



SENADO FEDERAL

PROJETO DE LEI Nº 5283, DE 2019

Altera a Lei 11.284, de 2 de março de 2006, para permitir a unificação operacional de contratos de concessão florestal e dá outras providências.

AUTORIA: Senador Sérgio Petecão (PSD/AC)



[Página da matéria](#)

PROJETO DE LEI Nº , DE 2019

Altera a Lei 11.284, de 2 de março de 2006, para permitir a unificação operacional de contratos de concessão florestal e dá outras providências.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei 11.284, de 2 de março de 2006, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“**Art. 3º**

XVI - Preço Contratado (PC): preço ofertado pelo vencedor da concorrência pública;

XVII - Valor de Referência do Contrato (VRC): valor médio de um ano de produção, com base no preço contratado (PC), fixado no contrato e utilizado como referência para o cálculo da garantia contratual e do valor mínimo anual.

.....
Art. 20.

XVIII – as regras para a convocação de licitantes em caso de desistência ou extinção da concessão;

.....
Art. 21. As garantias e seguros previstas no inciso XIII do art. 20 desta Lei:

.....
Art. 27.



§ 1º É facultado ao concessionário promover a unificação operacional das atividades de manejo florestal sustentável em unidades de manejo florestal contínuas concedidas ao mesmo concessionário.

§ 2º A unificação operacional ocorrerá por meio de termo aditivo aos contratos de concessão, que manterão sua unicidade administrativa, e permitirá a elaboração de um único Plano de Manejo Florestal Sustentável para todas unidades de manejo e a unificação das operações florestais, nos termos do regulamento.

§ 3º Os termos aditivos unificarão e manterão as obrigações contratuais, por meio da adição dos compromissos assumidos nas propostas vencedoras, de técnica e preço, presentes nos diferentes contratos a serem unificados.

§ 4º Sem prejuízo da responsabilidade a que se refere o caput deste artigo, o concessionário poderá contratar terceiros para o desenvolvimento de atividades inerentes ou subsidiárias ao manejo florestal sustentável dos produtos e à exploração dos serviços florestais concedidos.

§ 5º As contratações, inclusive de mão-de-obra, feitas pelo concessionário serão regidas pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros contratados pelo concessionário e o poder concedente.

§ 6º A execução das atividades contratadas com terceiros pressupõe o cumprimento das normas regulamentares relacionadas a essas atividades.

§ 7º É vedada a subconcessão na concessão florestal.

.....
Art. 44.



§ 2º 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.

§ 3º A extinção da concessão autoriza, independentemente de notificação prévia, a ocupação das instalações e a utilização, pelo titular da floresta pública, de todos os bens reversíveis.

§ 4º A extinção da concessão pelas causas previstas nos incisos II, IV e V do caput deste artigo autoriza o poder concedente a executar as garantias contratuais, sem prejuízo da responsabilidade civil por danos ambientais prevista na Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.

§ 5º A devolução de áreas não implicará ônus para o poder concedente, nem conferirá ao concessionário qualquer direito de indenização pelos bens reversíveis, os quais passarão à propriedade do poder concedente.

§ 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 ambiental determinados pelos órgãos competentes.

§ 7º Extinta a concessão o Plano de Manejo Florestal Sustentável passa à titularidade do Poder Concedente, como parte do conjunto de bens reversíveis.

.....

Art. 77. Ao final dos 10 (dez) primeiros anos contados da data de publicação desta Lei, cada concessionário, individualmente ou em consórcio, não poderá concentrar mais de 10% (dez por cento) do total da área das florestas públicas da União disponíveis para a concessão. ” (NR)

Art. 2º Dê-se à Seção V, Do Licenciamento Ambiental, do Capítulo IV da Lei 11.284, de 2 de março de 2006, a seguinte redação, renumerando os demais dispositivos:

“**Art. 18.** A aprovação do Plano de Manejo ou do Relatório Ambiental Preliminar - RAP da Floresta Pública concedida, com seu respectivo zoneamento, e equivale à licença ambiental da concessão florestal, não se aplicando outras etapas do licenciamento ambiental.

Parágrafo único. O conteúdo mínimo do relatório ambiental preliminar - RAP será definido em ato normativo específico.

Art. 19. O licenciamento ambiental da atividade de manejo florestal sustentável de produtos madeireiros e não madeireiros, que constituem o objeto da concessão florestal, ocorrerão por meio da aprovação do respectivo PMFS, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

§ 1º 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.

§ 2º A aprovação do PMFS autoriza o concessionário a instalar a infraestrutura física e viária necessárias para o início da execução do respectivo Plano.

§ 3º A existência de Planos Operativos Anuais - POAs vigentes confere ao concessionário florestal a autorização para a execução das operações de colheita florestal.

§ 4º O PMFS da Unidade de Manejo Florestal deve contemplar as infraestruturas de gestão e proteção previstas no contrato de concessão florestal.

Art. 20. A assinatura do contrato de concessão florestal autoriza o concessionário a iniciar as atividades prévias, de instalação de infraestrutura e de planejamento necessárias para a elaboração do Plano de Manejo Florestal Sustentável”. (NR)

Art. 3º Insira-se novo art. 22 à Lei 11.284, de 2 de março de 2006, renumerando-se os demais:

“**Art. 22.** As garantias e seguros previstas 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, limitado a 30% do Valor de Referência do Contrato.

II - Garantia de execução contratual destinada à cobertura de inadimplência de obrigações contratuais e sanções por descumprimento contratual, limitada a 30% do Valor de Referência do Contrato.

§ 1º 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.

§ 2º Respeitados os limites estabelecidos no inciso II, o órgão gestor estabelecerá, no ato convocatório, os percentuais sobre o Valor de Referência do Contrato a serem prestados na forma de seguro de responsabilidade civil e de garantia de execução.

§ 3º O ato convocatório especificará os danos ambientais passíveis de serem cobertos por meio do seguro de responsabilidade civil.

§ 4º Os valores da execução do seguro de responsabilidade civil serão deduzidos do montante de eventual reparação civil, a que for condenado o concessionário, por atividades associadas à execução do contrato de concessão florestal. ” (NR)

Art. 4º Suprima-se o art. 34 da Lei 11.284, de 02 de março de 2006.

Art. 5º 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 na região amazônica.

Ela abrange a gestão do patrimônio público de florestas, que de acordo com dados do Serviço Florestal Brasileiro somam 309,7 milhões de



SF/19885.02986-10

hectares, equivalente a 33,6% do território nacional, abrangendo desde Terras Indígenas e Unidades de Conservação até florestas sem destinação fundiária.

Sua discussão no Congresso Nacional foi marcada por questões de cunho ideológico e a acusação de que ela iria promover a privatização e a internacionalização da Amazônia. A consequência deste processo foi a elaboração de uma Lei com forte caráter intervencionista que onera e burocratiza a operação e a gestão dos contratos de concessão florestal.

Apesar de ter sido aprovada mais de uma década após a aprovação da Lei Geral de Concessões, Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995, a Lei florestal pouco absorveu as experiências em boas práticas de regulação acumuladas pelos diversos setores regulados, o que tem reduzido a viabilidade econômica e técnica da concessão florestal.

Por essas razões é submeto essa proposição legislativa à apreciação de meus nobres pares, visando sua adequação às boas práticas de regulação, às características da atividade de manejo florestal e às leis de mercado.

Dentre as mudanças sugeridas destaca-se a previsão expressa de convocação de licitantes remanescentes em caso de desistência na assinatura do contrato ou de extinção contratual.

Isto visa evitar que florestas públicas na Amazônia já dotadas de infraestrutura viária construída pelo concessionário anterior se transforme em uma via de saque e roubo de madeira, visto que um novo processo licitatório levaria de 2 a 3 anos e o Estado não consegue garantir a integridade da floresta.

Do ponto de vista legal a medida se assemelha ao previsto na Lei 8.666 de 1993, em seu artigo 64, § 2º, que permite à administração, em caso de desistência, convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação e nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado.



Outro aspecto da proposta é a permissão para unificação operacional dos contratos. Destaca-se que essa previsão não conflita com o disposto na própria Lei 11.284 de 2006 na Lei 8.987 de 1995, pois a unificação é de caráter meramente operacional e mantém, de forma cumulativa, todas as obrigações previstas nos contratos.

O que a permissão faz é racionalizar e otimizar o processo produtivo em unidades de produção contínuas e operadas por um mesmo concessionário, pois, não faz sentido, do ponto de vista econômico e ambiental manter duas frentes de exploração, com aberturas de estradas, funcionários e licenças operando simultaneamente, além de frentes de equipamentos operando abaixo de sua capacidade.

Essa fragmentação das operações além de gerar maiores impactos ambientais anula o efeito de ganho de escala que poderia estar sendo apropriado pelo Estado e pelo concessionário e sendo revertido em investimentos.

De acordo com a proposta, o concessionário se manterá obrigado a cumprir os indicadores técnicos e arcar com os custos integrais, de forma cumulativa, de ambas UMFs, por meio da soma de suas obrigações em relação aos indicadores técnicos e a ponderação dos preços ofertados, na forma do regulamento.

Outro aspecto de importante é a atualização da Lei ao Código Florestal, editado posteriormente, que dirimiu dúvidas sobre se a atividade de manejo florestal sustentável seria passível de exigência de EIA. Neste sentido, sugere-se a atualização do capítulo que trata do tema ao disposto no Código Florestal.

Também sugerimos a adequação da estrutura de seguros e garantias previstas na Lei que difere da linguagem e dos produtos comerciais oferecidos pelo mercado de seguros, o que reflete diretamente na ampliação da



dificuldade e dos custos dos prêmios pagos pelos concessionários para conseguirem levantar a garantia junto aos agentes financeiros.

A Circular SUSEP nº 232 de junho de 2003, define seguro-garantia como o “*seguro que garante o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo tomador no contrato principal, conforme os termos da apólice.*” Contudo, a Lei 11.284 de 2006 amplia, em muito, esse escopo ao prever que as garantias, deverão prever a cobertura de eventuais danos causados ao meio ambiente, ao erário e a terceiros, assemelhando-as aos seguros de responsabilidade civil.

O aspecto crítico dessa disposição é a previsão de cobertura de eventuais danos ambientais, sem contudo, especificar quais seriam esses danos. Essa obrigação quando transferida para os contratos tem sido um limitante para a obtenção de garantias por parte dos concessionários, visto que as operadoras de seguros desconhecem as características da atividade de manejo florestal, e diante da incerteza quanto à magnitude desses eventuais danos, impõem prêmios elevados e ampliam sua avaliação de risco sobre as operações.

O Código Civil apresenta disposições gerais sobre seguros e estabelece regras específicas para seguro contra danos causados a terceiros, contra riscos pré-determinados¹. Porém a redação da Lei 11.284/2006 obriga o segurador a assumir a obrigação de neutralizar sinistros relacionados a um gênero muito amplo, danos ambientais, cujas diferentes espécies não são pré-determinadas nem no edital, nem no contrato de concessão.

Já as garantias, regulamentadas na Lei 8.666 de 1993, têm por finalidade garantir o cumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo concessionário. Dessa forma, a administração terá direito a executar as garantias,

¹ Art. 757 do Código Civil



seja de proposta, seja de contrato, parcial ou integralmente em caso de inexecução contratual.

Dessa forma, percebe-se que a Lei 11.284 de 2006 mesclou ambas situações sob a forma de “garantias”, utilizando-a como seguro, para reparação de danos, e como garantia para a execução das obrigações financeiras do contrato. De acordo com manifestações apresentadas por concessionários florestais na esfera federal, essa imprecisão terminológica associada à amplitude do conceito de dano ambiental geram dificuldades na negociação com as operadoras de seguro, além de ocasionarem a exigência o pagamento de prêmios adicionais.

Estas são as modificações que proponho para a modernização 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.

Solicitamos o apoio dos colegas Parlamentares para a proposta.

Sala das Sessões,

Senador **SÉRGIO PETECÃO**



SF/19885.02986-10

LEGISLAÇÃO CITADA

- Lei nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981 - Lei da Política Nacional do Meio Ambiente - 6938/81
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1981;6938>
- Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993 - Lei de Licitação; Lei de Licitações e Contratos - 8666/93
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1993;8666>
- Lei nº 8.987, de 13 de Fevereiro de 1995 - Lei das Concessões de Serviços Públicos; Lei de Concessões; Lei Geral das Concessões - 8987/95
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1995;8987>
- Lei nº 11.284, de 2 de Março de 2006 - Lei de Gestão de Florestas Públicas - 11284/06
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2006;11284>
 - artigo 34
- Lei nº 12.651, de 25 de Maio de 2012 - Código Florestal (2012) - 12651/12
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2012;12651>