

Análise jurídica da concessão florestal como instrumento de infraestrutura e gestão sustentável na Amazônia Legal

Resumo: O direito de infraestrutura é construído ao do princípio sustentabilidade, evitando-se a separação da ideia de desenvolvimento socioeconômico com a tutela do meio ambiente. A concessão florestal surge, assim, como instrumento para promoção de infraestrutura pública sustentável, passível de uso para contenção de crises na proteção da Amazônia, cabendo à Advocacia Pública contribuir para a viabilização da política pública.

Palavras-chave: Desenvolvimento sustentável. Infraestrutura pública. Concessão florestal. Advocacia Pública.

Introdução

Este artigo buscou analisar o instituto da concessão florestal, previsto na Lei n.º 11.284, de 02 de março de 2006, como estratégia mecanismo de fomento à infraestrutura pública sustentável e de gestão florestal adequada à prevenção e enfrentamento aos incêndios florestais na Amazônia. Elege-se como problema de pesquisa o seguinte: O papel da Advocacia Pública na consultoria jurídica para a celebração de concessão florestal na Amazônia contribui como estratégia indutora de infraestrutura pública e de gestão florestal sustentável apropriadas para contribuir com a retomada da normalidade constitucional do meio ambiente amazônico?

Desse modo, para cumprir com o objetivo deste trabalho acadêmico e responder ao problema, procurou-se analisar o contexto normativo e acadêmico do desenvolvimento sustentável e do direito de infraestrutura, além da concessão florestal e sua utilização pelo Governo Federal na concessão florestal da Floresta Nacional do Jatuarana, bem como os avanços decorrentes do acordo de cooperação técnica celebrado pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amazonas com o Serviço Florestal Brasileiro que procurou alavancar as concessões de florestas públicas no Amazonas, contando para tanto também com a participação ativa da Advocacia Pública do Estado na orientação jurídica institucional.

Com isso, buscou-se tratar do estudo de algumas das vertentes literárias que explicam a ideia de sustentabilidade, cidadania ativa e infraestruturas públicas, relacionando-as ao respectivo marco teórico como possível estratégia para a proteção eficiente do meio ambiente amazônico.

Para este trabalho, projetou-se como modelo teórico-metodológico a opção pela linha jurídico-dogmática com a utilização dos métodos interpretativo crítico e argumentativo a partir da

análise de obras jurídicas e pesquisas científicas. Assim, utilizou-se o Portal Busca Integrada da Universidade de São Paulo além do Portal de periódico CAPES/MEC, sendo consultados a partir da pesquisa das seguintes palavras-chave “concessão florestal” e “cidadania e sustentabilidade”, sem restrição temporal, mas com a seleção de artigos e pesquisas relacionados ao objeto do presente artigo. Ademais, também foram utilizadas obras doutrinárias consolidadas, analisando-se o respectivo recorte teórico.

A justificativa do estudo circunda da relevância do tema meio ambiente e infraestrutura pública sustentável para enfrentamento de problemas socioambientais que ultrapassam os limites geográficos dos Estados da Amazônia, assim como da importância em formar-se um conhecimento sólido a respeito da concessão florestal e seu possível manejo para prevenção e contenção dos incêndios cada vez mais comuns na Amazônia, fundado em uma perspectiva de análise jurídica.

Em observância aos dados obtidos e documentos preliminarmente analisados, a hipótese inicial do artigo é de que a atuação da Advocacia Pública em consultoria jurídica da concessão florestal se revela estratégia indutora de políticas públicas adequadas para a construção de infraestrutura pública e de gestão florestal sustentáveis, contribuindo com a retomada da normalidade constitucional do meio ambiente amazônico.

1. Infraestrutura e desenvolvimento sustentável: aspectos jurídicos e socioambientais

O desenvolvimento de uma sociedade passa necessariamente por um ponto de partida indispensável, a expansão infraestrutural. A geração de infraestrutura é elemento comum em um Estado, seja ele liberal ou social, integrando sua atuação direta e indireta no domínio econômico. Com isso, a partir de uma visão publicista de infraestrutura, o seu desenvolvimento passa a ser estratégica para um Estado moderno, como explica André Carvalho¹.

No âmbito internacional, a construção de infraestruturas resilientes, inclusivas e sustentáveis é tema de primeira ordem, tratando-se do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.º 9 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas². Sobre a referida agenda, é importante destacar que ela não possui força cogente, por não se tratar de um tratado internacional e, assim, não preencher o antecedente lógico para o processo de internalização de que trata a Constituição Federal, nos seus artigos 84, inciso VIII, e 49, inciso I, o que inclusive já foi objeto de manifestação

¹ CARVALHO, André Castro. *Infraestrutura sob uma perspectiva pública: instrumentos para o seu desenvolvimento*. 2013. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

² ONU. *Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 9: Indústria, inovação e infraestrutura*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/9>. Acesso em: 18 jun. 2025.

por parte da Advocacia-Geral da União e consta como orientação no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis³. Como esclarecem o Supremo Tribunal Federal⁴ e o Conselho Nacional de Justiça⁵, a Agenda 2030 é um plano global que objetiva, até o ano de 2030, um mundo mais justo, equitativo e sustentável para todos os povos e nações, por meio de 17 (dezessete) objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e 169 (cento e sessenta e nove) metas universais, dando-se continuidade aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

Assim, a melhoria e o fomento de infraestruturas é tema de alta relevância internacional, sendo indispensável para a mitigação de desigualdades e promoção de direitos humanos, o que efetiva o desenvolvimento sustentável nas nações. No plano normativo interno, muito embora a Agenda 2030 não possua efeito normativo vinculante, a garantia de desenvolvimento nacional é objetivo fundamental da República, conforme estabelecido no artigo 3º, inciso II, da Constituição Federal. E, para além de objetivo, a concretização de direitos sociais – como os de educação, saúde, transporte, meio ambiente ecologicamente equilibrado, entre outros – depende do exercício de competências administrativas, privativas ou comuns, por parte dos entes federados, passando a infraestrutura a ser condição indispensável para a efetiva realização de direitos fundamentais e garantia de um desenvolvimento sustentável, por parte de ações concretas e estratégicas do setor privado e do Poder Público, as quais, no caso estatal, dependem de planejamento financeiro para o cumprimento, desdobrado, ainda, a partir das leis orçamentárias para cumprimento dos objetivos fundamentais, como ensinam Maurício Conti⁶ e Estevão Horvath⁷.

Antes de se avançar no tema de infraestrutura propriamente dito, é crível destacar a ideia de desenvolvimento, a qual não possua o mesmo significado de crescimento, ao menos para fins acadêmicos. Pode-se dizer que o ideal de crescimento está abrangido dentro do sentido e alcance

³ BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. *Guia Nacional de Contratações Sustentáveis*. 6ª ed. Barth, Maria Leticia B.G; Bliacheris, Marcos W.; Brandão, Gabriela da S.; Cabral, Flávio. G.; Clare, Celso V.; Fernandes, Viviane V. S.; Paz e Silva Filho, Pereira, Rodrigo M.; Santos, Murillo Giordan; Villac, Teresa. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/guia-de-contratacoes-sustentaveis-set-2023.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2025.

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Agenda 2030*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/hotsites/agenda-2030/>. Acesso em: 20 jun. 2025.

⁵ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Agenda 2030*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/agenda-2030/>. Acesso em: 20 jun. 2025.

⁶ CONTI, José Maurício. *O Planejamento Orçamentário da Administração Pública no Brasil*. São Paulo: Blucher, 2020.

⁷ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI: tendências e expectativas*. 2014. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

de desenvolvimento, conceito este multidimensional (MACEDO, 2015)⁸. Explica-se, pois, a perspectiva ambiental deve necessariamente integrar o conceito de “desenvolvimento”, tratando-se de uma postura ativa do Poder Público e da sociedade na proteção do meio ambiente, que não mais se preocupam com o crescimento econômico desregrado, mas sim um crescimento imbuído com preocupações sociais e ambientais (CHAD, 2022)⁹. Resignifica-se, portanto, o sentido de desenvolvimento, valor supremo estabelecido no preâmbulo constitucional, para uma interpretação na qual a sustentabilidade, como princípio constitucional (FREITAS, 2011)¹⁰, integre o ideal de desenvolvimento também na sua função de vetor interpretativo constitucional.

Quanto à definição do princípio constitucional de sustentabilidade, sua definição etimológica não se limita ao sentido ecológico. Ao se interpretar o que é sustentabilidade, Juarez Freitas¹¹ ensina que a exegese adequada abrange uma perspectiva multidimensional, de modo a permear, ao menos, cinco dimensões, sendo elas: (1) social; (2) ética; (3) ambiental; (4) econômica; e (5) jurídico-política.

A sustentabilidade social procura concretizar os direitos fundamentais de natureza social, universalizando políticas públicas coletivas, por meio do incremento em infraestruturas nas áreas da saúde, educação, segurança, dentre outras. Nesse cenário, não há espaço para modelos de exclusão social e ambiental, exigindo-se do Poder Público uma atuação direta ou indireta, preferencialmente em coordenação e cogestão com a sociedade, na garantia do desenvolvimento sustentável.

No campo da dimensão ética, a sustentabilidade exige uma ruptura com visões antropocêntricas e utilitaristas, reconhecendo a interdependência entre todas as formas de vida. Ultrapassa-se, com isso, a filosofia kantiana, que procura distinguir a pessoa humana de todas as demais coisas, por ser somente ela detentora de dignidade no reino dos fins, como se infere da obra *fundamentação da metafísica dos costumes* de Immanuel Kant¹². Em uma dimensão ética de

⁸ MACEDO, Rodrigo de Campos. RESENHA SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: Incluyente, Sustentável, Sustentado*. Revista de Geografia Agrária, vol. 10, n. 20, p. 562-565, jul. 2015.

⁹ CHAD, José Gebran Batoki. *Análise jurídica do licenciamento ambiental da operação “ship to ship double banking” no Litoral Norte do Estado de São Paulo*. p. 41-43. 2022. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências - Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-21082023-130244/pt-br.php>. Acesso em: 10 jul. 2025.

¹⁰ FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

¹¹ _____. op. cit., p. 53-65.

¹² KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Trad. Paulo Quintela. Lisboa: Edições. 70, 2007.

sustentabilidade, a solidariedade com as demais formas de vida evita a coisificação do meio ambiente.

A dimensão ambiental, por sua vez, complementa a visão ética de sustentabilidade, ao reconhecer a dignidade intrínseca do meio ambiente e o direito ao equilíbrio ecológico como componente do próprio direito à vida, evitando-se o tratamento da natureza como mero insumo na cadeia de produções. Dessa maneira, busca-se atribuir ao meio ambiente dignidade, verdadeiro bem jurídico *per se*, para que se mantenha equilibrado, pois é essencial à dignidade humana das presentes e futuras gerações.

A dimensão econômica da sustentabilidade demanda tanto eficiência quanto equidade na produção e no consumo, devido à essencialidade e à finitude dos recursos naturais. É relevante mencionar os ensinamentos do Professor Juarez Freitas¹³, que argumenta ser essencial a prática de uma ponderação adequada e realizar um "*trade-off*" apropriado entre eficiência e equidade. Essa abordagem é necessária para a escolha e implementação de políticas e infraestruturas econômicas sustentáveis, tanto em grande quanto em pequena escala. Assim, será possível reestruturar os padrões de consumo e produção seguindo essa diretriz, de modo a evitar que se trate a natureza como capital e desconsidere a complexidade socioambiental.

Em relação à dimensão jurídico-política, passa-se a compreender a sustentabilidade como direito e dever fundamentais, de modo a exigir uma implementação de cogestão pública em matéria ambiental, o que confere protagonismo a sociedade para o exercício de cidadania na construção de políticas e infraestruturas públicas alinhadas com o desenvolvimento sustentável. Com isso, forma-se um Estado Sustentável que atua de forma proativa e transparente na formulação de políticas públicas inclusivas, preventivas e equitativas. A sustentabilidade, portanto, deixa de ser um ideal abstrato para tornar-se um projeto coletivo de civilização, que reposiciona o direito como instrumento de transformação social e proteção da vida em todas as suas formas, à luz de uma racionalidade sensível, inclusiva e comprometida com a dignidade humana e com os limites ecológicos do planeta (FREITAS, 2011)¹⁴.

Ao considerar as dimensões entrelaçadas da sustentabilidade, redefine-se o conceito de desenvolvimento. Isso implica permitir, conforme os valores e objetivos da Constituição, o controle social ao lado do estatal das políticas econômicas e administrativas. Tal abordagem aplicada na criação e fomento de infraestruturas alinhadas aos critérios de sustentabilidade sob uma perspectiva

¹³ FREITAS, Juarez. op. cit., p. 62.

¹⁴ *Ibid.*

multidimensional promovem o desenvolvimento por meio da promoção de infraestruturas públicas sustentáveis.

Pois bem, ao retornar ao tema de infraestrutura pública, deve-se destacar que não há regulamentação clara sobre infraestrutura, sendo sua interpretação marcada por competência fragmentada entre os entes federativos e disposições normativas esparsas que tangenciam o assunto e se analisadas em conjunto para uma devida compreensão. Aliás, a própria terminologia infraestrutura não apresenta unidade conceitual, variando sua definição e interpretação, a depender da ciência a qual é abordada, em especial no âmbito do direito. Para compreender a definição do conceito de infraestrutura no âmbito do direito público, vale a lição de Thiago Marrara que a considera como um “*aparato físico, tecnológico e humano fundamental para que as funções estatais*”¹⁵.

Augusto Neves Dal Pozzo¹⁶, por sua vez, entende que infraestrutura seria uma atividade administrativa, por meio da qual o Estado, diretamente ou por intermédio de terceiro, promove a gestão de ativos públicos, por meio de um regime jurídico-administrativo, a fim de promover o desenvolvimento socioeconômico em prol do interesse coletivo.

É de se destacar, no mais, a análise do Professor Cláudio Frischtak¹⁷ que compreende como um dos pontos centrais da infraestrutura a sua qualidade como insumo essencial ao crescimento socioeconômico, tanto por seu papel na produção de bens e serviços, quanto por seu impacto direto na produtividade dos fatores e no bem-estar da população, o que torna como verdadeiro capital físico coletivo. Aliás, Frischtak indica elementos empíricos que associam a existência estoques físicos de infraestrutura (como estradas, redes elétricas, saneamento) e o PIB per capita, de modo que, segundo os dados, há uma elasticidade positiva entre essas variáveis: quanto maior o investimento ou o estoque de infraestrutura, maior tende a ser o produto econômico de uma nação. É nesse ponto que o papel do Estado se torna evidente: ele é chamado a atuar, seja como produtor direto, seja como regulador, especialmente em setores com monopólios naturais ou fortes externalidades.

Com isso, a infraestrutura pública deve ser compreendida não apenas como suporte físico à atividade estatal ou à iniciativa privada, mas como um instrumento jurídico e estratégico de ação

¹⁵ MARRARA, Thiago. *Regulação sustentável de infraestruturas*. Revista Brasileira de Infraestrutura, n. 1, 2012.

¹⁶ DAL POZZO, Augusto Neves. *O Direito Administrativo da Infraestrutura*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

¹⁷ FRISCHTAK, Cláudio. *Infraestrutura e desenvolvimento no Brasil*. In: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Pedro Cavalcanti; GIAMBIAGI, Fabio; PESSÓA, Samuel (Co-ords.). *Desenvolvimento econômico: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, cap. 11.

estatal, essencial para o desenvolvimento socioeconômico e sustentável do país. A ausência de um tratamento normativo sistematizado e de políticas públicas contínuas voltadas ao setor compromete a capacidade do Estado de induzir desenvolvimento, reduzir desigualdades regionais e garantir direitos fundamentais. Com efeito, ao regime jurídico nacional de infraestrutura deve-se reconhecer autonomia, de modo distinto dos regimes clássicos de bens e serviços públicos, ainda que conectado a eles, sendo o princípio da sustentabilidade interligado na definição do sentido e alcance da infraestrutura, notadamente para aquelas que necessariamente estejam inseridas em contexto de maior alcance do direito ambiental, como é o caso das concessões florestais.

2. Concessão florestal como instrumento de infraestrutura pública sustentável

Preliminarmente, antes de se adentrar na concessão florestal propriamente dita, é de bom tom realçar características que tornam o meio ambiente ecologicamente equilibrado direito fundamental. A Constituição dedica um capítulo inteiro à proteção do meio ambiente, estabelecendo que tanto o Poder Público quanto a sociedade têm a responsabilidade de defendê-lo e preservá-lo para as gerações atuais e futuras. E a isso se soma os seguintes aspectos: “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (art. 225, *caput*, da CF/88). Ou seja, o equilíbrio da natureza é primordial para a garantia de uma vida digna, o que torna o meio ambiente equilibrado como indicador de respeito e de atendimento ao princípio-matriz da dignidade da pessoa humana, fundamento da República (artigo 1º, inciso III, da Lei Maior).

Para além disso, a Constituição também propõe como princípio geral da atividade econômica a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (art. 170, inc. VI, da CF/88). Ao se interpretar os dispositivos, percebe-se a necessidade do Estado e da sociedade de tutelar o meio ambiente, inclusive para o pleno desenvolvimento sustentável da ordem econômica. Daí porque cabe ao Estado Legislativo desenvolver instrumentos que congreguem a proteção do meio ambiente com a valorização do trabalho e da livre iniciativa, sendo a concessão florestal exemplo de mecanismo jurídico em prol da sustentabilidade das florestas públicas.

Pode-se resumir a concessão florestal como uma poderosa ferramenta para a gestão sustentável dos recursos naturais, especialmente em nosso contexto constitucional no qual a preservação ambiental e o desenvolvimento econômico caminham lado a lado. A Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, estabelece diretrizes para a gestão de florestas públicas, oferecendo um marco regulatório para concessões florestais que busca equilibrar a exploração econômica com a conservação ambiental. Assim, a partir da exegese do referido marco, procura-se explorar a

natureza jurídica, os aspectos técnicos dos contratos de concessão florestal e as características específicas desta modalidade de concessão.

É crível destacar que as concessões florestais constituem um progresso significativo na administração das florestas públicas no Brasil. Elas possibilitam o uso sustentável das florestas, ampliam a oferta de madeira e promovem melhorias sociais e econômicas ao criar empregos para as comunidades locais. Ademais, essa política desempenha um papel crucial na proteção das florestas, ao prevenir a ocupação desordenada e a grilagem de terras, práticas frequentemente observadas na região norte do país (RODRIGUES et al, 2020)¹⁸.

Segundo Raul Miguel Freitas de Oliveira¹⁹, a concessão florestal revela-se como resultado de uma política pública cuidadosamente elaborada para gerir um recurso natural de vasto alcance e significativa importância estratégica para o país. A eficiência e eficácia dessa política estão condicionadas a uma profunda reorganização do poder público, que visa promover uma gestão racional do patrimônio ambiental público. Tal gestão deve assegurar que os benefícios econômicos e socioambientais advindos da exploração sustentável desse patrimônio nacional sejam revertidos em prol da humanidade.

A concessão florestal, sob a ótica da Lei nº 11.284/2006, configura-se como um contrato administrativo que permite a particulares o uso sustentável de produtos e serviços florestais em áreas de domínio público. A natureza jurídica destas concessões é delineada pela necessidade de fomento ao uso econômico e sustentável das florestas, efetivando-se a premissa de solidariedade intergeracional na tutela do meio ambiente por meio de uma exploração controlada e com incrementos de infraestrutura pública e socioambiental.

Essa dinâmica encontra fundamento logo no início da norma, com o estabelecimento de princípios explícitos para a gestão de florestas públicas, dos quais se destacam a fixação de atividades que fomentem o uso eficiente e racional das florestas e que colaborem para o cumprimento das metas do desenvolvimento sustentável local, regional e nacional (art. 2º, II), bem como a observância do direito da população, em especial a tradicional, de acesso às florestas e aos benefícios decorrentes de seu uso e conservação, o que envolve as infraestruturas criadas (art. 2º, III). Oportuno ressaltar, também, o inciso IV do artigo 2º da Lei nº 11.284/2006, que estabelece como princípio o incentivo ao processamento local e ao incremento da agregação de valor aos

¹⁸ RODRIGUES, Maria Isabela et al. *Concessão florestal na Amazônia brasileira*. Ci. Fl., Santa Maria, v. 30, n. 4, p. 1299-1308, out./dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/1980509821658>. Acesso em: 11 jul. 2025.

¹⁹ OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas de. *Concessão florestal: exploração sustentável de florestas públicas por particular*. 2010. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

produtos e serviços florestais, assim como a promoção à diversificação industrial, ao desenvolvimento tecnológico, à utilização e à capacitação de empreendedores comunitários e da mão-de-obra regional.

Percebe-se, desse modo, que um dos objetivos centrais da concessão florestal é a sua relação direta com o desenvolvimento socioeconômico sustentável nos espaços especialmente protegidos, em especial para os comunitários locais e tradicionais, muitas das vezes com limitações a direitos básicos e com pouca, ou quase inexistente, infraestrutura pública se não for explorada de modo sustentável. Isso porque a floresta pública, enquanto unidade de conservação de uso sustentável, tem como objetivo geral, conforme disposto no artigo 17 da Lei nº 9.985/2000, o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais, além da pesquisa científica, com destaque aos meios para aproveitamento sustentável das florestas.

Os aspectos técnicos dos contratos de concessão florestal incluem cláusulas que garantem o manejo sustentável, a recuperação de áreas degradadas, e a proteção da biodiversidade, elementos fundamentais para assegurar uma exploração ambientalmente adequada da florestal e com minimização dos impactos negativos. Sobre esse ponto, merece destaque os critérios de julgamento dispostos pela Lei de Gestão de Florestas Públicas, no seu artigo 26, por meio da combinação dos critérios de (1) “maior preço ofertado como pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão florestal” e de (2) “melhor técnica, considerando: a) o menor impacto ambiental; b) os maiores benefícios sociais diretos”. Além disso, o atual regulamento normativo, Decreto n.º 12.046/2024, estabelece a necessidade de previsão pelo edital de parâmetros de pontuação das propostas, através de uso de indicadores de natureza eliminatória, classificatória e de bonificação.

Vale destacar que o implemento de infraestruturas é critério técnico mensurável no julgamento das propostas, uma vez que a norma exige que a melhor técnica considere os maiores benefícios sociais diretos. Aliás, tem-se como exemplo o recente edital para concessão florestal da Floresta Nacional do Jatuarana²⁰, Concorrência n.º 01/2025, a cargo do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e do Serviço Florestal Brasileiro, que, no item 14.7.5, estabelece os indicadores técnicos classificatórios, A1 – critério ambiental, que considera o investimento na proteção da floresta, bem como o A2 – critério social, que tem como indicador os investimentos em infraestrutura, bens, serviços e projetos para comunidade local. Acrescenta-se ainda a existência

²⁰ BRASIL. Serviço Florestal Brasileiro. *Floresta Nacional do Jatuarana/AM (Em andamento)*. Disponível em: <https://www.gov.br/florestal/pt-br/assuntos/concessoes-e-monitoramento/editais-em-licitacao/floresta-nacional-do-jatuarana-am>. Acesso em 11 jul. 2025.

de bonificações ao concessionário, por meio de descontos a serem conferidos anualmente sobre o valor anual devido pela concessionária pela exploração floral a partir do atendimento dos indicadores previstos no Anexo 12 do referido certame²¹. Como exemplo, destaca-se o indicador de bonificação B1 cujo parâmetro de desempenho considera a realização de investimentos na capacitação de empregados da concessionária ou de comunitários do entorno da Floresta Nacional do Jatuarana.

No contexto das concessões florestais, infere-se que a seleção do parceiro privado se traduz na geração de empregos locais, na promoção de benefícios sociais para as comunidades envolvidas, bem como na conservação dos ecossistemas. Nesse sentido, a relação entre concessão florestal e infraestrutura pública sustentável é evidente nas melhorias exigidas em certame. Essas melhorias incluem a construção de estradas e ramais que minimizem o impacto ambiental negativo, instalações de manejo que respeitem a biodiversidade local, e programas de capacitação para a mão de obra local. Assim, a concessão florestal é vetor de investimento em infraestruturas que não apenas facilitam o manejo sustentável, mas que também propiciem o desenvolvimento socioeconômico e ambiental das regiões onde as concessões estão localizadas, gerando um ciclo virtuoso de desenvolvimento sustentável multidimensional.

3. O papel da Advocacia Pública na celebração de concessão florestal como instrumento para contenção da crise ambiental na Amazônia

Para além da utilização como instrumento de efetivo desenvolvimento sustentável, a concessão florestal é utilizada como ferramenta de fiscalização e, conseqüentemente, para cumprimento de encargos constitucionais de proteção do meio ambiente, que exige tanto do Poder Público quanto da sociedade a sua preservação para as presentes e futuras gerações.

A floresta amazônica, patrimônio nacional, é alvo de constante desmatamento e queimadas criminosas. Tanto que em defesa do meio ambiente amazônico, há distintas ações no Poder Judiciário, das quais se destaca a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 743 (ADPF 743), em que se pretendeu, inicialmente, o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional. O entendimento do Supremo Tribunal Federal²², todavia, foi de que não há estado

²¹ _____. *Anexo 12: Fichas de parametrização de indicadores para fins de classificação e bonificação*. Disponível em: https://www.gov.br/florestal/pt-br/assuntos/concessoes-e-monitoramento/editais-em-licitacao/floresta-nacional-do-jatuarana-am/anexo-12_parametrizacao-de-indicadores_20250131.pdf. Acesso em 11 jul. 2025.

²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 743/DF. Relator Min. André Mendonça, redator do acórdão Min. Flávio Dino, julgado em 21/03/2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur504935/false>. Acesso em 11 jul. 2025.

de coisas inconstitucional, o qual deve ser reconhecido sempre com a devida cautela em situações patológicas de falência estrutural na proteção e efetivação de direitos fundamentais. No caso da ADPF 743, embora fossem identificadas falhas estruturais nas políticas pública ambientais, a situação está caminhando para o restabelecimento da normalidade constitucional, o que ensejou a procedência parcial da ação objetiva, determinando-se a adoção de providências por parte dos entes federados no processo a serem acompanhadas pela Suprema Corte, dentre as quais se destaca a exigência de medidas efetivas para controle das queimadas na Amazônia e do Pantanal, papel que vem se pretendendo cumprir por meio de ações e políticas da União e dos respectivos Estados.

Sobre esse grande problema, a concessão florestal pode ser utilizada como mecanismo de controle e prevenção do desmatamento e queimada irregulares. A Floresta Nacional do Jatuarana, retratada no tópico anterior, está localizada no Município de Apuí, Estado do Amazonas, o qual integra o problemático arco do desmatamento na Amazônia²³ e já esteve entre os municípios com pior qualidade de ar devido às queimadas, liderando ainda o ranking de maior número de registros de queimadas no Amazonas, com 2.517 focos de queimadas entre os dias 1º e 10 de agosto de 2024²⁴.

Com objetivo de converter esse quadro ambiental negativo, garantindo-se investimentos no manejo sustentável por parceiros privados para a proteção da Floresta Nacional do Jatuarana, a concessão florestal de 453 mil hectares da referida unidade parece ser uma escolha adequada para se garantir infraestruturas públicas aos comunitários, geração de renda e manutenção da floresta em pé, em especial por introduzir os chamados “encargos acessórios” que garantem que parte dos recursos financeiros arrecadados sejam investidos na proteção do meio ambiente, pesquisa, educação ambiental e apoio às cadeias produtivas sustentáveis das comunidades²⁵, o que implica reconhecer, a princípio, a concessão florestal como vetor de infraestrutura sustentável adequado à justiça climática e socioambiental.

²³ BRASIL. Secretaria de Fundos. *Concessão da Flona do Jatuarana atrai investimentos privados para manejo sustentável*. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/concessao-da-flona-do-jatuarana-atrai-investimentos-privados-para-manejo-sustentavel>. Acesso em: 12 jul. 2025.

²⁴ GABRIEL, Juan. *Amazonas registra quase 3 mil focos de queimadas nos primeiros dez dias de agosto, aponta Inpe*. G1, Amazonas, 10 ago. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2024/08/10/amazonas-registra-mais-de-100-mil-focos-de-queimadas-nos-primeiros-dez-dias-de-agosto-aponta-inpe.ghtml>. Acesso em: 12 jul. 2025.

²⁵ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. *Com leilão na B3, governo federal amplia uso de instrumentos econômicos para proteger a floresta e concede 453 mil hectares da Flona do Jatuarana*. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/com-leilao-na-b3-governo-federal-amplia-uso-de-instrumentos-economicos-para-protger-a-floresta-e-concede-453-mil-hectares-da-flona-do-jatuarana>. Acesso em: 12 jul. 2025.

No âmbito do Estado do Amazonas, é crível destacar que o Plano de Outorga Florestal Estadual 2024-2025 (POFE), responsável por eleger as unidades de manejo elegíveis para fins de concessão florestal do Estado, aferiu a existência de oito florestas públicas estaduais passíveis de concessão no Amazonas²⁶. O POFE já em sua introdução estabelece o manejo florestal sustentável mediante concessões florestais como oportunidade econômica e estratégia apta a coibir atividades predatórias ao meio ambiente, como desmatamento e queimadas não autorizadas²⁷.

Para dar início à efetivação das parcerias com o setor privado, o Estado do Amazonas está vias de promover a concessão florestal da Floresta Estadual de Maués, estimando a área de unidade de manejo florestal em 120.591,64 hectares, com 89.180,88 hectares para efetivo manejo do lote já devidamente incluído no Cadastro Nacional de Florestas Públicas e no POFE - 2023-2024 do Estado, representando a área de efetivo manejo cerca de 20% (vinte por cento) da área total estimada da Floresta Estadual de Maués, que, segundo seu decreto de criação²⁸, possui área total aproximada de 438.440,32 hectares.

A atuação da Procuradoria-Geral do Estado do Amazonas (PGE-AM) tem acompanhada a evolução das minutas e estruturas jurídicas aptas a viabilizar a concessão florestal da Floresta Estadual de Maués, inclusive com participação ativa nas audiências e consultas públicas necessárias à prévia publicação do edital definitivo e no destaque da possibilidade de se exigir também no âmbito do Estado encargos acessórios e instituir bonificações no contrato, a fim de incrementar boas práticas na gestão florestal e viabilizar a criação de infraestruturas públicas sustentáveis na eventual concessão da Floresta de Maués, papel fundamental da Advocacia Pública para viabilizar as estimadas políticas públicas no Estado que terão, no esfera ambiental, função primordial para auxiliar e prevenir o uso irregular e predatório da Floresta Amazônica.

Sobre a competência da atuação da PGE-AM, na indução de boas práticas e de forma estratégica para ganho de infraestrutura pública e de gestão florestal sustentável, destaca-se que o artigo 18, inciso V, da Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado, prevê a competência para uma atuação proativa da Procuradoria do Meio Ambiente, cabendo-lhe o estudo e a definição de

²⁶ AMAZONAS. Secretaria de Estado de Meio Ambiente. *Concessões florestais*. Disponível em: <https://www.sema.am.gov.br/concessoes-florestais/>. Acesso em 10 de jul. de 2025.

²⁷ _____. *Plano de Outorga Florestal Estadual 2024-2025*. Disponível em: https://www.sema.am.gov.br/wp-content/uploads/2024/11/POFE-2024_2025_Revisado.pdf. Acesso em 10 de jul. de 2025.

²⁸ _____. *Decreto n. 23.540, de 19 de julho de 2003*. Disponível em: <https://www.sema.am.gov.br/wp-content/uploads/2024/04/Decreto-no-23.540-de-2003-Cria-Floresta-de-Maues.pdf>. Acesso em 10 de jul. de 2025.

questões de Direito Ambiental submetidas à PGE-AM, além de opinar em quaisquer processos e expedientes pertinentes a matéria ambiental.

Conclusão

A concessão florestal configura-se como instrumento jurídico e administrativo eficaz para a implementação de infraestrutura sustentável em florestas públicas, respondendo a demandas constitucionais de preservação ambiental aliadas ao desenvolvimento econômico e social. Mais do que permitir o uso racional dos recursos naturais, o modelo impõe obrigações concretas de investimento em infraestrutura, proteção ambiental e benefícios sociais, superando paradigmas extrativistas e reativos de gestão florestal. Ao fazê-lo, amplia a capacidade do Estado de intervir de forma qualificada em áreas sensíveis, como a Amazônia, historicamente negligenciadas em políticas públicas estruturantes.

A obrigatoriedade de contrapartidas socioambientais nos contratos de concessão rompe com a lógica da exploração predatória e insere critérios objetivos de sustentabilidade como condição para o manejo sustentável. Isso transforma a concessão florestal em uma ferramenta de governança climática e de justiça territorial, conferindo protagonismo a comunidades locais e estabelecendo padrões técnicos mensuráveis para o controle ambiental. O exemplo da Floresta Nacional do Jatuarana, situada no arco do desmatamento da Amazônia, demonstra que o modelo pode frear dinâmicas ilegais por meio de planejamento, monitoramento e responsabilização contratual.

É preciso reconhecer, contudo, que o êxito das concessões florestais depende da capacidade institucional do Estado de fiscalizar, avaliar e corrigir rumos, sob risco de reproduzir desigualdades em nova roupagem. O potencial transformador da política reside justamente na sua inserção em um projeto estratégico de ordenamento territorial e infraestrutura sustentável. O modelo exige, portanto, uma atuação pública consistente e tecnicamente qualificada, sob pena de se esvaziar em mera formalidade contratual. Para além disso, deve a sociedade acompanhar e fiscalizar a utilização de espaços especialmente protegidos, notadamente nas áreas de maior sensibilidade e com comunidades tradicionais que utilizem parte da área. Assim, em um processo de cogestão, a concessão florestal oferece uma resposta à crise ambiental amazônica, induzindo infraestrutura sustentável e garantindo a permanência da floresta em pé, o que contribui para o controle de queimadas, desenvolvimento local e efetivação do princípio da sustentabilidade.

Nesse sentido, respondendo-se ao questionamento do artigo, confirma-se a hipótese inicial, de modo que a atuação da Advocacia Pública Estadual no processo de concessão florestal, para além de conferir a necessária juridicidade, traduz-se como estratégia indutora de políticas públicas

apropriadas para contribuir com a retomada da normalidade constitucional do meio ambiente amazônico, em razão do aumento de infraestrutura pública e de gestão florestal sustentáveis. É o caso da contribuição jurídico-avaliativa da Procuradoria-Geral do Estado do Amazonas que atua ao lado do administrador para viabilizar de modo eficiente a concessão florestal da Floresta Estadual de Maués, importante instrumento em que se pretende no local ganhos de infraestrutura pública sustentável, inclusiva e democrática.

Por fim, valendo-se dos métodos interpretativo crítico e argumentativo utilizados neste artigo, **propõe-se** o estabelecimento da seguinte **tese**: A contribuição jurídico-avaliativa da Advocacia Pública Estadual, que atua ao lado do administrador para viabilizar políticas públicas ambientais, como a concessão florestal de Florestas Públicas, fomenta a segurança jurídica e melhora a estruturação de infraestruturas públicas sustentáveis, inclusivas e democráticas.

Referências

AMAZONAS. **Decreto n. 23.540, de 19 de julho de 2003**. Disponível em: <https://www.sema.am.gov.br/wp-content/uploads/2024/04/Decreto-no-23.540-de-2003-Cria-Floresta-de-Maues.pdf>. Acesso em 10 de jul. de 2025.

_____. Secretaria de Estado de Meio Ambiente. **Concessões florestais**. Disponível em: <https://www.sema.am.gov.br/concessoes-florestais/>. Acesso em 10 de jul. de 2025.

_____. **Sema firma acordo de cooperação com Serviço Florestal Brasileiro para alavancar concessões florestais no Amazonas**. Disponível em: <https://www.sema.am.gov.br/sema-firma-acordo-de-cooperacao-com-servico-florestal-brasileiro-para-alavancar-concessoes-florestais-no-amazonas/>. Acesso em 10 de jul. de 2025.

_____. **Plano de Outorga Florestal Estadual 2024-2025**. Disponível em: https://www.sema.am.gov.br/wp-content/uploads/2024/11/POFE-2024_2025_Revisado.pdf. Acesso em 10 de jul. de 2025.

BRASIL. Advocacia-Geral da União (AGU). Consultoria-Geral da União. **Guia Nacional de Contratações Sustentáveis**. 6ª ed. Barth, Maria Leticia B.G; Bliacheris, Marcos W.; Brandão, Gabriela da S.; Cabral, Flávio. G.; Clare, Celso V.; Fernandes, Viviane V. S.; Paz e Silva Filho, Pereira, Rodrigo M.; Santos, Murillo Giordan; Villac, Teresa. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/guia-de-contratacoes-sustentaveis-set-2023.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2025.

_____. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Agenda 2030**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/agenda-2030/>. Acesso em: 20 jun. 2025.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**.

_____. **Decreto nº 12.046, de 5 de junho de 2024**.

_____. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**.

_____. **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006.**

_____. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Com leilão na B3, governo federal amplia uso de instrumentos econômicos para proteger a floresta e concede 453 mil hectares da Flona do Jatuarana.** Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/com-leilao-na-b3-governo-federal-amplia-uso-de-instrumentos-economicos-para-protger-a-floresta-e-concede-453-mil-hectares-da-flona-do-jatuarana>. Acesso em: 12 jul. 2025.

_____. Secretaria de Fundos. **Concessão da Flona do Jatuarana atrai investimentos privados para manejo sustentável.** Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/concessao-da-flona-do-jatuarana-atrai-investimentos-privados-para-manejo-sustentavel>. Acesso em: 12 jul. 2025.

_____. Serviço Florestal Brasileiro. **Floresta Nacional do Jatuarana/AM (Em andamento).** Disponível em: <https://www.gov.br/florestal/pt-br/assuntos/concessoes-e-monitoramento/editais-em-licitacao/floresta-nacional-do-jatuarana-am>. Acesso em 11 jul. 2025.

_____. **Anexo 12: Fichas de parametrização de indicadores para fins de classificação e bonificação.** Disponível em: https://www.gov.br/florestal/pt-br/assuntos/concessoes-e-monitoramento/editais-em-licitacao/floresta-nacional-do-jatuarana-am/anexo-12_parametrizacao-de-indicadores_20250131.pdf. Acesso em 11 jul. 2025.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 743/DF.** Relator Min. André Mendonça, redator do acórdão Min. Flávio Dino, julgado em 21/03/2024. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur504935/false>. Acesso em 11 jul. 2025.

_____. **Agenda 2030.** Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/hotsites/agenda-2030/>. Acesso em: 20 jun. 2025.

CARVALHO, André Castro. **Infraestrutura sob uma perspectiva pública: instrumentos para o seu desenvolvimento.** 2013. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

CHAD, José Gebran Batoki. **Análise jurídica do licenciamento ambiental da operação “ship to ship double banking” no Litoral Norte do Estado de São Paulo.** p. 41-43. 2022. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências - Área de Concentração: Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/107/107131/tde-21082023-130244/pt-br.php>. Acesso em: 10 jul. 2025.

CONTI, José Maurício. **O Planejamento Orçamentário da Administração Pública no Brasil.** São Paulo: Blucher, 2020.

DAL POZZO, Augusto Neves. **O Direito Administrativo da Infraestrutura.** São Paulo: Contracorrente, 2020.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FRISCHTAK, Cláudio. **Infraestrutura e desenvolvimento no Brasil**. In: VELOSO, Fernando; FERREIRA, Pedro Cavalcanti; GIAMBIAGI, Fabio; PESSÔA, Samuel (Co-ords.). Desenvolvimento econômico: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, cap. 11.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GABRIEL, Juan. **Amazonas registra quase 3 mil focos de queimadas nos primeiros dez dias de agosto, aponta Inpe**. G1, Amazonas, 10 ago. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2024/08/10/amazonas-registra-mais-de-100-mil-focos-de-queimadas-nos-primeiros-dez-dias-de-agosto-aponta-inpe.ghtml>. Acesso em: 12 jul. 2025.

HORVATH, Estevão. **O orçamento no século XXI: tendências e expectativas**. 2014. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Trad. Paulo Quintela. Lisboa: Edições. 70, 2007.

MACEDO, Rodrigo de Campos. RESENHA SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: Incluyente, Sustentável, Sustentado**. Revista de Geografia Agrária, vol. 10, n. 20, p. 562-565, jul. 2015.

MARRARA, Thiago. **Regulação sustentável de infraestruturas**. Revista Brasileira de Infraestrutura, n. 1, 2012.

OLIVEIRA, Raul Miguel Freitas de. **Concessão florestal: exploração sustentável de florestas públicas por particular**. 2010. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

ONU. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 9: Indústria, inovação e infraestrutura**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/9>. Acesso em: 18 jun. 2025.

RODRIGUES, Maria Isabela et al. **Concessão florestal na Amazônia brasileira**. Ci. Fl., Santa Maria, v. 30, n. 4, p. 1299-1308, out./dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/1980509821658>. Acesso em: 11 jul. 2025.