

PARECER Nº , DE 2005

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 62, de 2005 (nº 4.776, de 2005, na Câmara dos Deputados), que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável.

RELATORA: Senadora ANA JÚLIA CAREPA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 62, de 2005, ora sob exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), *dispõe sobre a gestão de florestas públicas para 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.*

A proposição original, o PL nº 4.776, de 2005, encaminhado, pelo Poder Executivo, à Câmara dos Deputados, foi aprovada, na forma de substitutivo, por aquela Casa do Congresso Nacional, e ora tramita, no Senado Federal, como PLC nº 62, de 2005.

No Senado Federal, a matéria foi distribuída às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), de Assuntos Econômicos (CAE) e à CMA, cabendo a esta Comissão manifestar-se sobre o mérito da proposição.

O projeto original – o PL nº 4.776, de 2005 –, engloba os seguintes componentes:

Título I – Das Disposições Preliminares.

Capítulo Único – Dos Princípios e Definições.

Título II – Da Gestão de Florestas Públicas.

Capítulo I – Da Gestão Direta; Capítulo II – Da Destinação às Comunidades Locais; Capítulo III – Das Concessões Florestais.

Título III – Dos Órgãos Responsáveis.

Capítulo I – Do Poder Concedente; Capítulo II – Dos Órgãos Executores de Políticas de Meio Ambiente; Capítulo III – Do Órgão Consultivo; Capítulo IV – Do Órgão Gestor.

Título IV – Do Serviço Florestal Brasileiro.

Capítulo I – Da Criação do Serviço Florestal Brasileiro; Capítulo II – Da Estrutura Organizacional e Gestão do Serviço Florestal Brasileiro; Capítulo III – Da Cooperação entre Unidades da Federação.

Título V – Das Disposições Transitórias e Finais.

O art. 2º do Título I (*Das Disposições Preliminares*) enumera os princípios da gestão de florestas públicas, dentre os quais devem ser destacados os seguintes: a conservação dos ecossistemas e da biodiversidade; o estabelecimento de atividades voltadas para o uso sustentável das florestas e para o desenvolvimento socioeconômico; a promoção do processamento local e o incentivo à agregação de valor; a garantia de condições estáveis e seguras que estimulem investimentos de longo prazo no manejo, conservação e na recuperação das florestas.

O art. 3º apresenta diversos conceitos relativos à referida gestão:

a) concessão florestal – delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços, mediante licitação;

b) anuência prévia para uso sustentável – documento expedido pelo órgão competente (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) ou órgão estadual de meio ambiente), precedido

por estudo de viabilidade socioambiental e prévio à publicação do edital de licitação para concessão florestal, anuindo sobre o desenvolvimento de manejo florestal;

c) estudo de viabilidade socioambiental – elaborado pelo órgão gestor – o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) – para avaliar os impactos ambientais da concessão florestal, considerando as implicações socioculturais no modo de vida das comunidades locais;

d) auditoria florestal – ato de avaliação independente e qualificada do cumprimento de atividades florestais e compromissos econômicos, sociais e ambientais assumidos por meio do plano de manejo florestal e do contrato de concessão;

e) órgão gestor – órgão do poder concedente, dotado de competência para disciplinar e conduzir o processo de outorga da concessão florestal (o SFB, no caso de florestas sob domínio da União);

f) poder concedente – União, Estado, Distrito Federal ou Município com domínio sobre a floresta pública.

No Título II (*Da Gestão de Florestas Públicas*), o art. 4º prevê três instrumentos para a referida gestão: criação e gestão direta de florestas nacionais, estaduais e municipais, nos termos da Lei nº 9.985, de 2000 (Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC); destinação de florestas públicas a comunidades locais; e concessão florestal.

No caso da Gestão Direta (Capítulo I, arts. 5º e 6º), o Poder Público poderá, para a execução de atividades subsidiárias, firmar convênios, termos de parceria, contratos ou instrumentos similares com terceiros. A duração desses contratos e instrumentos fica limitada a 120 meses.

No Capítulo II (*Da Destinação às Comunidades Locais*), o art. 7º prevê que, antes da realização das concessões florestais, as florestas públicas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais serão identificadas para serem, sem ônus financeiro para os beneficiários, destinadas, entre outras, às seguintes formas de gestão: criação de reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável; concessão de uso, por meio de projetos de assentamento florestal, de desenvolvimento sustentável e agroextrativistas ou outros similares.

O Capítulo III (*Das Concessões Florestais* – Seções I a XIV, arts. 8º a 50) estabelece, inicialmente (art. 8º), que a concessão será outorgada mediante contrato, com base em licitação.

Segundo o art. 9º, a publicação do edital de licitação de cada lote de concessões será precedida por consulta pública regionalizada, realizada pelo órgão gestor competente (o SFB, no caso da União).

De acordo com o art. 10, serão elegíveis para concessão as unidades de manejo previstas no Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF), proposto pelo órgão gestor e definido pelo poder concedente. O Paof identificará, para cada ano, as florestas públicas passíveis de serem submetidas a processo de concessão, e será submetido, pelo órgão gestor, à manifestação da Comissão de Gestão de Florestas Públicas e a consulta pública. O Paof federal deverá considerar os Paof dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Na Seção II (*Do Processo de Outorga*), o art. 14 estipula que as referidas licitações serão realizadas na modalidade concorrência e serão outorgadas a título oneroso.

A Seção III (*Do Objeto da Concessão*), que engloba os arts. 15 a 18, estabelece que será outorgada concessão florestal de unidade de manejo de floresta pública registrada no Cadastro Geral de Florestas Públicas e incluída no lote de concessão florestal.

Conforme o art. 17, *os produtos de uso tradicional e de subsistência para as comunidades locais serão excluídos do objeto da concessão e explicitados no edital, juntamente com a definição das restrições e da responsabilidade pelo manejo das espécies das quais derivam esses produtos, bem como por eventuais prejuízos ao meio ambiente e ao poder concedente, advindos deste manejo.*

Pelo art. 18, a concessão florestal não confere à concessionária, entre outros, os direitos *de acessar patrimônio genético para fins de pesquisa e desenvolvimento, bioprospecção ou constituição de coleções e pela fixação do carbono.*

De acordo com a Seção IV (art. 19), a anuência prévia para uso sustentável da unidade de manejo será requerida pelo órgão gestor, mediante a apresentação de estudo de viabilidade socioambiental ao órgão competente.

Essa anuência não autoriza o início das atividades florestais na unidade de manejo, sendo indispensável a aprovação do Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) e a obtenção das licenças cabíveis.

A Seção VII (arts. 22 a 26) trata do edital de licitação, define seus componentes e estabelece que ele será elaborado pelo poder concedente e submetido à consulta pública, previamente a seu lançamento. Prevê, ainda, a possibilidade de que pessoa jurídica, constituída na forma de consórcio, participe da licitação.

A Seção VIII (*Do Critério de Seleção* – art. 27) fixa que, no julgamento da licitação, a melhor proposta será definida pela combinação de dois critérios: o maior preço ofertado como pagamento ao poder concedente e a melhor técnica, definida com base nos critérios de menor impacto ambiental, maiores benefícios sociais diretos e maior eficiência.

A Seção IX (*Do Contrato de Concessão* – arts. 28 a 36) prevê que para cada unidade de manejo licitada será assinado um contrato de concessão com um único concessionário, não sendo admitida a subconcessão.

O art. 30 determina que, nos contratos de financiamento, as concessionárias *poderão oferecer em garantia os direitos emergentes da concessão, até o limite que não comprometa a operacionalização e a continuidade da execução do plano de manejo florestal sustentável ou das demais atividades florestais.*

Segundo o disposto no art. 31, § 3º, *no exercício da fiscalização, o órgão gestor terá acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos, financeiros do concessionário, respeitando-se os limites do sigilo legal ou constitucionalmente previsto.*

O art. 32, § 4º, estipula que no final do contrato de concessão, o concessionário é obrigado a devolver a floresta pública ao poder concedente nas condições previstas no contrato.

O Paof deverá incluir lotes de concessão que contenham unidades de manejo de tamanhos diversos, de modo a garantir o acesso às concessões florestais por pessoas jurídicas de pequeno porte (art. 33).

Conforme o art. 35, o prazo dos contratos de concessão florestal será equivalente a, no mínimo, um ciclo de colheita ou exploração, e, no máximo, sessenta anos.

Na Seção X (*Do Preço Florestal*), o art. 37 garante, nos casos e condições previstos na lei, no edital de licitação e no contrato de concessão, o ressarcimento dos custos das obras e instalações que reverterem ao titular da área, na extinção do contrato. Estipula, ainda, que o edital definirá um preço mínimo para a concessão.

O art. 40 define o rateio da receita proveniente das concessões entre Estados, Municípios, Ibama e Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF). No caso de concessões em áreas sob domínio da União, o preço mínimo será destinado, integralmente, ao órgão gestor; já o preço total pago, excluída a parcela correspondente ao preço mínimo, terá a seguinte distribuição: Estados – 30%; Municípios – 30%; FNDF – 40%.

No caso de concessões relativas a florestas nacionais, o preço mínimo também será destinado ao órgão gestor. Já o preço total pago, excluída a parcela correspondente ao mínimo, será distribuído da seguinte forma: Ibama – 40%; Estados – 20%; Municípios – 20%; FNDF – 20%.

A Seção XI trata do Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal, de natureza contábil, administrado pelo órgão gestor federal e destinado a fomentar o desenvolvimento de atividades sustentáveis de base florestal no Brasil, bem como a promover a inovação tecnológica do setor.

A Seção XII (*Das Auditorias Florestais* – arts. 43 e 44) determina que, sem prejuízo da fiscalização ordinária, as concessões serão submetidas a auditorias florestais, em prazos não superiores a cinco anos, cujos custos serão assumidos pelos concessionários. Estipula, ainda, que qualquer pessoa física ou jurídica, devidamente autorizada pelo órgão gestor, poderá fazer visitas de comprovação às operações florestais de campo.

A Seção XIII (*Da Extinção da Concessão* – arts. 45 a 48) identifica os casos em que será extinta a concessão: esgotamento do prazo contratual; rescisão; anulação; falência ou extinção do concessionário; desistência e devolução, por opção do concessionário, das áreas concedidas.

O art. 46, que disciplina a rescisão da concessão, identifica, entre outros, os seguintes casos em que o poder concedente poderá, de modo

unilateral, promover tal rescisão: descumprimento de cláusulas contratuais; descumprimento do PMFS; falta de pagamento do preço florestal; ocorrência de fato superveniente de interesse público que justifique a rescisão, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento de ressarcimento.

A Seção XIV (*Das Florestas Nacionais* – arts. 49 e 50) estipula que, no caso dessas florestas, a concessão somente será efetivada após aprovação do Plano de Manejo de Unidade de Conservação, nos termos da Lei nº 9.985, de 2000.

O Título III (capítulos I a IV) do projeto ora examinado identifica os órgãos responsáveis pela gestão das florestas públicas:

a) poder concedente – União, Estado, Distrito Federal ou Município, com domínio sobre a floresta pública;

b) órgão executor de políticas de meio ambiente – órgãos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais responsáveis pelo licenciamento, controle e fiscalização ambiental das atividades florestais, nas suas respectivas jurisdições;

c) órgão consultivo – órgão com representação do Poder Público e da sociedade civil, destinado a assessorar, avaliar e propor diretrizes para gestão de florestas públicas;

d) órgão gestor – órgão do poder concedente, dotado de competência para disciplinar e conduzir o processo de outorga da concessão.

O Capítulo I (art. 52) do Título III estipula que ao poder concedente cabem, entre outras, as seguintes atividades: definir o Paof e submetê-lo a consulta pública; consultar a Comissão de Gestão de Florestas Públicas sobre a adoção de ações de gestão de florestas públicas, bem como sobre o PAOF; definir as áreas a serem submetidas à concessão; estabelecer os termos de licitação e os critérios de seleção.

O Capítulo II (*Dos Órgãos Executores de Políticas de Meio Ambiente* – arts. 53 e 54) determina que aos órgãos executores locais e seccionais cabe exercer a fiscalização sobre as florestas públicas e as unidades de manejo e “expedir anuência prévia para uso sustentável quanto à viabilidade ambiental da área a ser submetida à concessão florestal”. Ao Ibama compete aprovar e monitorar o plano de manejo florestal sustentável

da unidade de manejo das florestas públicas e atuar, de forma suplementar, na fiscalização.

O Capítulo III (*Do Órgão Consultivo* – arts. 55 e 56) institui a Comissão de Gestão de Florestas Públicas, destinada a avaliar e propor diretrizes para a gestão de florestas públicas e manifestar-se sobre o PAOF.

O Capítulo IV (*Do Órgão Gestor* – art. 57) disciplina a atuação dos órgãos gestores federal, estaduais e municipais, estabelecendo que, no âmbito das respectivas competências, cabe a eles, entre outros aspectos:

a) elaborar a proposta do Paof, a ser submetida ao poder concedente;

b) realizar estudos de viabilidade socioambiental e inventário amostral;

c) gerir e fiscalizar os contratos de concessão florestal, atuar em estreita colaboração com os órgãos de defesa da concorrência, com vistas a impedir a concentração econômica nos serviços e produtos florestais, à promoção da concorrência e à eficácia na implementação da defesa da concorrência no setor;

d) efetuar o controle prévio e *a posteriori* de atos e negócios jurídicos a serem celebrados entre concessionários, impondo-lhes restrições à mútua constituição de direitos e obrigações, especialmente comerciais, e, inclusive, a abstenção do próprio ato ou contrato ilegal; e

e) promover ações para a disciplina dos mercados de produtos florestais e seus derivados, em especial para controlar a competição de produtos florestais de origem não-sustentável.

O Título IV trata do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), estabelecendo, em seu Capítulo I (arts. 58 e 59), que o SFB integrará a estrutura do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e terá, entre outras, as seguintes atribuições: exercer a função de órgão gestor das florestas públicas; estimular e fomentar a expansão da base florestal plantada; promover mecanismos financeiros e de assistência técnica para a viabilização do fomento florestal; criar e manter o Sistema Nacional de Informações Florestais, integrado ao Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SINIMA); criar e manter o Cadastro-Geral de Florestas Públicas.

O Capítulo II (arts. 60 a 65) disciplina a estrutura organizacional e a gestão do SFB, estabelecendo que ele será dirigido por um Conselho Diretor, composto por um Diretor-Geral e quatro diretores, em regime de colegiado, nomeados pelo Presidente da República, mediante indicação do Ministro de Estado do Meio Ambiente, a partir de lista tríplice organizada pela Comissão de Gestão de Florestas Públicas.

Pelo art. 66, o SFB contará com um Conselho Consultivo, formado por representantes do Poder Público, dos empresários, dos trabalhadores, da comunidade científica, dos movimentos sociais e das organizações não-governamentais, e terá a finalidade de assessorar, avaliar e propor diretrizes ao SFB.

O SFB contará, ainda, com uma Ouvidoria, à qual competirá, primeiramente, receber pedidos de informação e esclarecimento, acompanhar o processo interno de apuração das denúncias e reclamações afetas ao SFB e responder diretamente aos interessados.

O Título V (arts. 75 a 84) trata das Disposições Transitórias e Finais. O art. 75 prevê que as unidades de manejo em florestas públicas com PMFS aprovados e em execução serão vistoriadas pelo órgão ambiental competente, para averiguar o andamento da atividade. As unidades onde não for verificado o correto andamento do manejo terão o PMFS cancelado e deverão ser desocupadas, sem ônus para o Poder Público. As unidades nas quais esse andamento for correto serão submetidas a processo de licitação, no prazo de até 24 meses.

O art. 78 estipula que *as florestas públicas não destinadas a manejo florestal ou unidades de conservação ficam impossibilitadas de conversão para uso alternativo do solo, até que sua classificação de acordo com o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) esteja oficializada e a conversão seja plenamente justificada.*

Finalmente, o art. 79 prevê que o primeiro PAOF em florestas públicas será realizado em caráter experimental.

Ao encaminhar o projeto de lei ao Presidente da República, a Ministra do Meio Ambiente, em sua Exposição de Motivos, enfatizou que, a despeito de seu relevante potencial florestal, não existe, no arcabouço jurídico nacional, instrumento normativo específico que defina a gestão das florestas

públicas. Ressaltou, ainda, que as formas de acesso estabelecidas atualmente são insuficientes para garantir o uso sustentável desse potencial.

Apontou, em seguida, a existência de três instrumentos de gestão de florestas públicas para produção sustentável: o manejo por particulares, com a privatização das florestas; a gestão direta do patrimônio florestal pelo Estado; e a gestão indireta, com a implementação do manejo sustentável por terceiros, com a manutenção do domínio público sobre os recursos.

Enfatizou que a primeira alternativa – a privatização das florestas públicas – não é conveniente para o Estado, para a sociedade e para o meio ambiente. A gestão direta, por representar uma intervenção do Estado no domínio econômico, só é possível em casos de segurança nacional ou de relevante interesse coletivo.

Apontou que a falta de uma instância de fomento florestal tem imputado à economia, ao meio ambiente e à sociedade brasileira significativas perdas decorrentes do desperdício de matéria-prima, do desmatamento de grandes extensões territoriais, da ausência de reposição, da má utilização dos recursos florestais, da ineficiência da indústria e da desconsideração do potencial produtivo do setor florestal.

Argumentou que, a partir de 2003, houve significativa retração na oferta de matéria-prima florestal, em decorrência de um conjunto de medidas adotadas pelo Governo Federal: suspensão da aprovação de planos de manejo florestal em terras públicas; regularização de planos de manejo já aprovados, em estrita obediência aos preceitos legais vigentes; e a intensificação da fiscalização e do controle das Autorizações de Transporte de Produtos Florestais (ATPF).

Ao tramitar na Câmara dos Deputados o projeto foi aperfeiçoado mediante diversas alterações, resumidas a seguir, que resultaram no substitutivo enviado ao Senado Federal, na forma do PLC nº 62, de 2005:

a) eliminou-se a exigência da anuência prévia para o manejo sustentável, documento a ser expedido pelo órgão competente, bem como do estudo que deveria preceder esse documento – o estudo de viabilidade socioambiental;

b) o projeto passou a fazer referência a florestas estaduais e municipais, e não apenas às nacionais;

c) nas concessões de uso por comunidades locais deverão ser observadas as diretrizes do Programa Nacional de Reforma Agrária;

d) concedeu-se permissão ao Poder Público para regularizar posses de comunidades locais sobre áreas por elas tradicionalmente ocupadas ou utilizadas;

e) previamente à publicação do edital, deverá ser realizada audiência pública, e não uma simples consulta pública;

f) o Plano Anual de Outorga Florestal (Paof) será submetido, pelo órgão gestor, ao órgão consultivo da respectiva esfera de governo, e não mais à Comissão de Gestão de Florestas Públicas, ficando excluída, também, nova consulta pública;

g) observância das normas e diretrizes governamentais relativas à faixa de fronteira;

h) inclusão de dispositivos que tratam especificamente do licenciamento ambiental e estipulam que a licença prévia para uso sustentável da unidade de manejo será requerida pelo órgão gestor, mediante a apresentação de relatório ambiental preliminar ao órgão ambiental competente;

i) nos casos de atividades potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental, será exigido Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), para a concessão da licença prévia;

j) o início das atividades florestais na unidade de manejo somente será efetivado com a aprovação do respectivo PMFS pelo órgão ambiental competente e a consequente obtenção da licença de operação pelo concessionário;

k) explicitação de que somente poderão ser habilitadas, nas licenças para concessão florestal, empresas ou outras pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no País;

l) o poder concedente exigirá garantias suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos nos contratos de concessão florestal, em modalidades como caução em dinheiro, títulos da dívida pública, seguro-garantia e fiança bancária;

m) o PMFS deverá apresentar área claramente delimitada destinada a uma reserva absoluta, equivalente a pelo menos 5% da área total concedida, destinada à conservação da biodiversidade e ao monitoramento dos impactos do manejo florestal;

n) o prazo máximo dos contratos de concessão é reduzido de sessenta para quarenta anos;

o) o pagamento de preço calculado sobre os custos de realização do edital de licitação da concessão florestal será definido no edital e poderá ser parcelado em até 1 ano;

p) fixação, nos termos do regulamento, do valor mínimo a ser exigido, anualmente, do concessionário, o qual integrará os pagamentos anuais por ele devidos; o valor não poderá ser superior a 30% do preço calculado em função da quantidade de produto ou serviço auferido mediante a concessão;

q) nova distribuição dos recursos financeiros oriundos dos preços da concessão florestal relativa a áreas de domínio da União: preço mínimo – 70% ao órgão gestor e 30% ao Ibama; preço pago, excluído o valor correspondente ao preço mínimo – 30% para os estados, 30% para os municípios e 40% para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF), sendo que, no caso de florestas nacionais criadas pela União, 40% serão destinados ao Ibama, 20% aos estados, 20% aos municípios e 20% ao FNDF;

r) aplicação dos recursos do FNDF exclusivamente em projetos de órgãos e entidades públicas, ou entidades privadas sem fins lucrativos;

s) realização de auditorias, nas concessões, a cada três anos;

t) definição da Comissão de Gestão de Florestas Públicas, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, como órgão consultivo do SFB;

u) caracterização do SFB como entidade voltada exclusivamente à gestão de florestas públicas, atuando como órgão gestor da política de concessões e do FNDF;

v) nomeação do Diretor-Geral e dos demais membros do Conselho Diretor do SFB mediante decisão exclusiva do Presidente da República, ficando excluída a indicação de nomes, pelo Ministro do Meio Ambiente, a partir de lista tríplice organizada pela Comissão de Gestão de Florestas Públicas;

x) as áreas públicas já ocupadas e convertidas para uso alternativo do solo, na data de publicação da lei resultante do projeto em pauta, ficarão excluídas das concessões florestais, desde que confirmada sua vocação para o uso então vigente, por meio do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE);

y) garantia do direito de continuidade das atividades econômicas desenvolvidas, em conformidade com as normas legais em vigor, pelos atuais ocupantes de áreas de até 2.500 hectares, pelo prazo de 5 anos, a partir da publicação da lei que resultar do projeto ora examinado; e

z) alterações nas Leis nº 10.683, de 2003, relativa à estrutura da administrativa do Poder Executivo Federal; nº 9.605, de 1998, que trata dos crimes ambientais; nº 4.771, de 1965 (Código Florestal); nº 6.938, de 1981, que estabeleceu a Política Nacional de Meio Ambiente; e nº 6.015, de 1973, que dispõe sobre os registros públicos, de modo a ajustar esses diplomas legais à norma sob análise.

Nesta Casa do Congresso Nacional, foram apresentadas 23 emendas à proposição em exame.

As Emendas nºs 1 e 2, do Senador João Capiberibe, modificam, respectivamente, os arts. 63 e 64, relativos ao quadro de pessoal do SFB.

As Emendas nºs 3 e 17, dos Senadores Flexa Ribeiro e Gilberto Goellner, respectivamente, alteram o inciso I do art. 3º, definindo como florestas públicas as situadas em *bens sob domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração*

indireta, devidamente registrados junto aos cartórios competentes ou identificados em sentença judicial transitada em julgado.

As Emendas n^{os} 4 e 18, de autoria dos Senadores Flexa Ribeiro e Gilberto Goellner, respectivamente, modificam o inciso II do art. 6^o, estabelecendo que as concessões de uso e similares deverão estar ajustadas aos arts. 187 a 189 da Constituição Federal, e não apenas ao art. 189, de modo a subordinar a destinação de terras públicas e devolutas às determinações da política agrícola do País.

As Emendas n^o 5 e 19, dos Senadores Flexa Ribeiro e Gilberto Goellner, respectivamente, alteram o inciso III do art. 11, estabelecendo que, na elaboração do Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF), serão excluídas as *áreas de terras objeto de concessão ou autorização de ocupação pelo órgão fundiário competente sob posse de particular, com o propósito de evitar o agravamento de conflitos sociais e da insegurança jurídica sobre áreas de posse mansa e pacífica, bem como naquelas objeto de ocupação autorizada pelo órgão fundiário competente.*

As Emendas n^{os} 6 e 20, dos Senadores Flexa Ribeiro e Gilberto Goellner, respectivamente, alteram o art. 71, pelo qual são definidos casos em que não será permitida a conversão, para uso alternativo do solo, de florestas públicas não destinadas a manejo florestal ou unidades de conservação.

A Emenda n^o 7, do Senador Flexa Ribeiro, modifica o art. 72, excluindo do processo de concessão de florestas públicas as áreas de até 2.500 hectares já ocupadas e que estejam aguardando regularização fundiária.

As Emendas n^{os} 8, 9, 21 e 22, dos Senadores Flexa Ribeiro e Gilberto Goellner, suprimem os arts. 81 e 82, mas a justificativa apresentada não tem vinculação com esses dispositivos.

As Emendas n^{os} 10 e 23, dos Senadores Flexa Ribeiro e Gilberto Goellner, respectivamente, alteram o art. 83, dando nova redação aos arts. 44-A, 44-B e 44-C da Lei n^o 4.771, de 1965 (Código Florestal).

A Emenda nº 11, do Senador Flexa Ribeiro, modifica o art. 40, dando nova distribuição ao total dos recursos financeiros relativos aos preços da concessão florestal: 20% para o órgão gestor federal, 20% para o órgão ambiental federal, 20% para o Estado onde se localize a área licitada, 20% para o Município onde se localize essa área e 20% para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF).

A Emenda nº 12, do Senador Flexa Ribeiro, embora faça referência a alterações no art. 42 do PLC, busca, de fato, modificar o art. 41 do projeto, destinando o FNDF unicamente a fomentar o uso de florestas públicas naturais do Brasil e a promover inovação tecnológica nesse setor, e não a fomentar, de modo amplo, *o desenvolvimento de atividades sustentáveis de base florestal no Brasil e a promover a inovação tecnológica do setor*, conforme definido no projeto. Subordina, ainda, o Fundo a um proposto Serviço Brasileiro de Florestas Públicas (SBFP).

A Emenda nº 13, do Senador Flexa Ribeiro, embora fazendo referência ao art. 59, propõe alteração do art. 55 do PLC, definindo as competências do SBFP, em substituição ao SFB.

A Emenda nº 14, do Senador Flexa Ribeiro, propõe a junção, em um único dispositivo, dos arts. 60 a 65 – de fato, arts. 54 a 62 – que tratam do SFB, para criar o SBPF.

A Emenda nº 15, do Senador Flexa Ribeiro, embora faça referência ao art. 81, modifica, de fato, o art. 79 do PLC, dando nova redação ao inciso XV do art. 29 da Lei nº 10.683, de 2003.

A Emenda nº 16, do Senador Flexa Ribeiro, altera o art. 63, relativo ao quadro de pessoal do SFB.

II – ANÁLISE

A utilização sustentável dos recursos florestais representa, indubitavelmente, um dos principais desafios com que o País tem se deparado no esforço por assegurar uma ocupação racional da Amazônia. Ao longo dos anos, o Poder Público tem desenvolvido inúmeras políticas e instrumentos destinados a disciplinar esse processo de ocupação, buscando conciliar a

obtenção de significativos benefícios econômicos e sociais com a defesa do meio ambiente e do valioso patrimônio representado pelos recursos florestais.

Nesse sentido, deve ser lembrado o instrumento legal pioneiro, representado pelo Código Florestal (Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965), cuja aplicação, todavia, sempre foi comprometida pela débil presença do aparato de fiscalização do Estado brasileiro, em vastas regiões do País.

Outros importantes componentes desse esforço merecem destaque: a imposição dos planos de manejo florestal sustentável, por meio da Lei nº 6.938, de 1981; o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE); o monitoramento da cobertura florestal pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe); o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA); e o Programa Nacional de Florestas (PNF).

A persistência do desmatamento na Amazônia, em nível elevado, mesmo na presente década, mostra que esses instrumentos, embora muito importantes, têm sido relativamente incapazes de fazer frente à degradação ambiental naquela região. Frente a esse diagnóstico, o Governo Federal lançou, em maio de 2003, o Plano Amazônia Sustentável, que contempla cinco eixos temáticos: gestão ambiental e ordenamento territorial; produção sustentável, com inovação e competitividade; inclusão social e cidadania; infra-estrutura para o desenvolvimento; e novo padrão de financiamento.

Definiu-se que a implementação do primeiro eixo – gestão e ordenamento territorial – seria realizada por meio de quatro instrumentos fundamentais: zoneamento ecológico-econômico, regularização fundiária, licenciamento ambiental em propriedades rurais e consolidação de um sistema de áreas protegidas.

A partir de 2004, o Poder Executivo formulou o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal que, segundo explicitado na introdução do documento, *tem como prioridade a viabilização de um novo modelo de desenvolvimento na região amazônica, baseado na inclusão social com respeito à diversidade cultural, a viabilização de atividades econômicas dinâmicas e competitivas e o uso sustentável dos recursos naturais, mantendo o equilíbrio ecológico desse enorme patrimônio brasileiro*. Simultaneamente, foi lançado o Plano BR-163 Sustentável (Rodovia Cuiabá-Santarém).

A persistência do grave processo de desmatamento, bem como dos problemas relativos aos planos de manejo sustentável exigidos pela legislação em vigor, levaram o Governo Federal a expedir, em fevereiro do corrente ano, uma série de medidas destinadas a fortalecer a presença do Poder Público na região, estimular, de forma concreta, a exploração sustentável da Floresta Amazônica, criar unidades de conservação, especialmente no Estado do Pará, restringir o desmatamento e, finalmente, regularizar a situação fundiária e reduzir os conflitos agrários na região: a Medida Provisória (MPV) nº 239, de 2005, mediante a qual foi criado o instituto da limitação administrativa provisória ao exercício de atividades efetiva ou potencialmente causadoras de degradação ambiental, convertida na Lei nº 11.132, de 4 de julho de 2005; a criação de um mosaico de áreas protegidas na chamada Terra do Meio, no sudeste do Pará; o estabelecimento de uma Reserva Extrativista e duas Florestas Nacionais; e, finalmente, o PLC nº 62, de 2005, ora sob exame.

A tramitação do projeto assumiu caráter de urgência quando, a partir de 2004, o Ibama, ao adotar uma política rigorosa de fiscalização, passou a cancelar planos de manejo florestal em situação irregular e a exercer rígido controle sobre a expedição de Autorizações de Transporte de Produtos Florestais (ATPF), do que resultou forte redução na oferta de madeira na Amazônia.

O mérito do projeto reside no fato de que, pela primeira vez, propõe-se um modelo cuja concepção e implementação torna plenamente viável que a exploração da floresta amazônica se realize sob rígida fiscalização do Poder Público e efetivo controle social.

Importa salientar, ainda, que o anteprojeto que deu origem ao PLC nº 62, de 2005 (PL nº 4.776, de 2005, na Câmara dos Deputados) levou em consideração subsídios obtidos por meio de amplo processo de consulta pública, que envolveu os seguintes componentes: reuniões do Grupo de Trabalho de Gestão de Florestas Públicas – aproximadamente noventa participantes; reuniões da Comissão Coordenadora do Programa Nacional de Florestas (Conaflor), composta por 37 representantes do Governo Federal e de governos estaduais, bem como do setor privado, da sociedade civil, de instituições de ensino e pesquisa; e, por fim, um Seminário Internacional de Gestão de Florestas Públicas.

Merece destaque o fato de que o projeto está alicerçado sobre componentes de inegável importância: clara definição de três formas de gestão de florestas públicas – unidades de conservação, áreas de uso comunitário e concessões pagas, em processo de licitação pública –; identificação dos órgãos responsáveis pela implementação da política de gestão das florestas públicas e clara definição das competências desses órgãos; criação de um Plano Anual de Outorga Florestal (Paof), sujeito à apreciação prévia pelo órgão consultivo da respectiva esfera de governo – no caso da União, o Conselho Gestor de Florestas Públicas, formado por representantes do Governo e da sociedade civil; autorização prévia do Ibama; definição de requisitos para habilitação e seleção de concessionários; e a instituição de auditorias florestais independentes, entre outros aspectos.

O substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados sanou deficiências que tinham sido objeto de críticas durante a tramitação da matéria. Entre as alterações realizadas, merecem ênfase as seguintes: foram resguardados os direitos de comunidades locais sobre áreas por elas tradicionalmente ocupadas; substituiu-se a consulta pública pela audiência pública, um foro bem mais efetivo de participação social; questionamentos sobre questões de segurança nacional levaram à inclusão da observância de normas em vigor relativas à faixa de fronteira; foram reforçadas as disposições relativas ao licenciamento ambiental, inclusive a exigência de Estudo de Impacto Ambiental (EIA), anteriormente à concessão de licença prévia; foram neutralizadas as alegações de risco de *desnacionalização* de espaços territoriais, ao determinar-se que apenas pessoas jurídicas constituídas em conformidade com as leis brasileiras e com sede no País poderão habilitar-se às concessões; ficou afastado qualquer risco de *perenização* da ocupação de grandes áreas, ao se reduzir para quarenta anos o prazo máximo dos contratos; foram excluídas das concessões as áreas públicas já convertidas para uso alternativo do solo.

Acreditamos que o PLC nº 62, de 2005, que constitui o substitutivo, aprovado pela Câmara dos Deputados, ao PL nº 4.776, de 2005, reveste-se de inegável mérito, fazendo jus à aprovação desta Comissão.

Quanto às emendas acima referidas, entendemos que elas devem ser rejeitadas, por introduzirem alterações que sacrificam a coerência entre os diversos dispositivos do projeto, comprometendo a estrutura e o alcance do modelo de gestão de florestas públicas definido pela proposição em análise.

III – VOTO

À luz do exposto, votamos, no mérito, pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei da Câmara nº 62, de 2005, e pela rejeição das emendas oferecidas à proposição.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora