

Considerações sobre o regime de concessões nas florestas públicas, com base na Lei N°. 11.284/2006

Alan Bolzan Witczak*

1. Introdução

O papel fundamental do Estado é a satisfação do interesse público e, para tanto, ele o faz desempenhando a função pública. Celso Antônio Bandeira de Mello¹ conceitua função pública com as seguintes palavras: "... função pública, no Estado Democrático de Direito, é a atividade exercida no cumprimento do dever de alcançar o interesse público, mediante o uso dos poderes instrumentalmente necessários conferidos pela ordem jurídica".

Desta forma, a administração pública deve buscar a satisfação das necessidades do povo, sem olvidar, entretanto, de observar os ditames da lei. O Poder Público persegue tal desiderato através do serviço público, que pode ser exercido direta ou indiretamente. Acerca deste ponto, a Constituição Federal, em seu artigo 175, preceitua: "*Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos*".

2. Do regime de concessões públicas

Odete Medauar², analisando as concessões de serviço público, apresenta os seguintes termos esclarecedores: "Mediante a concessão de serviço público, a administração atribui a um particular encargos que lhe são próprios. Assim, o concessionário realiza incumbência que o ordenamento destina ao órgão público; a concessão envolve, portanto, atividades ou interesses que não podem ficar no âmbito da autonomia privada porque são reservados aos poderes públicos.", e continua, ainda, a douta professora: "(...) a Administração não pode se desvincular do serviço público, quando concedido. O serviço é concedido, mas permanece serviço público; a concessão não configura abandono, desligamento total. O Estado continua "fiador" da execução perante a coletividade".

Maria Zanella Di Pietro³, didaticamente caracteriza esta modalidade de prestação de serviço público como sendo a descentralização por colaboração, sendo que através deste meio o Poder Público transfere ao particular a execução de um determinado serviço. Vale lembrar, entretanto, como bem explana Odete Medauar no trecho supra citado, que o Estado, após a transferência, não perde a titularidade do serviço.

Esta parceria entre Estado e particular é precedida de contratação, mediante licitação, na

modalidade de concorrência, com prazo de duração estabelecido no edital de licitação. A remuneração normalmente se dá através de tarifas cobradas diretamente do usuário, sendo que o particular executor do serviço, o exercita por sua conta e risco.

3. Florestas públicas – Lei nº. 11.284/2006

A lei 11.284 de 02 de Março de 2006, que prevê a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF, dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável e institui o Serviço Florestal Brasileiro – SFB, vislumbra, em seu bojo, a possibilidade de concessão florestal, conforme artigo 3º, inciso VII: “*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*” (grifo meu).

Entende-se por manejo florestal sustentável como uma forma de administrar os recursos florestais, almejando a produção de produtos madeireiros e não-madeireiros, como frutos, resinas e óleos, mantendo as mata em pé.

A concessão será permitida após analisarem-se os requisitos previstos no artigo 7º, parágrafo único, da lei anteriormente mencionada, destacando-se destes o relatório de impacto ambiental, imprescindível para tal autorização. Anota, ainda, tal lei que para a implantação do regime de concessões em uma determinada área, far-se-á necessário definirem-se anteriormente as regiões destinadas ao uso comunitário (assentamentos florestais, reservas extrativistas, áreas quilombolas, assim como as reservadas a Projetos de Desenvolvimento Sustentável) e as resguardadas às unidades de conservação (florestas nacionais).

No máximo 10% da área definida para concessão poderá o concessionário deter, e em cada lote de concessões este poderá dispor apenas de dois contratos. Ademais, o prazo máximo de concessão será de 40 anos, segundo artigo 35, da lei citada. Vale salientar que apenas as empresas ou pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no País poderão se habilitar para concorrer às licitações, artigo 19, parágrafo primeiro, da lei supra referida.

Para fins desta lei, caracterizam-se florestas públicas as “(...) 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.”, artigo 3º, inciso I.

A carta magna, no artigo 225 aponta toda a matéria pertinente ao meio ambiente, e destaco aqui o “caput” de tal norma: “*Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações*”.

Celso Antonio Pacheco Fiorillo⁴, destaca que “(...) as florestas são bens ambientais e, portanto, bens de natureza difusa, uma vez que seu titular é o povo”, posto isto, concluo esta exposição, que em seu âmago não teve a pretensão de esvaziar a questão, mas apenas apresentá-la à mesa de discussões, com o seguinte questionamento: **tais concessões serão positivas às florestas, bem como ao povo, que é seu titular?**

Para elucidar este questionamento apresento os pontos que acredito serem favoráveis, sem olvidar de citar os desfavoráveis, ao regime de concessões posto em tela.

4.1. Pontos favoráveis

a) o regime de concessão não implica em qualquer direito de domínio ou posse sobre as áreas, apenas possibilita o manejo para exploração de produtos e serviços da floresta;

b) a Lei 11.284/2006 estabelece que as florestas públicas devam permanecer assim como estão, ou seja, públicas, igualmente como não autoriza a privatização ou outro meio afim de alienação da floresta;

c) a Lei prevê, no artigo 42, que além do monitoramento do IBAMA e do Serviço Florestal Brasileiro, serão realizadas auditorias independentes, no mínimo a cada três anos, que registrarão se o concessionário esta cumprindo regularmente o contrato;

d) regularizando a situação atual, diminuir-se-iam a grilagem de terras e o desmatamento que hoje assola as florestas nacionais. Aspecto defendido por “Tasso Azevedo, diretor do programa nacional de florestas do Ministério do Meio Ambiente (MMA), que defende a lei como uma alternativa à realidade amazônica, que já atingiu picos de 25 mil quilômetros quadrados desmatados por ano, e à realidade do mercado madeireiro, no qual menos de 5% da madeira local é extraída legalmente. Da área total da Amazônia, 75% delas são públicas. Desses, quase a metade (45%) é desprotegida”⁵.

4.2. Pontos desfavoráveis

a) a falta de fiscalização degradingaria em uma situação descontrolável. “Para o geógrafo Aziz Ab'saber, 81 anos, dos quais mais de 50 anos estudando a Amazônia, a lei de gestão de florestas públicas não é a melhor via para a conservação das florestas nacionais. - As florestas nacionais foram demarcadas há muitos anos como possíveis áreas de manejo sustentável, mas a realidade atual da Amazônia não permite que se concedam essas terras para exploração - diz o professor emérito do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (USP). Ab'saber observa que as áreas que não são públicas foram devastadas e que as florestas nacionais deveriam se tornar reservas intocáveis”⁶;

b) o resultado atingido por outros países que fizeram uso de concessões florestais não é otimista. “O engenheiro florestal do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa) Niro Higuchi, que estudou modelos de concessões florestais na África e na Ásia, alerta para o fracasso em países tropicais, como Nigéria, Costa do Marfim, Malásia e Indonésia: -

Todos perderam suas florestas, e as populações continuam pobres. Se na Amazônia os donos não cuidam das suas próprias terras, quem garante que vão cuidar das do governo?"⁷
7;

c) por-se-á em risco a diversidade e a integridade do patrimônio genético nacional, caso não haja uma efetiva fiscalização da concessão, ofendendo, destarte, preceito constitucional, artigo 225, parágrafo primeiro, inciso II.

Tenho para mim, haja vista tudo o que fora exposto, que somente deve ser posto em prática o regime de concessão florestal proposto pela Lei 11.284/2006, caso exista uma forte fiscalização das áreas cedidas para a concessão, evitando-se o uso indevido e ofensivo da floresta.

Faz-se mister admitir que em essência tal expediente é ótimo, pois além de gerar renda, através do manejo racional das florestas públicas, não causa degradação ao patrimônio ambiental. Entretanto, levando-se em consideração a falta de estrutura que atualmente apresenta o Estado brasileiro, que sequer consegue fiscalizar e punir com efetividade o desmatamento ilegal existente, acredito não ser viável o emprego de concessões florestais, evitando-se, dessarte, um mal pior poderá vir a acontecer.

5. Referências

1. MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 14^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 27.

2. MEDAUAR, Odete. Concessão de Serviço Público. 1^a Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 13.

3. DI PETRO, Maria Zanella. Direito Administrativo. 12^a ed. São Paulo: Atlas, 2001, p.342-349.

4. FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 6^a ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 103.

5. Notícia vinculada no site :
<http://lba.cptec.inpe.br/lba/site/?p=oportunidade&t=0&s=6&lg=&op=347>, acessada em 09
de novembro de 2006.

6. Idem.

7. Idem.

*Acadêmico de Direito das Faculdades Integradas Curitiba, sexto período.

WITCZAK, Alan Bolzan. **Considerações sobre o regime de concessões nas florestas públicas, com base na Lei Nº. 11.284/2006.** Jus Vigilantibus, Vitória, 11 fev. 2007. Disponível em: <http://jusvi.com/doutrinas_e_pecas/ver/23145>. Acesso em: 14 fev. 2007.