

**PROJETO DE LEI Nº , DE 2019**

Altera a Lei Nº 11.284, de 2 de março de 2006, para conferir maior celeridade ao processo licitatório, flexibilidade aos contratos e atratividade ao modelo de negócio das concessões florestais.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1** A Lei Nº 11.284, de 2 de março de 2006, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2.....

§ 3º Caberá ao poder concedente empregar os meios e esforços necessários para evitar e reprimir invasões nas áreas concedidas e sujeitas à concessão florestal.

.....

**Art. 9** São elegíveis para fins de concessão as unidades de manejo previstas no Plano Plurianual de Outorga Florestal.

**Art. 10** O Plano Plurianual de Outorga Florestal – PPAOF, proposto pelo órgão gestor e definido pelo poder concedente, conterá a descrição de todas as florestas públicas a serem submetidas a processos de concessão no período em que vigorar.

§ 1º O PPaof será submetido pelo órgão gestor à manifestação do órgão consultivo da respectiva esfera de governo.

§ 2º A inclusão de áreas de florestas públicas sob o domínio da União no PPaof requer manifestação prévia da Secretaria de Patrimônio da União do Ministério da Economia.

§ 3º O PPaof deverá ser previamente apreciado pelo Conselho de Defesa Nacional quando estiverem incluídas áreas situadas na faixa de fronteira definida no § 2º do art. 20 da Constituição Federal.

§ 4º (VETADO)

§ 5º Eventuais alterações ao PPaof poderão ser realizadas, respeitados os mesmos procedimentos necessários para sua elaboração e aprovação.

Art. 11 O PPaof para concessão florestal considerará:

.....

§ 1º Além do disposto no **caput** deste artigo, o PPaof da União considerará os Paofs dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 2º O PPaof deverá prever zonas de uso restrito destinadas às comunidades locais.

§ 3º O PPaof deve conter disposições relativas ao planejamento do monitoramento e fiscalização ambiental a cargo dos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, incluindo a estimativa dos recursos humanos e financeiros necessários para essas atividades.

.....

Art. 16.....

§ 1º É vedada a outorga de qualquer dos seguintes direitos no âmbito da concessão florestal:

I - titularidade imobiliária ou preferência em sua aquisição;

II - uso dos recursos hídricos acima do especificado como insignificante, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 ;

III - exploração dos recursos minerais.

§ 2º O direito de comercializar créditos de carbono gerados em florestas naturais, reflorestamento de áreas degradadas ou convertidas para uso alternativo do solo poderá ser incluído no objeto da concessão, nos termos do regulamento.

§3º O manejo da fauna silvestre observará a legislação específica.

§ 4º Também poderão ser incluídos no objeto da concessão a exploração de outros produtos e serviços florestais não-madeireiros, nos termos do regulamento, incluindo-se:

I – serviços ambientais;

II - acesso ao patrimônio genético para fins de conservação, pesquisa, desenvolvimento e bioprospecção, desde que em conformidade com a Lei nº 13.123/2015;

III – restauração e reflorestamento de áreas degradadas;

IV – atividades de manejo voltadas a conservação da vegetação nativa;

V – exploração de recursos pesqueiros ou da fauna silvestre.

.....

Art. 18 A exploração de florestas nativas e formações sucessoras de domínio público dependerá de licenciamento pelo órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama, mediante aprovação do PMFS.

§ 1º A assinatura do contrato de concessão florestal autoriza o concessionário a iniciar as atividades prévias de instalação de infraestrutura e inventário para a elaboração do PMFS.

§ 2º A aprovação do PMFS confere ao seu detentor a licença ambiental para a prática do manejo florestal sustentável na Unidade de Manejo Florestal outorgada, não se aplicando outras etapas de licenciamento ambiental.

§ 3º A autorização de exploração florestal da área objeto da concessão terá validade de até cinco anos, de acordo com o plano operacional apresentado pelo concessionário.

§ 4º O plano operacional terá caráter declaratório, cujas informações serão conferidas pelo órgão ambiental por ocasião do acompanhamento da execução e avaliação técnica do PMFS.

.....

Art. 20.....

XVIII – as regras para que o concessionário possa explorar a comercialização de crédito por serviços ambientais, inclusive de carbono, de acordo com regulamento;

XIX – os contratos deverão passar por revisão para reequilíbrio econômico-financeiro após elaboração do inventário e do PMFS, passados entre um a dois anos da assinatura, e subsequentemente a cada cinco anos, considerando a produção anual e o inventário completo dos últimos cinco anos, que servirá de base de projeção para os próximos cinco, assim como de comparação com os dados constantes do inventário amostral.

.....

§ 3º O edital poderá prever a inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento, hipótese em que:

I - encerrada a fase de classificação das propostas, será aberto o envelope com os documentos de habilitação do licitante melhor classificado, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital;

II - verificado o atendimento das exigências do edital, o licitante será declarado vencedor;

III - inabilitado o licitante melhor classificado, serão analisados os documentos de habilitação do licitante classificado em segundo lugar, e assim sucessivamente, até que um dos licitantes atenda às condições fixadas no edital;

IV - proclamado o resultado do certame, o objeto será adjudicado ao vencedor nas condições técnicas e econômicas por ele ofertadas.

.....  
Art. 24.....

§ 1º O edital de licitação indicará os itens, entre os especificados no **caput** deste artigo, e seus respectivos valores.

.....  
Art. 26 No julgamento da licitação, a melhor proposta será considerada em razão da combinação dos seguintes critérios:

I - o maior preço ofertado como pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão florestal;

II - a melhor proposta técnica, considerando:

a) o menor impacto ambiental;

b) os maiores benefícios sociais diretos.

.....  
Art. 27 .....

§ 5º É facultado ao concessionário promover a unificação operacional das atividades de manejo florestal sustentável em unidades de manejo florestal contínuas ou não concedidas ao mesmo concessionário, desde que situadas na mesma Unidade de Conservação ou lote de concessão.

§ 6º A unificação operacional ocorrerá por meio de termo aditivo aos contratos de concessão, e permitirá a elaboração de um único Plano de Manejo Florestal Sustentável para todas as unidades de manejo e a unificação das operações florestais, nos termos do regulamento.

§ 7º Os termos aditivos unificarão e manterão as obrigações contratuais, cabendo ao órgão gestor fazer as adequações necessárias decorrente do ganho de escala da operação florestal por meio da adição dos compromissos assumidos nas propostas vencedoras, de técnica e preço, presentes nos diferentes contratos a serem unificados.

§ 8º Os contratos deverão passar por revisão para reequilíbrio econômico-financeiro após elaboração do inventário e do PMFS, passados entre um a dois anos da assinatura, e subsequentemente a cada cinco anos, considerando a produção anual e o inventário completo dos últimos cinco anos, que servirá de base de projeção para os próximos cinco, assim como de comparação com os dados constantes do inventário amostral.

.....

Art. 30 São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

.....

III - ao prazo máximo de 12 meses para o concessionário iniciar a execução do PMFS, contados a partir de sua aprovação;

.....

Art. 32 .....

§ 4º Para unidades de manejo florestal localizadas em Unidades de Conservação, a reserva absoluta poderá ser alocada em zonas de proteção da floresta pública, não atingindo a área concedida.

Art. 33 Para fins de garantir o direito de acesso às concessões florestais por pessoas jurídicas de pequeno porte, micro e médias empresas, serão definidos no PPaof, nos termos de regulamento, lotes de concessão, contendo várias unidades de manejo de tamanhos diversos, estabelecidos com base em critérios técnicos, que deverão considerar as condições e as necessidades do setor florestal, as peculiaridades regionais, a estrutura das cadeias produtivas, as infraestruturas locais e o acesso aos mercados.

Art. 34.....

II - cada concessionário, individualmente ou em consórcio, terá um limite percentual máximo de área de concessão florestal, definido no PPaof.

Parágrafo único. O limite previsto no inciso II do **caput** deste artigo será aplicado sobre o total da área destinada à concessão florestal pelo PPaof e pelos planos anuais de outorga em execução aprovados nos anos anteriores.

.....

Art. 36 O regime econômico e financeiro da concessão florestal, conforme estabelecido no respectivo contrato, compreende:

I - o pagamento de preço, não inferior ao mínimo definido no edital de licitação, calculado em função da quantidade de produto ou serviço auferido do objeto da concessão ou do faturamento líquido ou bruto;

II - a responsabilidade do concessionário de realizar outros investimentos previstos no edital e no contrato;

III - a indisponibilidade, pelo concessionário, salvo disposição contratual, dos bens considerados reversíveis.

§ 1º .....

§ 2º A definição do preço mínimo no edital deverá considerar:

I - o estímulo à competição e à concorrência;

II - a garantia de condições de competição do manejo em terras privadas;

III - a cobertura dos custos do sistema de outorga;

IV - a geração de benefícios para a sociedade, aferidos inclusive pela renda gerada;

V - o estímulo ao uso múltiplo da floresta;

VI - a manutenção e a ampliação da competitividade da atividade de base florestal;

VII - as referências internacionais aplicáveis.

§ 3º Poderá ser estabelecido, nos termos de regulamento, valor mínimo a ser exigido anualmente do concessionário, independentemente da produção ou dos valores por ele auferidos com a exploração do objeto da concessão.

§ 4º O valor mínimo previsto no § 3º deste artigo, quando aplicado, integrará os pagamentos anuais devidos pelo concessionário para efeito do pagamento do preço referido no inciso II do caput deste artigo.

§ 5º A soma dos valores pagos com base no § 3º deste artigo, se houver, não poderá ser superior a 30% (trinta por cento) do preço referido no inciso II do caput deste artigo

.....  
Art. 44.....

§ 6º Em qualquer caso de extinção da concessão, o concessionário fará, por sua conta exclusiva, a remoção dos equipamentos e bens que não sejam objetos de reversão, ficando obrigado a reparar ou indenizar os danos decorrentes de suas atividades e praticar os atos de recuperação determinados pelos órgãos competentes.

§ 7º Extinta a concessão pelas causas listadas nos incisos II a V do **caput** desse artigo, no prazo de 10 (dez) anos após a assinatura do contrato, fica o Poder Concedente autorizado a convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a assinar o termo de contrato, mediante as seguintes condições, em conformidade com o ato convocatório:

I – aceitação dos termos contratuais vigentes assumidos pelo concessionário anterior, inclusive quanto aos preços a à proposta técnica atualizados;

II – manutenção dos bens reversíveis existentes;

III – dar continuidade ao ciclo de produção florestal iniciado.

.....  
Art. 48. ....

§ 1º A inserção de unidades de manejo das florestas nacionais, estaduais e municipais no PPAOF requer prévia autorização do órgão gestor da unidade de conservação e oitiva do respectivo conselho consultivo, quando existir.

§ 2º Os recursos florestais das unidades de manejo de florestas nacionais, estaduais e municipais somente serão objeto de concessão após aprovação do plano de manejo da unidade de conservação, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Art. 49. Cabe ao poder concedente, no âmbito de sua competência, formular as estratégias, políticas, planos e programas para a gestão de florestas públicas e, especialmente: (Vide Decreto nº 10.347, de 2020)

I - definir o PPAOF;

II - ouvir o órgão consultivo sobre a adoção de ações de gestão de florestas públicas, bem como sobre o PPAOF;

.....  
§ 2º No âmbito federal, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento exercerá as competências definidas neste artigo.

.....”

**Art. 2** Insira-se nova Seção XI, Da Geração de Créditos de Carbono, na Lei 11.284, de 2 de março de 2006, renumerando os demais dispositivos:

“Art. 41. Todos os custos para reconhecimento do crédito de carbono gerado na área ofertada à concorrência, autorizada na forma do § 2º do art. 11 desta Lei, será do concessionário.

Art. 42. O valor recebido a título do crédito de carbono será revertido integralmente para o concessionário até o montante do valor do investimento.

Parágrafo único. Após a recomposição do investimento realizado pelo concessionário, os valores recebidos serão compartilhados em partes iguais entre concessionário e poder concedente.

Art. 43. Na hipótese de término antecipado da concessão, por qualquer motivo, todo e qualquer valor recebido a título de crédito de carbono será revertido integralmente para o Poder Concedente.

Art. 44. Na hipótese substituição do concessionário na área geradora de créditos de carbono, o valor recebido a título de crédito de carbono será revertido na proporção de 30% para o novo concessionário e 70% para o Poder Concedente.”

**Art. 3** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## **JUSTIFICAÇÃO**

A Lei 11.284, de 2 de março de 2006, conhecida como Lei de Gestão de Florestas Públicas, é um dos principais instrumentos legais para o ordenamento e a promoção do uso sustentável de florestas. Ela abrange a gestão do patrimônio público de florestas, que de acordo com dados do Serviço Florestal Brasileiro somam 311,6 milhões de hectares, equivalente a 33,6% do território nacional, abrangendo desde Terras Indígenas e Unidades de Conservação até florestas sem destinação fundiária.

Nota-se, no entanto, tímido volume de áreas concedidas e poucos contratos celebrados: O Plano de Anual de Outorga Florestal para o ano de 2021 (PAOF 2021) indica que há, atualmente, apenas 18 contratos de concessão em andamento, que representam pouco mais de 1 milhão de hectares, sendo que as Áreas de Florestas Nacionais e Áreas de Proteção ambiental somam 19,933 milhões de hectares potencialmente aptos a concessão florestal.

Considerando a importância estratégica das concessões florestais para o crescimento do setor florestal na Amazônia, é fundamental a revisão do marco legal atual, especificamente da Lei nº 11.284, com vistas a permitir maior dinamismo no processo licitatório, assim como maior competitividade e flexibilidade na gestão dos contratos.

**Celeridade no processo licitatório**

Grande parte dos gargalos existentes se dão porque o Serviço Florestal Brasileiro, atual responsável pela gestão dos contratos de concessão florestal, possui poder decisório bastante limitado, o que gera burocracia na cadeia produtiva. A proposição ora apresentada promove uma necessária desburocratização para o setor de concessões florestais, visando estabelecimento de processos de licitação mais céleres e mais atrativos para empreendimentos privados e comunitários que atuam no setor florestal.

Por isso propomos alterar o processo de licitação invertendo a ordem das fases de habilitação e julgamento, para que a análise dos documentos de habilitação seja feita após a fase de classificação. Na avaliação da proposta técnica, são retirados os critérios obrigatórios a serem observados, especialmente a exigência de comprovação de agregação de valor aos produtos e serviços florestais. Entende-se que o Fator de Agregação de Valor - FAV, decorrente deste critério, não privilegia o melhor arranjo competitivo local e acaba inviabilizando muitas concessões.

Na mesma intenção de dar celeridade, propomos que o concessionário vencedor do pleito poderá de imediato iniciar as atividades prévias de instalação de infraestrutura e inventário para a elaboração do Plano de Manejo Florestal Sustentável (“PMFS”), além de acelerar etapas do procedimento de licenciamento, tais como a substituição do licenciamento pelo próprio PMFS e a retirada da necessidade do Relatório Ambiental Preliminar (“RAP”) e do Estudo de Impacto Ambiental (“EIA”).

### **Flexibilidade dos contratos**

No esforço de conferir maior flexibilidade aos contratos, é importante que a Lei contemple a possibilidade de revisão a cada 5 anos, para reequilíbrio econômico-financeiro, considerando a produtividade real da área concedida. O objetivo é promover a adoção de novas formas de pagamento de preço florestal que sejam mais flexíveis e acompanhem o resultado econômico dos contratos de concessão.

Propomos ainda que seja possível unificar operacionalmente áreas concessionadas, contínuas ou descontínuas, desde que se encontrem na mesma unidade de conservação ou lote de concessão, visando obter ganhos de escala, sinergias e eficiências operacionais e financeiras.

### **Atratividade econômica**

Com o objetivo de conferir maior atratividade econômica às concessões, propomos a inclusão de novos serviços florestais como objeto da concessão, como a ampliação da permissão de comercialização de créditos de carbono à todas as concessões e a permissão de comercializar outros serviços ambientais. Além disso, incluimos a possibilidade de acesso ao patrimônio genético para fins de conservação, pesquisa, desenvolvimento e bioprospecção, desde que em conformidade com a Lei nº 13.123/2015.

Ainda sobre atratividade econômica, propomos o fim do pagamento mínimo anual e da necessidade de o concessionário ressarcir o poder concedente pelos custos da licitação. A intenção é desonerar o concessionário e promover o ingresso de novos integrantes de setores da bioeconomia no processo de concessão florestal.

### **Continuidade dos benefícios em caso de extinção**

Finalmente, como forma de obter continuidade dos benefícios da concessão no caso de extinção do contrato no prazo de 10 anos, é conferida ao poder concedente a possibilidade de convocar os demais participantes da licitação para assumir o contrato.

Estas são as razões pelas quais propomos as presentes alterações ao regime de concessões florestais de áreas da União, a fim de integrar e operacionalizar os mecanismos da Lei de Gestão de Florestas Públicas e para o fortalecimento do instrumento da concessão florestal como uma importante estratégia de conciliar desenvolvimento econômico e conservação ambiental na Amazônia.