



COMENTÁRIOS SOBRE O PROJETO DE LEI QUE REGULA A GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS

Alda Lopes Camelo

Consultora Legislativa da Área VIII
Administração Pública e

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Consultora Legislativa da Área XI
Meio Ambiente e Direito Ambiental,

Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional

ESTUDO

MARÇO/2005



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



SUMÁRIO

1. Notas iniciais.....	3
2. Síntese do conteúdo do projeto de lei	4
3. A base constitucional da proposta.....	8
4. As atribuições dos órgãos federais	9
5. O Serviço Florestal Brasileiro	10
6. A compatibilização com o SNUC	12
7. A participação das comunidades locais.....	13
8. As normas sobre licitações e contratos de concessão florestal:	13
9. Comentários finais	14

© 2005 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor 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 seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

COMENTÁRIOS SOBRE O PROJETO DE LEI QUE REGULA A GESTÃO DE FLORESTAS PÚBLICAS

*Alda Lopes Camelo
e Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo*

1. NOTAS INICIAIS

O Projeto de Lei nº 4.776, de 2005, de autoria do Poder Executivo, tem como objetivos básicos: traçar normas gerais sobre a gestão das florestas públicas para a produção sustentável; criar o Serviço Florestal Brasileiro; e criar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal. As florestas públicas de que trata o projeto de lei são florestas, naturais ou plantadas, situadas em área sob domínio público, voltadas à produção florestal.

O PL 4.776/2005 tem o objetivo meritório de procurar reunir normas sobre a gestão das florestas públicas de forma ordenada e com base em princípios que procuram resguardar, entre outros valores, a conservação dos ecossistemas, a biodiversidade, o patrimônio público e os direitos das comunidades locais.

O projeto pretende introduzir no ordenamento jurídico a figura da concessão florestal como instrumento de gestão das florestas públicas, bem como a instituição de um órgão gestor que será responsável pela condução dos processos de outorga no âmbito federal.

O exame da matéria envolve diversos aspectos, compreendendo a apreciação da competência normativa dos entes federados, da abrangência e propriedade dos conceitos propostos, da adequação dos estruturas e mecanismos institucionais aos fins pretendidos, da compatibilidade entre as regras relativas a licitações e contratos de concessão florestal e os princípios constitucionais e de direito administrativo correspondentes, bem como da adequação aos objetivos, princípios e diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.

Registre-se que o Poder Executivo vem trabalhando nesse projeto desde julho de 2003, quando foi retirado de tramitação o PL 7.492/2002, texto elaborado pela equipe do governo Fernando Henrique Cardoso que pretendia dispor sobre o regime de concessão

florestal em florestas nacionais, estaduais e municipais. O texto agora apresentado foi construído com a participação de diversos segmentos, por meio de audiências públicas e reuniões técnicas em várias partes do País.

2. SÍNTESE DO CONTEÚDO DO PROJETO DE LEI

A proposição em questão, após definir princípios e conceitos básicos a serem considerados, prevê os modelos possíveis de gestão das florestas públicas para a produção sustentável: a criação das florestas nacionais, estaduais e municipais previstas pelo art. 17 da Lei 9.985/2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC), geridas de forma direta; a destinação das florestas públicas às comunidades locais, na forma de reservas extrativistas, reservas de desenvolvimento sustentável ou projetos de assentamento florestal; e a concessão florestal.

Em relação ao tema concessão florestal, o projeto de lei estabelece basicamente 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 consulta pública;
- . o poder concedente deve definir um Plano Anual de Outorga de Concessão Florestal – PAOF e submetê-lo à Comissão de Gestão de Florestas Públicas;
- . o objeto da concessão é a unidade de manejo de floresta pública registrada no Cadastro-Geral de Florestas Públicas e incluída no lote de concessão florestal;
- . o edital de licitação deve definir os produtos e serviços florestais cuja exploração será autorizada;
- . a concessão não confere ao concessionário direitos como acessar patrimônio genético para fins de pesquisa ou bioprospecção, de exploração de recursos minerais ou pesqueiros etc.;
- . impõe-se anuência prévia para uso sustentável da unidade de manejo, mediante a apresentação de estudo de viabilidade socioambiental ao órgão competente, sem prejuízo da aprovação do plano de manejo florestal sustentável e da obtenção das licenças cabíveis;

. é requisito para habilitação na licitação a comprovação de ausência de débitos inscritos na dívida ativa relativo a infração ambiental junto aos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA);

. 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 consulta pública;

. é 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 como menor impacto ambiental e maior benefício socioeconômico;

. para cada unidade de manejo licitada deve ser assinado um contrato de concessão exclusivo para um único concessionário, sendo vedada a subconcessão;

. são cláusulas essenciais do contrato de concessão, entre outras, as relativas ao objeto, com a descrição da unidades de manejo, 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, 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;

. 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 sessenta 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 preço mínimo a ser auferido anualmente;
- . os recursos financeiros oriundos dos preços da concessão florestal de unidades localizadas em áreas de domínio da União serão distribuídos da seguinte forma: o preço mínimo será destinado ao órgão gestor; do total pago, excluído o preço mínimo, será destinado 30% aos Estados onde se localiza a floresta, 30% aos Municípios e 40% ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal;
- . no caso de florestas nacionais, o preço mínimo será destinado ao órgão gestor e do total pago, excluído o preço mínimo, será destinado 40% ao IBAMA, 20% aos Estados onde se localiza a floresta, 20% aos Municípios e 20% ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal;
- . 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 Nacional de Florestas Públicas – preparação do Plano Anual de Outorga Florestal, a ser submetido à manifestação da Comissão de Gestão de Florestas Públicas e a consulta pública – definição das unidades de manejo a serem licitadas – anuência prévia para uso sustentável da unidade de manejo, mediante apresentação de estudo de viabilidade socioambiental ao órgão competente – licitação, com consulta 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 e obtenção de outras licenças cabíveis – auditorias florestais periódicas.

Para o controle das concessões, são previstas 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 cinco anos, será feita auditoria independente das concessões, custeada pelo concessionário.

A proposição cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), 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.

Além disso, institui a Comissão de Gestão de Florestas Públicas, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA), com as funções de assessorar, avaliar e propor diretrizes para a gestão de florestas públicas, e manifestar-se sobre o PAOF.

Também no âmbito do MMA, cria 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, promover mecanismos financeiros e de assistência técnica para a viabilização do fomento florestal 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.

O SFB contará com um conselho consultivo e com uma ouvidoria e será dirigido por um conselho diretor, composto por um diretor geral e quatro diretores, em regime de colegiado. Os membros do conselho diretor serão nomeados pelo Presidente da República, mediante indicação do Ministro do Meio Ambiente, a partir de lista tríplice organizada pela Comissão de Gestão de Florestas Públicas. O mandato não poderá exceder o prazo de quatro anos, admitida uma recondução.

O projeto de lei dispõe que o primeiro PAOF deve ser realizado em caráter experimental e que, contados dez anos da publicação da lei que vier a ser gerada, a área total com concessões florestais não poderá ultrapassar 20% do total de área de florestas públicas disponíveis para a concessão, com exceção das unidades de manejo localizadas em florestas nacionais.

Por fim, a proposição tipifica como crime, sujeito à pena de um a quatro anos e multa, as condutas de “destruir, incendiar ou danificar vegetação nativa, plantada ou natural, em terras de domínio público ou devolutas, sem autorização do órgão competente ou utilizá-la em desrespeito aos critérios ou condicionantes estabelecidos na autorização”.

3. A BASE CONSTITUCIONAL DA PROPOSTA

O PL 4.776/2005 pretende estabelecer regras sobre a gestão de florestas públicas situadas em bens de domínio de todos os entes públicos. No parágrafo único de seu art. 1º, determina que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promovam o ajuste das respectivas legislações a suas prescrições.

A competência da União para estabelecer normas gerais sobre florestas, conservação da natureza e proteção do meio ambiente está estabelecida no art. 24, inciso VI, da Constituição Federal. No que concerne à edição de regras sobre contratos administrativos, entre os quais se incluem os de concessão, o art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribui à União a elaboração de normas gerais sobre a matéria.

Esses são os fundamentos constitucionais para a proposição das normas em questão.

Deve-se atentar para o fato de que as normas devem ter caráter geral, respeitando a competência legislativa e a autonomia (art. 18, *caput*, da Constituição Federal) dos demais entes federados. Como assinalado no voto do Ministro Relator, do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADIN 927-3, a formulação do conceito de normas gerais não é tarefa fácil, prestando-se às mais diversas e subjetivas interpretações. Deferindo medida cautelar na referida ADIN, o STF suspendeu a aplicação de algumas disposições da lei de licitações nos Estados, Distrito Federal e Municípios, entre elas a permissão de doação de bens imóveis apenas a outras entidades públicas. Entendeu a Corte Suprema que tais normas extrapolaram o caráter geral autorizado pela Constituição Federal.

No caso do projeto de lei em tela, embora não existam critérios precisos para delimitação de normas gerais e específicas em matéria ambiental, algumas regras, que parecem adentrar em questões administrativas e na definição de estruturas organizacionais, poderão, sob tal aspecto, ser objeto de questionamentos de natureza constitucional. Merecem, assim, maior reflexão as normas que estabelecem procedimentos administrativos para as concessões, envolvendo relações entre órgãos gestores e executores, particularmente a exigência de anuência prévia de que trata o art. 2º, inciso XI. Na mesma situação cita-se o caráter necessariamente oneroso atribuído às concessões (art. 3º, inciso VII, e outros). Ainda que

plenamente justificável a cobrança pela concessão de uso de bem público, pode-se argumentar que a decisão sobre o assunto insere-se na esfera de competência de cada ente da Federação.

4. AS ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS FEDERAIS

Um dos problemas da legislação federal voltada à proteção da flora é a centralização excessiva de atribuições nos órgãos federais do SISNAMA. A distorção vem sobretudo da Lei 4.771/1965 (Código Florestal). A Medida Provisória nº 2.166-67/2001, que altera diversos dispositivos do Código Florestal, entre outros objetivos, procura descentralizar algumas atribuições para os órgãos estaduais e mesmo municipais. Os ajustes nesse sentido feitos até agora, todavia, restringem-se a atribuições relativas às áreas de preservação permanente e à reserva legal. Permanece em vigor, sem alterações pela referida medida provisória, o art. 19 do Código Florestal, que dispõe:

“Art. 19. A exploração de florestas e de formações sucessoras, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá de aprovação prévia do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, bem como da adoção de técnicas de condução, exploração, reposição florestal e manejo compatíveis com os variados ecossistemas que a cobertura arbórea forme. [\(Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989\)](#)”

Parágrafo único. No caso de reposição florestal, deverão ser priorizados projetos que contemplem a utilização de espécies nativas. [\(Incluído pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989\)](#)”

As dificuldades geradas por essa centralização são agravadas por conflitos com disposições sobre o tema fixadas por legislação estadual.

Os problemas na distribuição de competências entre os órgãos ambientais, incluindo os que se referem às florestas, têm sido enfrentados principalmente mediante o estabelecimento de convênios e outros termos de cooperação entre os diferentes níveis de governo.

Em alguns de seus dispositivos, o projeto de lei em questão parece centralizar atribuições excessivas em órgãos federais. Esses dispositivos merecem análise cuidadosa, tendo em vista evitar que se perpetuem ou se agravem distorções já existentes.



No art. 54 do projeto de lei, fica estabelecida a competência do IBAMA para “aprovar e monitorar o plano de manejo florestal sustentável da unidade de manejo das florestas públicas”. Na ausência da indicação de que se trata de florestas em áreas de domínio da União, o IBAMA responderia pela análise também dos planos de manejo executados em florestas públicas estaduais e municipais. Essa opção é correta, diante da existência de um sistema integrado como o SISNAMA?

O § 1º do art. 11 dispõe que “o PAOF será submetido, pelo órgão gestor, à manifestação da Comissão de Gestão de Florestas Públicas a que se refere o art. 55”. O art. 55 prevê que cabe à Comissão de Gestão de Florestas Públicas do MMA “manifestar-se sobre o PAOF”. A redação proposta gera dúvidas sobre o alcance das atribuições da comissão criada no âmbito do MMA. Intenta-se que haja manifestação da comissão também sobre os planos elaborados em nível estadual e municipal?

5. O SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO

Conforme já foi dito, a proposição prevê a criação do SBF, como órgão gestor das concessões florestais no âmbito federal.

Segundo se depreende da Exposição de Motivos, o SBF terá atuação provisória. Segundo tal documento, o SBF contará, inicialmente, com a estrutura necessária à imediata implementação da gestão de florestas públicas, prevendo-se que, em 2006, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei para instituição de uma autarquia com formato e estrutura definitivos. Não foram citadas razões para a não inclusão na proposição da criação da citada autarquia. Subentende-se que o Poder Executivo reconhece o caráter emergencial do assunto, adotando solução provisória para posterior aprofundamento e definição de modelo institucional definitivo.

O SBF integrará a administração direta federal, especificamente o Ministério do Meio Ambiente. O modelo institucional proposto para tal órgão, cuja direção situa-se em nível hierárquico correspondente ao das Secretarias dos Ministérios, tem características particulares em relação àquelas.

O SBF terá direção colegiada, a exemplo do que ocorre com as agências reguladoras. Todavia, diferentemente de tais entidades, que têm natureza autárquica e possuem autonomia estabelecida por lei, o SBF poderá, a critério do Poder Executivo, ter autonomia administrativa e financeira, devendo, nesse caso, ser celebrado contrato de gestão e desempenho, com o detalhamento de planos anuais de trabalho.

A realização de licitações e a gestão de contratos de concessão florestal pelo SBF deverão ser objeto de delegação pelo poder concedente, cujas funções, de acordo com o projeto, serão exercidas pelo Ministério do Meio Ambiente.

O SBF terá em sua estrutura um conselho consultivo e uma ouvidoria, cabendo a esta última, entre outras atribuições, receber pedidos de informação e esclarecimentos e responder diretamente aos interessados.

Assim, sob certos aspectos, a atuação do SBF aproxima-se à dos órgãos reguladores, distinguindo-se destes, essencialmente, pelo fato de não dispor de autonomia, a qual somente lhe será dada por decisão do Poder Executivo, e, ainda, porque parte essencial de suas funções deverá ser objeto de delegação, que, embora previsível, não prescinde de ato formal do Poder Executivo.

No que tange à sua interação com outros órgãos federais, fica clara a proposta de ter no nível federal, de um lado, o SFB respondendo por atividades de fomento florestal e de controle dos contratos de concessão, e, de outro lado, o IBAMA respondendo por ações de licenciamento e fiscalização ambiental.

A proposta estabelece que, previamente à publicação do edital de licitação para concessão florestal, seja submetido ao IBAMA estudo de viabilidade socioambiental, no qual serão avaliados os impactos ambientais da concessão florestal, na unidade de manejo e seu entorno, considerando as implicações socioculturais no modo de vida das comunidades locais. Após o recebimento desse estudo, o IBAMA deverá manifestar-se sobre o desenvolvimento de manejo florestal para exploração de produtos e serviços na unidade de manejo, sendo sua anuência condição indispensável para o prosseguimento dos procedimentos pertinentes à concessão.

Uma vez celebrado o contrato de concessão, caberá ao órgão gestor – SBF, mediante delegação, fiscalizar a execução do contrato, o que implica a verificação da execução do próprio plano de manejo, que integra indissolivelmente o contrato. Por sua vez, o IBAMA mantém suas funções de fiscalização e proteção das florestas públicas, de acordo com os arts. 53 e 54 do projeto.

Espera-se que o Poder Executivo consiga que as ações do SBF e do IBAMA sejam efetivadas de forma complementar, evitando conflitos institucionais.

Cabe ponderar, ainda, se a distribuição dos recursos oriundos da concessão florestal de unidades de manejo localizadas em áreas de domínio da União (art. 40) é justa, diante dessas atribuições. Perceba-se que o sistema de concessões florestais previsto pelo projeto de lei não funcionará a contento sem a reestruturação dos órgãos responsáveis pela fiscalização ambiental em termos de recursos humanos e materiais.

6. A COMPATIBILIZAÇÃO COM O SNUC

Dispõe o art. 17 da Lei 9.985/2000 (Lei do SNUC):

“Art.17. A Floresta Nacional 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 métodos para exploração sustentável de florestas nativas.

§ 1º A Floresta Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º Nas Florestas Nacionais é admitida a permanência de populações tradicionais que a habitam quando de sua criação, em conformidade com o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.

§ 3º A visitação pública é permitida, condicionada às normas estabelecidas para o manejo da unidade pelo órgão responsável por sua administração.

§ 4º A pesquisa é permitida e incentivada, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e àquelas previstas em regulamento.

§ 5º A Floresta Nacional disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e, quando for o caso, das populações tradicionais residentes.

§ 6º A unidade desta categoria, quando criada pelo Estado ou Município, será denominada, respectivamente, Floresta Estadual e Floresta Municipal.”

O PL 7.492/2002 tratava do regime de concessão florestal em florestas nacionais, estaduais e municipais, unidades de conservação instituídas na forma do art. 17 da Lei do SNUC. O PL 4.776/2005 é mais amplo, trazendo normas sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável. Admite a concessão de unidades de manejo florestal não integrantes de unidades de conservação.

No caso de florestas nativas, seria conveniente exigir que as concessões sempre fossem relativas a unidades de manejo das florestas nacionais, estaduais ou municipais criadas na forma do art. 17 da Lei do SNUC? Perceba-se que os estudos necessários para a criação dessas unidades de conservação já asseguram, em tese, a viabilidade socioambiental da exploração florestal.

7. A PARTICIPAÇÃO DAS COMUNIDADES LOCAIS

O art. 7º do projeto de lei prevê um tratamento específico para as áreas destinadas às comunidades locais: criação de reservas extrativistas, reservas de desenvolvimento sustentável e outras unidades de conservação, e concessão de uso em projetos de assentamento florestal. As comunidades locais, todavia, não ficam impedidas de participar das licitações (§ 2º do art. 7º).

Em primeira análise, parece que a participação das comunidades locais mereceria mais atenção no debate sobre a futura lei. O texto proposto pelo Poder Executivo, não obstante prever as três modalidades de gestão já mencionadas – a criação das florestas nacionais, estaduais e municipais previstas pelo art. 17 da Lei 9.985/2000, geridas de forma direta; a destinação das florestas públicas às comunidades locais, na forma de reservas extrativistas, reservas de desenvolvimento sustentável ou projetos de assentamento florestal; e a concessão florestal – traz normas detalhadas apenas sobre as concessões florestais e, mesmo em relação às concessões, não chega a se deter em particularidades atinentes à participação das comunidades locais.

8. AS NORMAS SOBRE LICITAÇÕES E CONTRATOS DE CONCESSÃO FLORESTAL:

As regras pertinentes às licitações seguem, em linhas gerais, os princípios e procedimentos previstos na Lei 8.666/1993 – estatuto das licitações.

Relativamente à fase de habilitação, a exigência específica que se pretende introduzir, qual seja a comprovação de ausência de débitos inscritos na dívida ativa relativos a infração ambiental junto aos órgãos competentes integrantes do SISNAMA, embora no mérito seja totalmente justificável, pode encontrar dificuldades em sua operacionalização, dada a inexistência de um cadastro de informações, permanentemente atualizado, que reúna dados de todos os órgãos estaduais e municipais integrantes daquele sistema.

Com relação ao conteúdo do edital de licitação, o inciso III do art. 22 prevê a possibilidade de renovação da concessão, o que não se verifica na lei de licitações e na legislação geral pertinente a concessão de serviços públicos (Lei 8.987/1995).

Relativamente aos critérios de seleção, a proposição apresenta regras próprias, o que se justifica pela especificidade da matéria. Assim, indicam-se como critérios, que deverão ser combinados para a escolha da melhor proposta, o maior preço ofertado ao poder concedente e a melhor técnica, considerando, neste caso, o menor impacto ambiental, os maiores benefícios sociais diretos e a maior eficiência – este último, embora válido como princípio, carece de parâmetros mais objetivos.

Quanto aos contratos de concessão, as regras gerais dos contratos administrativos são reproduzidas na proposição. Entre as regras específicas, devem ser destacadas as que tratam do acesso às concessões por empresas de pequeno e médio porte e por associações de comunidades locais, que têm o mérito de considerar os aspectos sociais envolvidos no tema. Igualmente relevantes são as regras que visam impedir a concentração econômica, mediante a previsão de número máximo de contratos a ser firmados por um concessionário em um mesmo lote de concessão florestal, bem como a definição de limite percentual máximo de área de concessão florestal para cada concessionário, calculado sobre a área das unidades de manejo disponíveis.

9. COMENTÁRIOS FINAIS

Além dos pontos acima, há outras questões que merecem ser colocadas em debate em relação à proposta em análise, como por exemplo:

- . Seria viável alguma simplificação na seqüência de atos necessários para as concessões?
- . Que medidas são necessárias para a reestruturação do sistema de fiscalização ambiental, para assegurar a própria eficiência do modelo de concessões proposto?
- . De uma forma geral, o governo tem capacidade para controlar o sistema a ser criado?

Deve-se dizer que, diante de uma proposta ampla como o PL 4.776/2005, dúvidas e polêmicas são plenamente compreensíveis. Espera-se que o processo de debate que irá ocorrer na comissão especial instituída nesta Casa consiga alcançar um consenso técnico e político sobre a proposição, e gere uma lei consistente para regular tão importante matéria.