

COMISSÃO DE FINAÇAS E TRIBUTAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 5.518, DE 2020

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.

Autor: Deputado Rodrigo Agostinho (PSB/SP) e outros

Relator: Deputado Ubiratan Sanderson (PL/RS)

I. RELATÓRIO

O projeto em análise, de autoria do Deputado Rodrigo Agostinho (PSB/SP) e outros, 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.

As principais mudanças propostas são a seguir sumarizadas:

- I) possibilidade de concessões para conservação e para restauração;
- II) estabelecimento de processos de licitação mais céleres e mais atrativos para empreendimentos privados e comunitários; com: a) inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento, para que a análise dos documentos de habilitação seja feita após a fase de classificação; b) retirada dos critérios obrigatórios a serem observados, especialmente a exigência de comprovação de agregação de valor aos produtos e serviços florestais; e, c) atribuição ao concessionário vencedor do pleito da possibilidade de iniciar de imediato as atividades prévias de instalação de



infraestrutura e inventário para a elaboração do Plano de Manejo Florestal Sustentável;

III) possibilidade de revisão dos contratos a cada 5 anos, para reequilíbrio econômico-financeiro, considerando a produtividade real da área concedida;

IV) possibilidade de unificação operacional das áreas concessionadas, contínuas ou descontínuas, quando localizadas na mesma unidade de conservação ou lote de concessão, visando obter ganhos de escala, sinergias e eficiências operacionais e financeiras;

V) 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;

VI) possibilidade de acesso ao patrimônio genético para fins de conservação, pesquisa, desenvolvimento e bioprospecção;

VII) fim do pagamento mínimo anual e da necessidade de o concessionário ressarcir o poder concedente pelos custos da licitação; e

VIII) possibilidade do poder concedente de convocar os demais participantes da licitação para assumir o contrato, no caso de sua extinção no prazo de 10 anos

A matéria foi distribuída às Comissões de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Finanças e Tributação (Mérito e Art. 54, RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD). A proposição tramita em regime ordinário e está sujeita à apreciação conclusiva pelas comissões.

No prazo regimental não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

É o relatório.



II. VOTO DO RELATOR

A Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, ao dispor sobre a adequação financeira e orçamentária, define que seu exame se fará por meio da análise da conformidade das proposições com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e as normas pertinentes a eles e à receita e despesa públicas.

Para efeitos desta Norma entende-se como:

- a) compatível a proposição que não conflite com as normas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, da lei orçamentária anual e demais proposições legais em vigor, especialmente a Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e;
- b) adequada a proposição que se adapte, se ajuste ou esteja abrangida pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pela lei orçamentária anual.

Sobre o assunto, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000) determina, em seu artigo 14, que os atos que reduzem receita devem estar acompanhados da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrarão em vigor e nos dois seguintes. Deverão ainda comprovar que não afetarão as metas de resultados fiscais e que, se necessário, terão seus efeitos compensados por aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa.

Especificamente quanto ao Projeto em análise, bem como ao Substitutivo aprovado pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, notamos que não há impacto fiscal da matéria.

Portanto, nos termos da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, não cabe pronunciamento quanto aos seus aspectos financeiro e orçamentário para a União.



SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 5.518, DE 2020

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. 1º Esta lei 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, incluindo novas modalidades.

Art. 2º A Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, passa a vigorar com a seguintes alterações:

“Art.2º.....
.....

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

Art.3º.....
.....

VII - concessão florestal: delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar atividades de manejo florestal sustentável, de restauração florestal e de exploração de produtos e serviços em unidade de manejo, conforme especificado no objeto do contrato de concessão, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;



VIII - unidade de manejo: perímetro definido a partir de critérios técnicos, socioculturais, econômicos e ambientais, objeto de um Plano de Manejo Florestal Sustentável – PMFS ou utilizado para atividades de restauração florestal ou de exploração de demais serviços e produtos, localizado em florestas públicas, podendo conter áreas degradadas;

.....

.....

§ 1º As modalidades de concessão previstas nesta Lei não se confundem com as concessões de serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação.

§ 2º As atividades de restauração florestal podem incluir sistemas agroflorestais que combinem espécies nativas e exóticas de interesse econômico e ecológico.

.....

.....

Seção II

Do Plano Plurianual de Outorga Florestal

Art. 9º São elegíveis para fins de concessão florestal 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, conterà o conjunto de florestas públicas a serem submetidas a processos de concessão no período em que vigorar. (NR)

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

§ 2º A inclusão de novas áreas de florestas públicas sob o domínio da União no PPAOF requer manifestação prévia do órgão ou entidade do Poder Executivo Federal competente pela administração do patrimônio imobiliário da União.

§ 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.....
.....

§ 5º O prazo de vigência do PPAOF será de 4 anos, com prazos compatíveis com o Plano Plurianual - PPA.

§ 6º O PPAOF poderá ser alterado ao longo do seu prazo de vigência, 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 PPAOFs dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

§ 2º O PPAOF deverá observar as áreas destinadas às comunidades locais de que trata o art. 6º.

§ 3º O PPAOF deve conter disposições voltadas a auxiliar o planejamento do monitoramento e fiscalização ambiental a cargo dos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA.

.....
.....

Art.16.....
.....

§1º.....
.....

I-
.....
.....

§ 2º O direito de comercializar créditos de carbono ou instrumentos congêneres de mitigação de emissões de gases de efeito estufa oriundos da área concessionada 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, desde que realizados nas respectivas unidades



de manejo florestal, nos termos do regulamento, incluindo-se:

I – serviços ambientais;

II - acesso ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado para fins de conservação, pesquisa, desenvolvimento e bioprospecção, 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 ou ao desmatamento evitado;

V – exploração de recursos pesqueiros ou da fauna silvestre;

VII – turismo e visitação na área outorgada;

VIII – produtos obtidos da biodiversidade local da área concedida.

.....
.....

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 prévia do PMFS, em conformidade com o Capítulo VII da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

.....
.....

Parágrafo único. Os procedimentos relativos à autorização ou licença ambiental das atividades de restauração florestal ou de exploração de outros serviços e produtos observarão o disposto em legislação específica.

.....
.....

Art.20.....

.....

VIII - os prazos e procedimentos para recebimento das propostas, julgamento da licitação, assinatura do contrato e convocação de licitantes remanescentes;



.....
.....
X - os critérios e a relação dos documentos exigidos para a aferição da idoneidade financeira, da regularidade jurídica e fiscal e da capacidade técnica, sendo que, no caso de consórcio, para cumprimento deste último item, será admitido o somatório dos quantitativos de cada consorciado;

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

.....
.....
§ 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.

§ 4º Em se tratando de concessão florestal dentro de Unidade de Conservação, será estabelecida uma divisão dos recursos recebidos a título de crédito de carbono ou instrumentos congêneres entre o concessionário, o órgão ambiental competente integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, o órgão gestor e o poder concedente, nos termos do regulamento.



.....
.....
Art. 21. As garantias e os seguros previstos no inciso XIII do art.20 serão assim divididos:

I - seguro de responsabilidade civil contra eventuais danos causados ao meio ambiente ou a terceiros, como consequência da execução das operações relativas à prática de manejo florestal;

.....
.....
III - garantia de execução contratual destinada à cobertura de inadimplência de obrigações contratuais e sanções por descumprimento contratual.

§ 1º O ato convocatório definirá os valores a serem caucionados sob a forma de garantia de execução e de cobertura para danos, na forma do regulamento.

§ 2º A execução do seguro de responsabilidade civil será deduzida do montante de eventual reparação civil a que for condenado o infrator, por atividades associadas à execução do contrato de concessão florestal.

§ 3º A prestação integral do seguro e da garantia de execução contratual pode ser efetuada em fases, de acordo com a implementação dos contratos e das atividades de manejo florestal sustentável, nos termos do regulamento.

§ 4º São modalidades de garantia aquelas previstas na forma da lei para contratos firmados com a administração pública.

§ 5º Para concessão florestal de pessoa jurídica de pequeno porte, microempresas e associações de comunidades locais, serão previstas em regulamento formas alternativas de fixação de seguros e garantias.

§6º O seguro e a garantia serão reajustados na forma do regulamento e do ato convocatório.

.....
.....
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.

.....
.....

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

.....
.....

III - ao prazo máximo para o concessionário iniciar a execução do PMFS, a restauração e as demais atividades relativas a produtos e serviços previstas no objeto do contrato;

.....
.....

V - ao modo, à forma e às condições de exploração de serviços e prática do manejo florestal, da restauração e das demais atividades relativas a produtos e serviços definidos como objeto da concessão;

.....
.....

IX - às ações voltadas ao benefício da comunidade local e à conservação de serviços ecossistêmicos e da biodiversidade assumidas pelo concessionário;

.....
.....



XII - às garantias e seguros a serem oferecidos pelo concessionário;

XIII - à forma de monitoramento e avaliação das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do manejo florestal sustentável, da restauração florestal e da exploração de demais serviços e produtos previstos no objeto do contrato;

.....
.....

Art.31.....

.....

I - elaborar e executar o PMFS, a restauração florestal e a exploração de demais serviços e produtos, conforme previsto nas normas técnicas aplicáveis e especificações do contrato;

.....
.....

V - cumprir e fazer cumprir as normas de manejo florestal, de restauração e de exploração de serviços e produtos, bem como as cláusulas contratuais da concessão;

VI - garantir a execução do ciclo contínuo, do manejo florestal, iniciada dentro do prazo máximo fixado no edital;

.....
.....

X - comercializar os produtos auferidos em decorrência da execução do objeto de contrato, auferido mediante processo autorizativo específico e legislação vigente;

.....
.....

XII - monitorar a execução do PMFS, da restauração e dos demais serviços e produtos, conforme estabelecido em contrato e na legislação vigente;

.....
.....



XV - elaborar e disponibilizar o relatório anual sobre a execução do objeto da concessão ao órgão gestor, nos termos definidos no contrato;

.....
.....
§ 2º Como requisito indispensável para o início das operações de exploração do objeto da concessão, o concessionário deverá contar com a devida autorização ou licença ambiental, nos termos do art. 18.

.....
.....
Art. 32. A unidade de manejo deverá apresentar área geograficamente delimitada destinada à reserva absoluta, representativa dos ecossistemas florestais manejados, equivalente a, no mínimo, 5% (cinco por cento) do total da área concedida, para conservação da biodiversidade e avaliação e monitoramento dos impactos do manejo florestal, da restauração e exploração dos demais produtos e serviços previstos em contrato.

.....
.....
§ 3º A área de reserva absoluta poderá ser definida pelo órgão gestor previamente ao início das atividades previstas no contrato de concessão.

§ 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 e dos demais setores econômicos envolvidos, as peculiaridades regionais, a estrutura das cadeias produtivas, as infraestruturas locais e o acesso aos mercados.



.....
.....
Art. 35. O prazo dos contratos de concessão florestal será estabelecido de acordo com o ciclo de colheita ou exploração, considerando o produto ou grupo de produtos com ciclo mais longo incluído no objeto da concessão, podendo ser fixado prazo equivalente a, no mínimo, um ciclo e, no máximo, 40 (quarenta) anos.

Parágrafo único. O prazo dos contratos de concessão exclusivos para exploração de serviços florestais será de, no mínimo, 5 (cinco) e, no máximo, 20 (vinte) anos.

§ 1º O preço referido no inciso I do caput deste artigo poderá ser parcelado, e seu valor, forma, prazo e condições de pagamento serão definidos no edital de licitação, com base em critérios técnicos e levando-se em consideração as peculiaridades locais.

.....
.....

Art.39.....
.....

II-
.....
.....

a) Estados: 30% (trinta por cento), destinados proporcionalmente à distribuição da floresta pública outorgada em suas respectivas jurisdições, para o apoio e promoção de ações voltadas ao desenvolvimento sustentável;

b) Municípios: 30% (trinta por cento), destinados proporcionalmente à distribuição da floresta pública outorgada em suas respectivas jurisdições, para o apoio e promoção de ações voltadas ao desenvolvimento sustentável;

.....
.....

§1º.....
.....



II-

.....
.....
b) Estados: 20% (vinte por cento), destinados proporcionalmente à distribuição da floresta pública outorgada em suas respectivas jurisdições, para o apoio e promoção de ações voltadas ao desenvolvimento sustentável;

c) Municípios: 20% (vinte por cento), destinados proporcionalmente à distribuição da floresta pública outorgada em suas respectivas jurisdições, para o apoio e promoção de ações voltadas ao desenvolvimento sustentável;

.....
.....
§ 3º A execução dos recursos previstos neste artigo por Estados e Municípios será condicionado à instituição de conselho de meio ambiente pelo respectivo ente federativo, com participação social, e à aprovação, por este conselho:

.....
.....
Art.41.....

.....
.....
§ 6º Será elaborado plano plurianual de aplicação regionalizada dos recursos do FNDF, devendo o relatório de sua execução integrar o relatório anual de que trata o § 2º do art. 53 desta Lei, no âmbito da União.

.....
.....
Art.42.....

.....
.....
§2º.....

.....
.....
II - constatação de deficiências sanáveis, que condiciona a manutenção contratual ao saneamento de todos os vícios e irregularidades verificados, conforme prazos e procedimentos previstos em regulamento;



Art.44.....

§ 5º 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. (NR)

§ 6º 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 pelo prazo remanescente do contrato extinto, mediante as seguintes condições, em conformidade com o ato convocatório:

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

II – manutenção dos bens reversíveis existentes;

III – dar continuidade ao ciclo de produção florestal iniciado.

Art.45.....

§1º.....

II - o concessionário descumprir o PMFS, as atividades de restauração ou os demais serviços e produtos previstos em contrato, de forma que afete elementos essenciais de proteção do meio ambiente e a sustentabilidade das atividades;

III - o concessionário paralisar a execução do PMFS, das atividades de restauração ou dos demais serviços e produtos por prazo maior que o previsto em contrato, ressalvadas as hipóteses decorrentes de caso fortuito ou força maior, ou as que, com anuência do órgão gestor, visem à proteção ambiental;



.....
.....
V - o concessionário perder as condições econômicas, técnicas ou operacionais para manter a regular execução do PMFS, da restauração florestal ou da exploração de demais produtos e serviços previstos em contrato;
.....
.....

Art. 46. Desistência é o ato formal pelo qual o concessionário manifesta seu desinteresse pela continuidade da concessão.

§ 1º A desistência é condicionada à aceitação expressa do poder concedente, e dependerá de avaliação prévia do órgão competente para determinar o cumprimento ou não do PMFS, da restauração florestal e da exploração de demais produtos e serviços conforme especificado em contrato, devendo assumir o desistente o custo dessa avaliação e, conforme o caso, as obrigações emergentes.
.....
.....

§ 3º Regulamento detalhará os procedimentos para requerimento e aceitação da desistência, bem como a transição das obrigações do concessionário.
.....
.....

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

§ 1º A inserção de unidades de manejo dentro de unidades de conservação de uso sustentável no PPAOF requer prévia autorização do órgão gestor da unidade de conservação.

§ 2º Os recursos florestais e demais produtos e serviços não vedados nesta lei presentes nas 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.....

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, as competências definidas neste artigo serão exercidas pelo órgão ou entidade competente do Poder Executivo Federal, conforme regulamento.

Art. 51. Sem prejuízo das atribuições do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, fica instituída a Comissão de Gestão de Florestas Públicas, no âmbito do órgão ou entidade competente do Poder Executivo Federal, conforme regulamento, de natureza consultiva, com as funções de exercer, na esfera federal, as atribuições de órgão consultivo previstas por esta Lei e, especialmente:

II - manifestar-se sobre o PPAOF da União;

Art.53.....

I - elaborar proposta de PPAOF, a ser submetida ao poder concedente;

(NR)

Art. 3º Acrescente-se o seguinte art. 85-A na Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006:

“Art. 85-A. Aplicam-se às concessões florestais, quando couber e subsidiariamente a esta Lei, o disposto na Lei nº



8.987, de 13 de fevereiro de 1995, na Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e nas leis que lhes são correlatas.”

Art. 4º Ficam revogados os seguintes dispositivos da 11.284, de 2 de março de 2006:

I - incisos II, V e VI do §1º do art. 16;

II - §§1º a 8º do art. 18;

III - inciso IV do art. 50;

IV - inciso III do art. 53.

Art. 5º Insira-se o seguinte dispositivo no art. 14-C da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007:

“§5º O órgão gestor da Unidade de Conservação poderá conceder, isolada ou conjuntamente, a exploração das atividades previstas nos parágrafos 2º e 4º do art. 16, conforme competência estabelecida na Lei nº 11.516, de 2007, e nos termos da Lei nº 8.987, de 1995, conforme regulamento.”

Art. 6º Os contratos de concessões florestais vigentes na data da publicação desta Lei podem ser alterados para se adequar às novas disposições desta Lei, desde que com a concordância expressa do poder concedente e do concessionário, conforme regulamento.

Art. 7º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

