, 2005, p. 658).

Florestas públicas são 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.⁹

Podem, pois, ser federais, estaduais ou municipais, sendo as FLONAS¹⁰ espécies das primeiras, as quais são classificadas em Florestas Públicas do TIPO A (FPA – encontram-se localizadas em áreas que tenham sido destinadas à proteção e conservação do meio ambiente [Unidades de Conservação de Proteção Integral e de Uso Sustentável] e ao uso de comunidades tradicionais [terras], os assentamentos e outras formas de destinação previstas na lei); Florestas Públicas do TIPO B (FPB – encontram-se localizadas nas áreas públicas arrecadadas pelos entes da federação que ainda não foram objeto de destinação específica por parte do órgão gestor da terra pública) e Florestas Públicas do TIPO C (FPC – localizadas em áreas de dominialidade indefinida, comumente chamadas de terras devolutas).

Gestão de florestas públicas é, então, o manejo que tem por principal finalidade a proteção e conservação das florestas pertencentes à União, aos Estados e aos Municípios, gerando benefícios econômicos, sociais e ambientais (produção sustentável).

Constituem princípios da gestão de florestas públicas¹¹ a proteção dos ecossistemas, do solo, da água, da biodiversidade e valores culturais associados, bem como do patrimônio público; o estabelecimento de atividades que promovam o uso eficiente e racional das florestas e que contribuam para o cumprimento das metas do desenvolvimento sustentável local, regional e de todo o País; o respeito ao direito da população, em especial das comunidades locais, de acesso às florestas públicas e aos benefícios decorrentes de seu uso e conservação; a promoção do processamento local e o incentivo ao incremento da agregação de valor aos produtos e serviços da floresta, bem como à diversificação industrial, ao desenvolvimento tecnológico, à utilização e à capacitação de empreendedores locais e da mão-de-obra regional; o acesso livre de qualquer indivíduo às informações referentes à gestão de florestas públicas, nos termos da Lei nº 10.650, de 16 de abril de 2003; a promoção e difusão da pesquisa florestal, faunística e edáfica,¹² relacionada à conservação, à recuperação e ao uso sustentável das florestas; o fomento ao conhecimento e a promoção da conscientização da população sobre a importância da conservação, da recuperação e do manejo sustentável dos recursos florestais e a garantia de condições estáveis e seguras que estimulem investimentos de longo prazo no manejo, na conservação e na recuperação das florestas.

O órgão responsável, no âmbito federal, pela gestão das florestas públicas é o Sistema Florestal Brasileiro (SFB), integrante da estrutura do Ministério do Meio Ambiente (MMA),¹³

⁹ Art. 3º, I da Lei nº 11.284/06

¹⁰ Art. 8º. Idem. No mesmo sentido, o Relatório Executivo do Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF) 2009: “o conjunto de florestas públicas federais passíveis de concessão no PAOF é composto por 28 FLONAS, 01 Área de Proteção Ambiental e 01 grupo de áreas não destinadas, totalizando 12,02 milhões de hectares”. Disponível em <www.mma.gov.br>. Acesso em 04 de maio de 2009. Ratifica tal classificação de florestas públicas ANTUNES, Paulo de Bessa. Capítulo XXIII – Áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação. In: *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008

¹¹ Art. 2º, I a VIII. Idem

¹² Inerentes ao solo

¹³ Art. 1º e arts. 53 a 67 da Lei nº 11.284/06

que atua com base na catalogação do Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP)¹⁴ e sob a assessoria consultiva da Comissão de Gestão de Florestas Públicas (CGFLOP).¹⁵

Existem três modelos de gestão das florestas públicas no Brasil: a criação de Unidades de Conservação, incluindo aquelas destinadas ao uso sustentável, como é o caso das florestas nacionais;¹⁶ a destinação não-onerosa para o uso comunitário, tais como os assentamentos florestais, reservas extrativistas, áreas de quilombolas e projetos de desenvolvimento sustentável¹⁷ e o estabelecimento de contratos de concessão florestal.¹⁸

4.2 Concessão Florestal

A concessão florestal é o direito que o governo concede para que um particular explore produtos e serviços de uma determinada floresta pública. Trata-se de delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar gestão florestal sustentável 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, conforme as disposições seguintes.¹⁹

4.2.1 Objeto da Concessão Florestal

A concessão de florestas públicas tem por objeto a outorga do direito de praticar manejo florestal sustentável e de explorar produtos e serviços, contratualmente especificados.

Manejo florestal é a utilização racional e ambientalmente sustentável dos recursos da floresta. Manejo não é desmatamento, pois não há remoção total da floresta, sendo o objetivo principal a preservação da floresta, por meio da extração de suas riquezas com o menor impacto possível e de uma forma que permita sua recuperação.

O manejo deve respeitar o Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS),²⁰ sob pena de punições e perda da concessão.

Dentre as atividades econômicas que podem ser exploradas, destacam-se a madeira (extraída de árvores com mais de 50 cm de diâmetro); os produtos não-madeireiros (óleos, frutos, resinas, plantas ornamentais, plantas medicinais etc); o material lenhoso residual da exploração; os serviços de ecoturismo (incluindo hospedagem, visitação, observação da natureza e esportes

¹⁴ Instrumento de planejamento da gestão florestal, instituído pela Lei nº 11.284/06, regulamentada pelo Decreto nº 6.063, de 20 de março de 2007, tem seus procedimentos fixados pela Resolução nº 02 de julho de 2007 do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), é formado pelo Cadastro de Florestas Públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e é interligado ao Sistema Nacional de Cadastro Rural.

¹⁵ Art. 3º, XIV e arts. 51 e 52 da Lei nº 11.284/06. Essa Comissão é regulamentada pelo Decreto nº 5.795, de 05 de junho de 2006 e compõe-se por 24 representantes integrantes dos seguintes órgãos e entidades do governo federal: Ministério do Meio Ambiente - MMA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT, Ministério da Defesa - MD, Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, sendo responsável também pela avaliação e proposta de diretrizes para gestão de florestas públicas brasileiras.

¹⁶ Art. 4º, I e art. 5º da Lei nº 11.284/06

¹⁷ Art. 4º, II e art. 6º da Lei nº 11.284/06

¹⁸ Art. 4º, III e arts. 7º a 47. Idem

¹⁹ Art. 3º, VII. Idem

²⁰ O PMFS é elaborado por engenheiros florestais e aprovado pelo Instituto Brasileiro do Meio-Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

de aventura)²¹ e, inclusive, os créditos de carbono, advindos do sequestro florestal de carbono por meio de reflorestamento de áreas degradadas ou convertidas para uso alternativo do solo.²²

É vedada a outorga da titularidade imobiliária ou preferência em sua aquisição;²³ acesso ao patrimônio genético para fins de pesquisa e desenvolvimento, bioprospecção ou constituição de coleções; uso dos recursos hídricos acima do especificado como insignificante, nos termos da Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997; 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, excluindo-se, também os produtos tradicionais e de subsistência que são utilizados pelas comunidades locais.²⁴

4.2.2 Florestas Públicas passíveis de Concessão Florestal

O Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF)²⁵ é o responsável pela identificação das florestas públicas passíveis de concessão e considera 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; 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 unidade de conservação; a exclusão das terras indígenas, das áreas ocupadas por comunidades locais e das áreas de interesse para a criação de unidades de conservação de proteção integral; as áreas de convergência com as concessões de outros setores, conforme regulamento; as normas e as diretrizes governamentais relativas à faixa de fronteira e outras áreas consideradas indispensáveis para a defesa do território nacional e as políticas públicas dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Observadas essas considerações, o PAOF, a partir das florestas públicas registradas no CNFP, identifica as disponíveis para concessão, após aplicação de 02 (duas) baterias de filtros.

A primeira bateria exclui as áreas não aptas para o processo de concessão florestal (v.g., unidades de conservação de proteção integral e terras indígenas), e inclui as restantes no grupo das florestas legalmente aptas. Após, as florestas legalmente aptas passam pela segunda bateria de filtros que seleciona as florestas passíveis de concessão, i.e., aquelas que apresentam potencial para terem seus planos de manejo ou licenciamento aprovados durante o período de vigência do PAOF e que não foram destinadas para uso especial ou comunitário.

²¹ MMA. SFB. Cartilha perguntas e respostas sobre concessões florestais. Disponível em <www.mma.gov.br>. Acesso em 04 de maio de 2009

²² Art. 16, § 2º da Lei nº 11.284/06

²³ A concessão é onerosa e por tempo limitado, de modo que, findo o término do contrato, o concessionário é obrigado a sair da floresta, que continua pública. Diferentemente ocorre na privatização da floresta, em que vende-se a um particular floresta pública pertencente ao governo. Nessa hipótese, o particular possui o título de propriedade da terra e todos os direitos de exploração da floresta, que passa a pertencer ao particular que a comprou.

²⁴ O reconhecimento dos produtos florestais tradicionalmente usados pelas comunidades do entorno da concessão dá-se durante a elaboração do Plano de Manejo, durante as audiências públicas realizadas antes do lançamento do edital ou por meio de estudos realizados antes do processo de licitação, sendo esses últimos conduzidos de forma participativa. Uma lista desses produtos é formada e consta no contrato de concessão. Nesse sentido: MMA. SFB. Idem

²⁵ Arts. 10 e 11 da Lei nº 11.284/06

Constam 02 (dois) PAOFs, datando o 2º do ano de 2009 e seu resumo executivo, elaborado em julho/2008, divulga a descrição de todas as florestas públicas que podem ser submetidas ao processo de concessão para exploração de recursos madeireiros, não-madeireiros e serviços, bem assim apresenta as atividades previstas para o período de sua vigência e os recursos necessários para a sua implantação.

Destacam-se dentre essas atividades a delimitação e a demarcação das Florestas Públicas; a elaboração dos Relatórios Ambientais Preliminares; os lançamentos de editais de concessão e o desenvolvimento do sistema de monitoramento das Florestas Públicas, incluindo as auditorias independentes. O orçamento estimado para implementação dessas atividades, nos termos do resumo executivo do 2º PAOF, é de R\$ 56,7 milhões.

Após a identificação das florestas públicas passíveis de concessão, é formada a Unidade de Manejo Florestal (UMF), consistente numa área de floresta pública, em tamanho cujo estabelecimento obedece a critérios técnicos, socioculturais, econômicos e ambientais. Para cada UMF é aprovado um Plano de Manejo Florestal (PMFS) e designado um único concessionário para exploração, evitando-se, assim, que o mesmo explore sozinho grandes áreas.

Um conjunto de UMFs constitui um Lote de Concessão. Cada Lote de Concessão pode, no entanto, ser formado por pelo menos uma UMF pequena (até 20 mil hectares), uma UMF média (até 40 mil hectares) e uma UMF grande (maior que 40 mil hectares).

O 1º lote de concessão florestal está localizado na Floresta Nacional do Jamari, nos municípios de Itapuã do Oeste e Cujubim no Estado de Rondônia. O 2º lote de concessão florestal acontecerá na Floresta Nacional do Saracá-Taquera, localizada nos municípios de Faro, Oriximiná e Terra Santa no Estado do Pará.

4.2.3 Operacionalização da concessão florestal

A concessão florestal precede de licenciamento ambiental; de ato justificando a conveniência e identificando o objeto e a unidade de manejo e de autorização obtida por meio de licitação.²⁶

A licitação para concessão florestal observa os termos da Lei nº 11.284/06 e, supletivamente, da legislação própria (Lei nº 8.666/93), respeitados os princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.

a) modalidade da licitação

O certame será realizado na modalidade concorrência, vedada a declaração de inexigibilidade.²⁷

b) edital de licitação

O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente e os requisitos a serem preenchidos variam conforme participe do certame pessoa jurídica consorciada, hipótese em que especificidades do consórcio serão observadas.²⁸

c) poder concedente

União, Estados, Distrito Federal ou Municípios.²⁹

d) pessoas autorizadas a participar da licitação

²⁶ Arts. 12 e 18 da Lei nº 11.284/06

²⁷ Art. 13 da Lei nº 11.284/06

²⁸ Arts. 20 a 25. Idem

²⁹ Art. 3º, XV. Idem

Pessoas jurídicas, consorciadas ou não,³⁰ estão autorizadas a participar da licitação, a saber: associações de comunidades locais, cooperativas, oscips³¹ e as empresas brasileiras, sendo vedada a participação de estrangeiros.

Às pequenas empresas ou cooperativas é dispensado tratamento diferenciado, tal qual a dispensa do pagamento dos custos do edital de licitação e o pagamento de garantia 25% menor do que a das grandes empresas, se vencerem a licitação.

A sociedade também pode participar do processo de concessão florestal de diversas formas. Em primeiro porque só podem receber concessão florestal as áreas previstas no PAOF, que só é aprovado após ter sido submetido a uma consulta pública e a uma discussão na CGFLOP (formada por diversos representantes da sociedade civil organizada). Segundo: o SFB realiza audiências públicas nos Municípios em cujos territórios existam unidades de manejo florestal. E terceiro: é possível enviar críticas, dúvidas e sugestões pelo site do SFB.

e) propostas

As propostas são melhor técnica e maior preço.

A proposta técnica contém, entre outras coisas, a quantidade de empregos que a concessionária pretende gerar no local e a quantidade de espécies que ela pretende explorar.

A proposta de preço contém o valor que a concessionária está disposta a pagar ao governo para poder explorar a floresta. O SFB possui um sistema de acompanhamento de preços dos produtos e serviços explorados na concessão e adota todas as precauções para, simultaneamente, viabilizar economicamente a exploração e obter para o governo a melhor proposta possível. O valor dos preços pagos pelo concessionário é reajustado ao longo do contrato, a cada ano, e visam impedir a defasagem dos mesmos.³²

O peso da proposta técnica é sempre maior ao da proposta de preço, pois a prioridade do governo é gerar empregos locais, melhorar a infra-estrutura e agregar valor ao produto na própria região.

f) critérios de seleção³³

No julgamento da licitação a melhor proposta será considerada em razão da combinação entre os critérios de maior preço, ofertado como pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão florestal, e de melhor técnica.

A Resolução nº 03, de 05 de outubro de 2007, estabelece, para os editais de processos licitatórios para fins de contratos de concessão florestal, indicadores a serem utilizados no julgamento das propostas apresentadas pelo critério de melhor técnica e na bonificação do concessionário.

Os indicadores são, pois, eliminatórios, classificatórios e bonificadores. Os indicadores são eliminatórios quando têm um padrão mínimo de desempenho a ser atingido para a qualificação do concorrente, sob pena de exclusão automática. Os indicadores classificatórios pontuam os concorrentes e definem a posição do licitante na concorrência, identificando o vencedor. Indicadores bonificadores são os que dão o direito a descontos (30%, no máximo) nos preços que o concessionário deve pagar ao governo durante o contrato.

³⁰ Art. 3º, VII. Idem

³¹ Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, nos termos da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999

³² Arts. 48 e 49 do Decreto nº 6.063/07

³³ Art. 26 da Lei nº 11.284/06

Os bonificadores somente são fornecidos se a pessoa jurídica alcançar níveis de desempenho superiores aos das obrigações do contrato, sendo que tal redução não pode abaixar o preço do produto a um valor menor do que o preço mínimo definido no edital.

g) contrato de concessão³⁴

O licitante vencedor, autor da proposta melhor técnica-maior preço, celebrará com o poder concedente, por meio de depósito de garantia, contrato de concessão florestal, estabelecido de acordo com o ciclo de colheita ou exploração, considerando o produto ou grupo de produtos com ciclo mais longo incluído no objeto da concessão, podendo ser fixado prazo equivalente a, no mínimo, 01 (um) ciclo e, no máximo, 40 (quarenta) anos. Na hipótese de exploração exclusiva de serviços florestais, o prazo será de, no mínimo, 05 (cinco) e, no máximo, 20 (vinte) anos.

A garantia pode ser resgatada pelo concessionário ao final do contrato e será executada em caso de descumprimento de cláusula contratual, oportunidade em que, dentro do prazo definido, o concessionário deverá repô-la, sob pena de suspensão ou cancelamento do contrato.

Outrossim, ainda que a exploração dos serviços florestais concedidos ou o manejo florestal sustentável dos produtos sejam terceirizados, o concessionário responde pelos prejuízos causados ao poder concedente, ao meio ambiente ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelos órgãos competentes exclua ou atenuie essa responsabilidade.

O contrato de concessão é por tempo limitado. Portanto, o concessionário é obrigado a sair da floresta após o término do contrato, sendo, pois, o esgotamento do prazo contratual uma das causas de extinção da concessão florestal.

Extingue-se, também, a concessão florestal por rescisão; anulação; falência ou extinção do concessionário e falecimento ou incapacidade do titular, no caso de empresa individual ou desistência e devolução, por opção do concessionário, do objeto da concessão.³⁵

A rescisão contratual, precedida de verificação de processo administrativo, poderá ser efetuada unilateralmente pelo poder concedente, quando o concessionário descumprir cláusulas contratuais ou disposições legais e regulamentares concernentes à concessão; o concessionário descumprir o PMFS, de forma que afete elementos essenciais de proteção do meio ambiente e a sustentabilidade da atividade; o concessionário paralisar a execução do PMFS por prazo maior que o previsto em contrato, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou força maior, ou as que, com anuência do órgão gestor, visem à proteção ambiental; houver descumprimento, total ou parcial, da obrigação de pagamento dos preços florestais; o concessionário perder as condições econômicas, técnicas ou operacionais para manter a regular execução do PMFS; o concessionário não cumprir as penalidades impostas por infrações, nos devidos prazos; o concessionário não atender a notificação do órgão gestor no sentido de regularizar o exercício de suas atividades; o concessionário for condenado em sentença transitada em julgado por crime contra o meio ambiente ou a ordem tributária, ou por crime previdenciário; ocorrer fato superveniente de relevante interesse público que justifique a rescisão, mediante lei autorizativa específica, com indenização das parcelas de investimento ainda não amortizadas vinculadas aos bens reversíveis que tenham sido realizados ou o concessionário submeter trabalhadores a condições degradantes de trabalho ou análogas à de escravo ou explorar o trabalho de crianças e adolescentes.

³⁴ Arts. 27 ao 35. Idem

³⁵ Art. 44 da Lei nº 11.284/06

O contrato de concessão pode, de igual forma, ser rescindido por iniciativa do concessionário, no caso de descumprimento das normas contratuais pelo poder concedente, mediante ação judicial especialmente intentada para esse fim.

A desistência, por sua vez, é o ato formal, irrevogável e irretratável por meio do qual o concessionário manifesta seu desinteresse pela continuidade da concessão. É condicionada à aceitação expressa do poder concedente, e dependerá de avaliação prévia do órgão competente para determinar o cumprimento ou não do PMFS, devendo assumir o desistente o custo dessa avaliação e, conforme o caso, as obrigações emergentes. E não desonera o concessionário de suas obrigações com terceiros.

Em qualquer caso de extinção da concessão, retornam ao titular da floresta pública, independentemente de notificação prévia e de indenização, todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário, conforme previsto no edital e estabelecido em contrato, enquanto que o concessionário faz, por sua conta exclusiva, a remoção dos equipamentos e bens que não sejam objetos de reversão, ficando obrigado a reparar ou indenizar os danos decorrentes de suas atividades e praticar os atos de recuperação ambiental determinados pelos órgãos competentes.

h) recursos financeiros oriundos da concessão florestal

No caso das florestas públicas federais, esta distribuição está definida na Lei nº 11.284/06,³⁶ da seguinte maneira:

- Se a concessão ocorrer FORA de FLONAS: do valor mínimo pago anualmente pelo concessionário (correspondente a até 30% do valor total), 70% será destinado ao SFB, para execução de suas atividades, e 30% ao IBAMA, para utilização restrita em atividades de controle e fiscalização ambiental de atividades florestais, de unidades de conservação e do desmatamento. Do valor restante pago anualmente pelo concessionário (correspondente a no mínimo 70% do valor total), 30% para o Estado onde estão localizados os lotes de concessão florestal; 30% para os Municípios onde estão localizados os lotes de concessão florestal e 40% para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal.

- Se a concessão ocorrer DENTRO de FLONAS: o valor mínimo pago anualmente pelo concessionário (correspondente a 30% do valor total) será destinado ao Serviço Florestal Brasileiro para execução de suas atividades. Do valor restante pago anualmente pelo concessionário 40% será destinado ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); 20% para o estado onde estão localizados os lotes de concessão florestal; 20% para os municípios onde estão localizados os lotes de concessão florestal e 20% para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal.

A utilização desses recursos pelos beneficiários é monitorada pela sociedade na medida em que os conselhos estaduais e municipais, que receberão parte dos recursos, são formados pela sociedade civil organizada e por representantes da população local. Ademais, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal pode utilizar os recursos no fomento do desenvolvimento de atividades sustentáveis de base florestal no Brasil e para promover a inovação tecnológica do setor, o que será monitorado por um conselho consultivo, com participação dos entes federativos e da sociedade civil.

i) fiscalização

A concessão é fiscalizada para garantir a qualidade da floresta que será entregue ao final do processo. Durante todo o período de vigência do contrato ocorrerão monitoramentos, fiscalizações e auditorias.

³⁶ Art. 39 da Lei nº 11.284/06

O monitoramento das atividades nas concessões florestais inclui o Sistema de Detecção da Exploração Florestal (DETEX), que identifica, via satélite, onde está havendo exploração florestal; o controle de cadeia de custódia, no qual o concessionário deve manter o controle da origem dos produtos da floresta até a unidade de processamento e o rastreamento por satélite da frota de caminhões do concessionário.

Também são responsáveis pela fiscalização o IBAMA, quanto ao cumprimento do Plano de Manejo Florestal Sustentável; o FSB, no tocante ao contrato de concessão florestal e uma entidade credenciada pelo INMETRO e reconhecida pelo SFB, em relação à realização de uma auditoria independente.

4.2.4 Contrato de Transição

A implementação da Lei de Gestão de Florestas Públicas encontra-se, ainda, em fase de transição, na medida em que estão em execução contratos firmados entre o SFB e os detentores de Planos de Manejo Florestal que foram aprovados até 2002.

Referida lei estabelece um mecanismo de transição para adequação de tais Planos,³⁷ prevendo-se vistorias pelos órgãos ambiental e fundiário e, em até 24 (vinte e quatro) meses dessas inspeções, nova licitação.

Até que seja conhecido o resultado da licitação, esses Planos de Manejo podem continuar a operar mediante a assinatura de um contrato de transição com o MMA, oportunidade em que será emitida uma Autorização de Exploração Florestal (AUTEX), devendo o detentor do PMFS pagar pelo uso dos produtos extraídos da floresta.

Há situações³⁸ em que o detentor do PMFS, até a assinatura do contrato ou o vencimento do prazo para manifestação do interesse em assiná-lo, continua com a execução do Plano e consequente exploração florestal mediante celebração de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o INCRA e o IBAMA.

4.3 Nuanças da Agrariedade na Concessão Florestal

A atividade agrária é, segundo Gustavo Elias Kallás Rezek: atividade humana de cultivo de vegetais e de criação de animais, caracterizada pela presença de um elemento orgânico de desenvolvimento desses vegetais e animais, sujeito às leis naturais - e, portanto, não totalmente controlado pelo homem -, cujos produtos, sendo coisas, são destinados ao consumo social em sentido amplo - ou seja, não somente ao consumo alimentar (REZEK, 2007, p. 29).

Conforme a intensidade da participação do homem no processo de produção, a atividade agrária classifica-se em principal ou acessória. Conquanto não haja consenso sobre a pertinência do enquadramento do extrativismo vegetal como atividade agrária principal ou acessória, haja vista que o homem, a rigor, não participa de seu processo produtivo, imperioso definir se a exploração de produtos e serviços florestais preconizada pela Lei nº 11.284/06 é atividade agrária, notadamente principal ou acessória.

³⁷ Arts. 70 e 71 da Lei nº 11.284/06

³⁸ Em 2005 e 2006, segundo MMA. SFB.

Depreende-se que na concessão florestal as florestas públicas servem de *locus* à exploração das atividades mencionadas, classificando-se indubitavelmente como atividade agrária, na linha do extrativismo vegetal, a exploração de produtos extraídos daquelas florestas (MARQUES, 2008).

No tocante aos serviços florestais, embora haja divergência,³⁹ razoável também entendê-los como atividades agrárias, pois, consoante definição legal,⁴⁰ referem-se a serviços explorados em imóveis rurais por empresas agrárias de pessoas jurídicas, no âmbito do 3º setor.

4.4 Política Nacional de Manejo Florestal Comunitário e Familiar

Consta do site do MMA informação de que a minuta do decreto que institui a Política Nacional de Manejo Florestal Comunitário e Familiar esteve em consulta pública por 30 dias, e agora encontra-se em fase de final para aprovação.

A evidência da necessidade de uma política nesse aspecto surgiu durante a Conferência Internacional de Manejo Florestal Comunitário, em julho de 2007, quando as lideranças comunitárias, sindicais e grupos de apoio ao manejo florestal comunitário apresentaram tal demanda com o objetivo de fortalecer essa atividade em todos os biomas brasileiros.

A principal inovação da política é a implementação de uma rotina anual de planejamento e execução de ações envolvendo os diferentes órgãos federais, estaduais e da sociedade civil para tornar efetivos os instrumentos de crédito, assistência técnica, capacitação, infraestrutura e comercialização para o manejo florestal comunitário e familiar.

O SFB, paralelamente e em parceria com MDA, INCRA, MMA e ICMBio, iniciou ações que já refletem os objetivos da política proposta nos biomas amazônico e da Caatinga, onde 22 (vinte e dois) assentamentos receberão apoio direto para implantar o Manejo Florestal Sustentável (MFS).

5 DISTRITO FLORESTAL SUSTENTÁVEL

O Distrito Florestal Sustentável (DFS) é um complexo geoeconômico e social estabelecido com a finalidade de definir territórios onde serão priorizadas a implementação de políticas públicas que estimulem o desenvolvimento integrado com atividades sustentáveis de base florestal.

O DFS é definido segundo 03 (três) critérios principais: Potencial Florestal (presença de recurso florestal a ser manejado, conservado ou recuperado, em especial de florestas públicas); Vocação Florestal (da população para trabalhar com o uso sustentável dos recursos florestais e as cadeias produtivas associadas) e Condições Logísticas e de Infra-Estrutura (compatíveis com o mínimo necessário para o desenvolvimento de atividades florestais, *v.g.*, acesso à floresta).

Registra-se que o primeiro DFS, criado em 2006, está localizado na região Oeste do Estado do Pará, compreendendo área de mais de 19 milhões de hectares distribuídos pelos muni-

³⁹ MARQUES, 2008: "Quanto aos serviços, adjetivados na lei como florestais, ainda não se pode afirmar, com rigor científico, que possam ser classificados como atividade agrária, na medida em que o texto legal analisado não propicia maior clareza ao significado dessas atividades, tudo indicando que se situam no campo da atividade turística, para a qual já existe um ordenamento jurídico específico".

⁴⁰ Art. 3º, IV da Lei nº 11.284/06: "turismo e outras ações ou benefícios decorrentes do manejo e conservação da floresta, não caracterizados como produtos florestais"

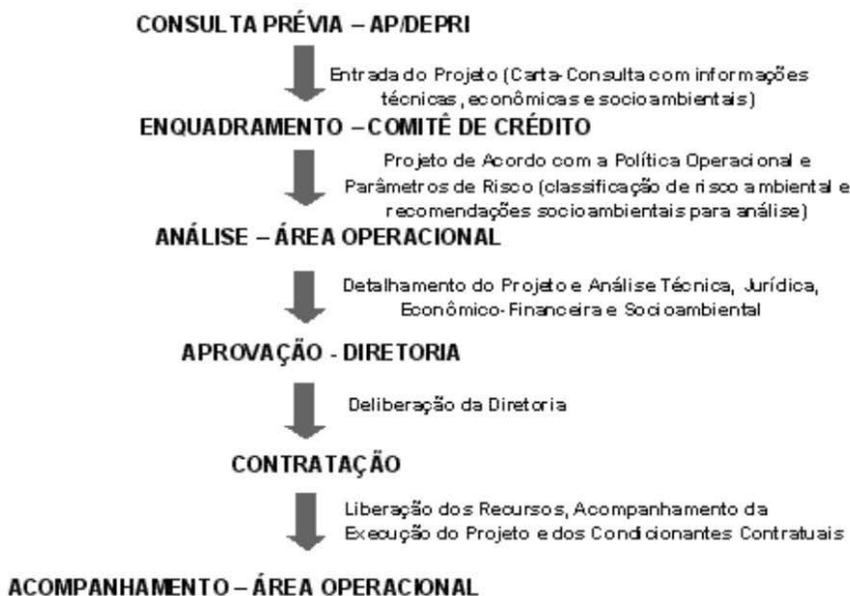
cípios de Altamira, Aveiro, Belterra, Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso, Placas, Rurópolis, Santarém e Trairão, com extensão exata de Santarém até Castelo dos Sonhos, no eixo da BR 163 (Cuiabá- Santarém), e de Jacareacanga a Trairão no eixo da BR 230 (Transamazônica).⁴¹

6 FUNDO AMAZÔNIA

Com finalidade semelhante à das concessões florestais, o Fundo Amazônia foi proposto pelo Governo Federal⁴² para os fins de apoiar os esforços da sociedade brasileira na continuidade das reduções voluntárias na emissão de gases de efeito estufa resultante do desmatamento e degradação das florestas (REDD), conforme previsto na Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

Dentre as atividades destinatárias de investimentos pelo Fundo Amazônia, destacam-se as ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, promoção da conservação e do uso sustentável das florestas no bioma amazônico e apoio a projetos nas áreas de gestão de florestas públicas e áreas protegidas; controle, monitoramento e fiscalização ambiental; manejo florestal sustentável; atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da floresta; Zoneamento Ecológico e Econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária; conservação e uso sustentável da biodiversidade e recuperação de áreas desmatadas.

O procedimento completo de seleção e acompanhamento de projetos segue o seguinte rito (MMA. SFB):



⁴¹ Decreto de 13 de fevereiro de 2006

⁴² Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008

Adicionalmente, o Fundo, gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), pode apoiar ações semelhantes em outros biomas brasileiros e em outros países tropicais.

CONCLUSÃO

As florestas públicas podem ser federais, dentre as quais se incluem as FLONAS; estaduais ou municipais. São bens públicos dominicais, passíveis, pois, de concessão onerosa; esta regulada pela Lei nº 11.284/06.

A concessão florestal permite a delegação, pelo poder concedente (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios) ao concessionário (pessoa jurídica, inclusive empresa agrária), do manejo florestal sustentável para exploração, em floresta pública, de produtos e serviços, estas atividades agrárias típicas e atípicas, mediante o pagamento de preço pelo beneficiário.

Essa gestão de florestas públicas contribui para a sustentabilidade dos imóveis agrários públicos, na medida em que sempre considera a combinação dos seguintes critérios: menor impacto ambiental, maiores benefícios sociais diretos, maior eficiência e maior agregação de valor ao produto ou serviço florestal na região da concessão.

Revela-se, pois, importante instrumento de Políticas Públicas, com características de mecanismo de Política Agrária, haja vista permitir a exploração de florestas públicas por empresas agrárias, de tal forma a promover o desenvolvimento sustentável.

Em que pese as críticas divulgadas sobre a Lei nº 11.284/2006, há que se observar seus anseios ideológicos, porquanto permite a exploração florestal, mas determina requisitos a serem atendidos para que o manejo seja adequado. Trata-se de um instrumento inovador, que visa estimular a gestão florestal sustentável de forma legal. Além disso, viabiliza a regularização fundiária, na medida em que possibilita a regularização da posse de comunidades locais, ocupadas tradicionalmente, com a dispensa de licitação.

Importante enfatizar que inobstante o prazo de exploração seja longo, esse tipo de concessão não implica qualquer tipo de domínio. Portanto, pode-se concluir que não corresponde a um instrumento de Reforma Agrária, mas vai ao encontro dos objetivos desta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. Capítulo XXIII – Áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação. In: *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008

CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato (org.). Capítulo 5 – Política Ambiental Constitucional. In: *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

Decreto Estadual nº49.141/67. Disponível em: <<http://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamentoo/legislacao/estadual/decretos/decretos.asp>> Acesso em 02 maio 2009.

Decreto nº 1.298 de 27 de outubro de 1994. Disponível em: <<http://www.lei.adv.br/1298-94.htm>> Acesso em 12 maio 2009.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário do Aurélio*. Disponível em: <<http://www.dicionariodoaurelio.com/>> Acesso em: 01 maio 2009.

FLONAS. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/flonas/index.php>> Acesso em 04 maio 2009.

GUERRA, Sidney. *Direito Ambiental – Legislação*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

LOURENÇO, Luana. *Governo vai licitar mais uma floresta pública e espera arrecadar R\$ 7 milhões por ano*. Publicado

em 03 de junho de 2009. Disponível em <<http://www.agenciabrasil.gov.br>> Acesso em 19 jul 2009.

Mapa demonstrativo dos tipos de vegetação do bioma Cerrado. Ilustração: José Felipe Ribeiro. Disponível em: <http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/Agencia16/AG01/arvore/AG01_23_911200585232.html> Acesso em: 02 maio 2009.

MARQUES, Benedito Ferreira Marques. Nuanças de agrariedade nas concessões de florestas públicas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 45, n. 177, p. 159-170, jan./mar. 2008.

MARTA, Eunice. *Floresta e a família de palavras de flor*. Disponível em: <<http://ciberduvidas.sapo.pt/pergunta.php?id=17633>> Acesso em: 01 maio 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 5.ed. ref. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

Ministro Gilmar Mendes autoriza licitação da Floresta Nacional do Jamari (RO). *Veja íntegra da decisão*. Publicado em 08 de maio de 2008. Disponível em: <<http://www.direito2.com.br>> Acesso em 19 jul 2009.

MMA. SFB. Cartilha perguntas e respostas sobre concessões florestais. Disponível em <www.mma.gov.br>. Acesso em 04 de maio de 2009.

MMA. SFB. Concessões Florestais. Disponível em <www.mma.gov.br>. Acesso em 04 de maio de 2009.

MORAES, Luís Carlos Silva de. *Código florestal comentado*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto de 13 de fevereiro de 2006. Disponível em <www.planalto.gov.br> Acesso em 04 de maio de 2009.

_____. Lei nº 11.284, de 02 de março de 2006. Disponível em <www.planalto.gov.br> Acesso em 04 de maio de 2009.

_____. Decreto nº 6.063, de 20 de mar de 2007. Disponível em <www.planalto.gov.br> Acesso em 04 de maio de 2009.

Primeira licitação de floresta pública vai render R\$ 3,8 milhões por ano. Disponível em: <http://www.licitacao.net/noticias_mostra.asp?p_cd_notc=7226> Acesso em 12 maio 2009.

Principais Biomas do Brasil. Ilustração: Amábilio José Aires. Disponível em: <http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/Agencia16/AG01/arvore/AG01_23_911200585232.html> Acesso em: 09 maio 2009.

REsp 783.652/SP – 5ª T. – STJ – j. 16/05/2006 – Rel. Min. Felix Fischer. Disponível em: <http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp> Acesso em: 09 maio 2009.

REZEK, Gustavo Elias Kallás. *Imóvel agrário: agrariedade, ruralidade e rusticidade*. Curitiba: Juruá, 2007.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005.

Artigo recebido em 12 de setembro de 2009 e aceito em 15 de outubro de 2009.
