

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**  
Centro de Documentação e Informação  
Coordenação de Biblioteca  
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



# **ASPECTOS POLÊMICOS DO PROJETO DE LEI Nº 4.776, DE 2005 – GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS**

***SUELY MARA VAZ GUIMARÃES DE ARAÚJO***

Consultora Legislativa da Área XI

Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial,  
Desenvolvimento Urbano e Regional

**MARÇO/2006**

NOTA TÉCNICA

**SUMÁRIO**

Conteúdo do texto aprovado pelo Legislativo: .....	3
As principais polêmicas:.....	8
Os vetos do Poder Executivo: .....	11

© 2006 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citadas a autora e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de sua autora, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados  
Praça 3 Poderes  
Consultoria Legislativa  
Anexo III - Térreo  
Brasília - DF

## **ASPECTOS POLÊMICOS DO PROJETO DE LEI Nº 4.776, DE 2005 – GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS**

Foi solicitado a esta Consultoria a análise dos “pontos vulneráveis” do PL 4.776/2005, proposição de autoria do Poder Executivo recentemente aprovada pelo Legislativo e transformada na Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que “dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro – SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências” (Lei das Florestas Públicas).

O projeto de lei que gerou a Lei das Florestas Públicas foi objeto de amplo e intenso debate, desde o processo de sua concepção pelo Poder Executivo, até a fase final de sua tramitação no Congresso Nacional. O resultado desse debate, consolidado na Lei 11.284/2006, tem recebido apoio explícito do setor produtivo e de parcela importante do movimento ambientalista.

Não obstante o nível de consenso obtido, não se pode deixar de apontar que ocorreram polêmicas relevantes em relação ao PL 4.776/2005, situação que, vale dizer, é absolutamente normal em discussões que envolvem temas complexos como a gestão das florestas públicas.

Nesse trabalho, primeiramente resume-se o conteúdo do texto final aprovado pelo Congresso Nacional para o PL 4.776/2005 e, na seqüência, apontam-se os aspectos considerados mais polêmicos da proposta. No final, são apresentados os vetos do Poder Executivo, ainda pendentes de apreciação pelo Legislativo.

### **CONTEÚDO DO TEXTO APROVADO PELO LEGISLATIVO<sup>1</sup>:**

---

O texto aprovado pelo Congresso prevê três modelos possíveis para a gestão das florestas públicas: (i) a criação das florestas nacionais, estaduais e municipais

---

<sup>1</sup> Para comparação com o conteúdo da proposta original enviada pelo Poder Executivo, ver o estudo “Comentários sobre o Projeto de Lei que regula a Gestão de Florestas Públicas”, de Alda Lopes Camelo e Suely M. V. G. de Araújo, disponível em [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br).

previstas pelo art. 17 da Lei 9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC), geridas de forma direta; (ii) a destinação das florestas públicas às comunidades locais, na forma de reservas extrativistas, reservas de desenvolvimento sustentável ou projetos de assentamento florestal; e (iii) a concessão florestal, incluindo florestas naturais ou plantadas e as unidades de manejo das florestas nacionais, estaduais e municipais.

Em relação ao tema concessão florestal, alvo da maior parte dos dispositivos do PL 4.776/2005, fica estabelecido basicamente no texto aprovado que:

- a concessão, outorgada sempre de forma onerosa, deve ser autorizada em ato do poder concedente e formalizada mediante contrato precedido de licitação na modalidade concorrência;
- a licitação de cada lote de concessão florestal deve ser precedida de audiência pública, por região, sem prejuízo de outras formas de consulta pública;
- o poder concedente deve definir um Plano Anual de Outorga de Concessão Florestal – PAOF e submetê-lo à manifestação do órgão consultivo da respectiva esfera de governo;
- o PAOF deverá ser previamente apreciado pelo Conselho de Defesa Nacional se envolver áreas situadas na faixa de fronteira e pelo Congresso Nacional quando incluir a concessão de florestas públicas com área superior a 2.500ha;
- o objeto da concessão é a exploração dos produtos e serviços florestais contratualmente especificados;
- a concessão não confere ao concessionário direitos como titularidade imobiliária, acesso ao patrimônio genético para fins de pesquisa ou bioprospecção, exploração de recursos minerais ou pesqueiros etc.;
- impõe-se licenciamento ambiental para as atividades florestais a serem desenvolvidas nas unidades de manejo e, nos casos potencialmente causadores de significativa degradação do meio ambiente, Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA;

- coloca-se como requisito para habilitação na licitação a comprovação de ausência de débitos inscritos na dívida ativa relativos a infração ambiental junto aos órgãos do Sisnama, bem como de decisões condenatórias em ações penais relativas a crime contra o meio ambiente ou a ordem tributária ou a crime previdenciário;
- observadas as normas gerais da Lei de Licitações, o edital de licitação deve conter, entre outros itens, a delimitação, localização e outras informações sobre a unidade de manejo, o prazo da concessão e as condições de renovação e prorrogação, a descrição das condições necessárias à exploração sustentável dos serviços e produtos florestais, os preços mínimos dos produtos ou serviços, a descrição das garantias financeiras e dos seguros exigidos, e a minuta do contrato a ser firmado;
- o edital deve ser submetido a audiência pública previamente ao seu lançamento;
- fica assegurado a qualquer pessoa o acesso aos contratos, decisões ou pareceres relativos à licitação e à concessão;
- o julgamento da licitação deve ser feito com base na combinação dos critérios de maior preço e da melhor técnica, entendida a conjugação dos seguintes fatores: menor impacto ambiental, maiores benefícios sociais diretos, maior eficiência e maior agregação de valor ao produto ou serviço na região da concessão;
- para cada unidade de manejo licitada deve ser assinado um contrato de concessão exclusivo para um único concessionário, vedada a subconcessão;
- são cláusulas essenciais do contrato de concessão, entre outras, as relativas ao objeto, com a descrição da unidade de manejo e dos produtos e dos serviços a serem explorados, ao prazo da concessão, ao modo, à forma e às condições de exploração dos serviços e prática do manejo florestal, aos indicadores da qualidade ambiental e às ações voltadas ao benefício da comunidade local;

- serão previstas, em regulamento, formas alternativas de fixação das garantias e do preço florestal para empresas de pequeno porte e associações de comunidades locais;
- são atribuições do concessionário, além de elaborar e executar o plano de manejo florestal sustentável – PMFS –, entre outras, evitar ações ou omissões que possam causar danos ambientais, informar a autoridade competente no caso de ações ou omissões de terceiros ou fatos que acarretem danos ao ecossistema, buscar o uso múltiplo da floresta, comercializar o produto florestal auferido do manejo, realizar os investimentos sociais definidos no contrato e manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão;
- O PMFS deverá apresentar área geograficamente delimitada destinada à reserva absoluta, representativa dos ecossistemas florestais manejados, equivalente a, no mínimo, 5% do total da área concedida, para monitoramento dos impactos do manejo florestal;
- serão definidos no PAOF lotes de concessão contendo unidades de manejo de tamanhos diversos, para viabilizar o acesso a pequenas e médias empresas;
- o prazo do contrato de concessão florestal será equivalente a, no mínimo, um ciclo de colheita ou exploração e, no máximo, de 40 (quarenta) anos;
- haverá pagamento de preço calculado em função da quantidade de produto ou serviço auferido do objeto da concessão ou do faturamento líquido ou bruto, bem como de preço referente aos custos de realização do processo licitatório, sem prejuízo da responsabilidade do concessionário de realizar outros investimentos previstos contratualmente;
- será fixado valor mínimo a ser exigido anualmente do concessionário, independentemente da produção ou dos valores auferidos com a exploração do objeto da concessão;

- os recursos financeiros oriundos dos preços da concessão florestal de unidades localizadas em áreas de domínio da União serão distribuídos da seguinte forma: o valor mínimo exigido anualmente será destinado 70% ao órgão gestor e 30% ao Ibama; o preço pago, excluído o valor mínimo anual, será destinado 30% aos Estados onde se localiza a floresta, 30% aos Municípios e 40% ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF;
- no caso de florestas nacionais, o valor mínimo anual será destinado ao órgão gestor e o preço pago, excluído o valor mínimo anual, será destinado 40% ao Ibama, 20% aos Estados onde se localiza a floresta, 20% aos Municípios e 20% ao FNDF;
- as causas que extinguem a concessão são esgotamento do prazo contratual, rescisão, anulação, falência ou extinção do concessionário, e desistência do concessionário aceita pelo poder concedente; e
- a inexecução do contrato acarretará, a critério do poder concedente, a rescisão da concessão ou a aplicação das sanções contratuais, sendo que, entre os motivos que podem sustentar a rescisão unilateral pelo poder concedente, estão a condenação do concessionário por crime contra o meio ambiente e a manutenção dos trabalhadores em condições degradantes de trabalho.

Para a concessão florestal, portanto, prevê-se basicamente a seguinte seqüência: inclusão das florestas no cadastro de florestas públicas – preparação do PAOF a ser submetido à manifestação do órgão consultivo competente e a audiência pública – definição das unidades de manejo a serem licitadas – licença ambiental prévia – licitação, com audiência pública prévia à publicação do edital – julgamento da licitação – contratos de concessão – preparação dos planos de manejo pelos ganhadores da licitação – aprovação dos planos de manejo pelo órgão competente (licença de operação) – auditorias florestais periódicas.

Para o controle das concessões, trabalha-se com diferentes frentes: o Ibama e os órgãos estaduais e municipais do Sisnama farão a fiscalização ambiental, o Serviço Florestal Brasileiro e os órgãos gestores estaduais e municipais farão a fiscalização do cumprimento dos contratos de concessão e, pelo menos a cada 3 (três) anos, será feita auditoria independente das concessões, custeada pelo concessionário.

A proposição cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF –, fundo de natureza contábil, gerido pelo órgão gestor federal, destinado a fomentar o desenvolvimento de atividades sustentáveis de base florestal no País e a promover a inovação tecnológica no setor. O FNDF contará com um conselho consultivo, com a participação dos entes da Federação e da sociedade civil.

Cria também, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente – MMA –, o Serviço Florestal Brasileiro – SFB –, com a função de órgão gestor das concessões florestais no âmbito federal. Além disso, o SFB deve, entre outras atribuições, estimular a prática de atividades florestais sustentáveis e manter o Sistema Nacional de Informações Florestais e o Cadastro-Geral de Florestas Públicas. O SFB poderá vir a ter autonomia administrativa e financeira, mediante contrato de gestão e desempenho celebrado com o MMA.

Prevê que o SFB será dirigido por um Conselho Diretor, composto por um diretor geral e quatro diretores, em regime de colegiado, e contará com um com uma ouvidoria. Os membros do conselho diretor serão nomeados pelo Presidente da República, após aprovação prévia pelo Senado Federal. Além disso, o texto aprovado dispõe que o SFB terá suas atividades aprovadas por um Conselho Gestor, formado por representantes de diversos ministérios, que também aprovará as decisões referentes ao FNDF.

O texto dispõe ainda que, contados dez anos da publicação da lei que vier a ser gerada, a área total com concessões florestais da União não poderá ultrapassar 20% do total de área de suas florestas públicas disponíveis para a concessão, com exceção das unidades de manejo localizadas em florestas nacionais.

Por fim, tipifica como crimes as seguintes condutas: (i) “desmatar, explorar economicamente ou degradar floresta, plantada ou nativa, em terras de domínio público ou devolutas, sem autorização do órgão competente”; e (ii) “elaborar ou apresentar, no licenciamento, concessão florestal ou qualquer outro procedimento administrativo, estudo, laudo ou relatório ambiental total ou parcialmente falso ou enganoso, inclusive por omissão”.

## **AS PRINCIPAIS POLÊMICAS:**

---

Ao longo da tramitação do PL 4.776/2005, foram levantadas sérias preocupações associadas ao temor de que os órgãos do Sisnama não venham a ter condições de fiscalizar adequadamente a execução dos planos de manejo nas áreas sujeitas a concessão florestal. Deve-se perceber que, não obstante a criação do Serviço Florestal Brasileiro, que certamente servirá de estímulo para a criação de entidades estaduais semelhantes, o controle e

a fiscalização ambiental permanecem essencialmente sob responsabilidade do Ibama e de seus congêneres nos Estados e Municípios. O SFB tem atribuições essencialmente gerenciais.

As preocupações nessa linha foram amenizadas com alguns ajustes no conteúdo do projeto realizados na sua tramitação na Câmara dos Deputados. No caso das concessões geridas pela União, previu-se que uma parcela do valor mínimo pago anualmente pelos concessionários deve destinar-se ao Ibama, para custeio das atividades de fiscalização ambiental. Além disso, foram suprimidos dispositivos do projeto original que previam a redistribuição de cargos do Ibama para o SFB.

A associação que representa os servidores do Ibama – Asibama –, durante toda a tramitação do PL 4.776/2005, apresentou pesadas críticas à proposta da futura lei. Algumas demandas pontuais da Asibama foram atendidas pelos ajustes feitos na Câmara. A associação, todavia, permaneceu insatisfeita com a proposta, principalmente no que toca à criação do SFB.

Para vários dos agentes técnicos e políticos que acompanharam a tramitação do PL 4.776/2005, parecem persistir dúvidas sobre a capacidade do Poder Público de controle e fiscalização ambiental em relação às áreas sujeitas à concessão florestal. Tais dúvidas têm razão de ser. Pode-se indiscutivelmente afirmar que o sucesso do sistema de concessões florestais previsto pela proposta do Poder Executivo associa-se a um reforço na estrutura de trabalho do Ibama e de outros órgãos e entidades integrantes do Sisnama.

Um questionamento nessa mesma linha de preocupação presente nas discussões em torno do projeto de lei e que merece comentário específico diz respeito ao controle da biopirataria nas áreas sujeitas à concessão florestal. O texto, desde sua versão inicial, veda explicitamente a outorga de direitos de acesso ao patrimônio genético para fins de pesquisa ou bioprospecção. Teme-se, todavia, que o Poder Público não tenha condições de fiscalizar todas as atividades desenvolvidas pelos concessionários nas áreas sujeitas à concessão florestal, situação que poderia facilitar a prática de biopirataria. A resposta do Ministério do Meio Ambiente a esse tipo de preocupação tem sido a de que os concessionários, em regra, não estariam dispostos a colocar em risco todo o contrato de concessão florestal mediante a prática de biopirataria ou outros tipos de condutas ilícitas.

Nos debates em relação à proposta original do Poder Executivo ocorridos na Câmara, foram levantadas preocupações, também, em relação aos dispositivos que se referiam à anuência prévia para uso sustentável da unidade de manejo, que pretendia substituir o processo de licenciamento ambiental. No texto aprovado pela Câmara, contudo, suprimiram-se as referências a essa anuência prévia e efetivaram-se os ajustes necessários na

proposta para sua adequação às normas que regulam o licenciamento ambiental e o Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA.

Em resposta às críticas de que a implantação do sistema de concessões florestais poderia levar à internacionalização da Amazônia, previu-se no texto produzido pela Câmara que somente poderão ser habilitadas nas licitações para concessão florestal empresas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no País. Foram consideradas inconstitucionais as emendas apresentadas por Parlamentares que pretendiam dar exclusividade às empresas de capital nacional nas licitações para concessões florestais, em razão das alterações promovidas em nossa Carta Política pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995.

A principal polêmica jurídica em relação ao conteúdo do PL 4.776/2005 apresenta relação com o art. 49, inciso XVII, da Constituição Federal, que coloca como de competência exclusiva do Congresso Nacional “aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares” (grifou-se).

A proposta original do Poder Executivo e o texto aprovado pela Câmara dos Deputados afastam a aplicação do referido dispositivo de nossa Carta Política às normas que regulam a concessão florestal. Não há qualquer referência à manifestação prévia do Legislativo como condicionante para as concessões. Entendeu-se que, como a concessão florestal tem como objeto a exploração de produtos e serviços relacionados à cobertura florestal, ela não gera qualquer direito real sobre o imóvel em que se situa a cobertura florestal. Em palavras mais simples, a concessão florestal não se confundiria com a concessão de terras públicas.

Há quem discorde desse entendimento. No trâmite inicial do projeto na Câmara dos Deputados, apresentaram-se posições no sentido de que seria inviável a separação entre solo e cobertura florestal na definição do objeto da concessão para manejo florestal. Para uns, a floresta estaria incorporada ao solo. Para outros, na prática, o imóvel ficaria afetado a uma determinada atividade, o manejo florestal. Assim, a concessão para manejo florestal equiparar-se-ia a uma concessão de terras públicas, submetendo-se ao art. 49, inciso XVII, da Constituição. Essa posição, vale dizer, foi sustentada pelo jurista José Afonso da Silva, em reunião de audiência pública ocorrida na Câmara dos Deputados em 12.05.2005.

O Senado Federal caminhou nesse sentido, ao aprovar emenda inserindo § 4º no art. 10 do texto aprovado pela Câmara, estabelecendo:

“Art. 10. ....

§ 4º O Paof [Plano Anual de Outorga de Concessão Florestal] deverá ser submetido a prévia aprovação pelo Congresso Nacional quando incluir a concessão de florestas públicas com área superior a 2.500ha (dois mil e quinhentos hectares), nos termos do inciso XVII do art. 49 da Constituição Federal.”

Perceba-se que a totalidade dos planos anuais de outorga incluirão áreas maiores do que 2.500ha. A viabilidade econômica do manejo florestal em bases sustentáveis impõe unidades de manejo bem maiores do que esse limite. Informações do MMA disponíveis na *Internet* esclarecem: “Numa área de manejo florestal típica, em um hectare de floresta (10.000 m<sup>2</sup>), existem cerca de 200 árvores adultas e mais de 1000 árvores jovens. A atividade de manejo compreende a colheita de 5 a 6 árvores por hectare a cada 30 anos.”

Além da emenda acima mencionada, o Senado Federal apresentou emendas ao texto aprovado pela Câmara prevendo: (i) a apreciação pelo Conselho de Defesa Nacional do PAOF que áreas situadas na faixa de fronteira; (ii) a aprovação prévia pelo Senado Federal das indicações para Diretor-Geral e demais membros do Conselho Diretor do SFB; e (iii) a previsão de um Conselho Gestor, incluindo representantes de diferentes ministérios, com atribuição de aprovar as ações do SFB e as decisões relativas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal. Todas as emendas do Senado foram aprovadas pela Câmara, na fase final de tramitação do PL 4.776/2005.

## **OS VETOS DO PODER EXECUTIVO:**

---

A Lei nº 11.284 – **Lei das Florestas Públicas** –, foi sancionada no dia 02 de março de 2006, com veto em relação aos seguintes dispositivos:

- § 4º do art. 10, dispositivo que previa a aprovação pelo Congresso Nacional do PAOF que incluísse a concessão de florestas públicas com área superior a 2.500ha;
- art. 63, dispositivo que instituía Conselho Gestor para o SFB e o FNDF;
- § 2º do art. 39, dispositivo que vedada a substituição das fontes orçamentárias já asseguradas às atividades de controle e fiscalização a cargo do Ibama, como forma de compensação, em decorrência de recursos destinados a esse fim pela proposta;

- § 1º do art. 58, dispositivo que determinava que o Diretor-Geral e os demais membros do Conselho Diretor do SFB seriam nomeados pelo Presidente da República, após aprovação prévia pelo Senado Federal.

Nas razões de veto relativas ao § 4º do art. 10, optou-se por apresentar sustentação essencialmente de mérito e não jurídica:

*O texto aprovado pelo Congresso Nacional se contrapõe ao princípio apontado no inciso VIII do art. 2º - que diz: "a garantia de condições estáveis e seguras que estimulem investimentos de longo prazo no manejo, na conservação e na recuperação das florestas", uma vez que determina sistemática de submeter o Plano Anual de Outorga Florestal ao Congresso Nacional, o que vincula sua aprovação, inclusive, a contingências políticas de curto prazo, além de criar novos processos administrativos para a tramitação da matéria.*

Nas razões de veto relativas ao art. 63, afirma-se que o dispositivo criava uma inusitada forma de gestão de órgãos públicos, com duas instâncias de deliberação executiva. De fato, não parece haver justificativa para a criação do Conselho Gestor, uma vez que o SFB já possui um Conselho Diretor. No mínimo, haveria conflitos permanentes na atuação das duas instâncias de deliberação.

As razões de veto relativas ao § 2º do art. 39 apontam problema de ordem formal: a matéria seria reservada à Lei Orçamentária Anual.

Por fim, nas razões de veto relativas ao § 1º do art. 58 sustenta-se que a aprovação prévia pelo Senado Federal, em regra, tem sido aplicada a entidades que detêm regime autárquico especial e diretores com mandato. Realmente, essa não é a situação do SFB, que pertence à estrutura do MMA e tem diretores que podem ser exonerados *ad nutum*. De toda forma, a avaliação sobre a pertinência, ou não, da aprovação dos nomes dos diretores pelo Senado Federal parece ter cunho mais político do que técnico.