



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador JORGE KAJURU

SF/23729.65085-40

PARECER Nº , DE 2023

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 7, de 2023, à Medida Provisória (MPV) nº 1.151, de 26 de dezembro de 2022, que altera a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, a Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, que cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, e dá outras providências.

Relator: Senador **JORGE KAJURU**

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 7, de 2023, decorre da aprovação, pela Câmara dos Deputados, de emenda substitutiva à Medida Provisória (MPV) nº 1.151, de 26 de dezembro de 2022, cujo objetivo é potencializar o instituto da concessão florestal por meio da comercialização de crédito de carbono e serviços ambientais em florestas naturais e não apenas em casos de florestamento de áreas degradadas.

Para tanto, estabelece mecanismos para o desenvolvimento e comercialização de créditos de carbono e serviços ambientais; permite que a comercialização dos créditos de carbono seja parte integrante da concessão; prevê que as concessões possam incluir a redução ou remoção de emissões de gases de efeito estufa (GEE), a manutenção ou aumento do estoque de carbono florestal, a conservação e melhoria da biodiversidade, dos recursos hídricos, do solo e do clima, e outros benefícios ecossistêmicos; permite ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)



Assinado eletronicamente, por Sen. Jorge Kajuru

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/2043989277>

habilitar outros agentes financeiros, particularmente *fintechs*, públicos ou privados, para o financiamento com recursos do Fundo Nacional sobre a Mudança do Clima (FNMC); estabelece que os recursos do FNMC, aplicados em apoio financeiro reembolsável, poderão ser investidos em instrumentos financeiros utilizados pelo agente financeiro, em vez de serem aplicados exclusivamente em empréstimos, como era antes; reconhece como ativo financeiro o ativo ambiental de vegetação nativa, medida que facilita a comercialização e a liquidez desse ativo, desde que propicie o incentivo às atividades de melhoria, de restauração florestal, de conservação e de proteção da vegetação nativa em seus biomas; promove a valoração econômica e monetária da vegetação nativa; possibilita a identificação patrimonial e contábil e a utilização de tecnologias digitais com registro único, imutável e com alta resiliência a ataques cibernéticos; dispõe sobre alterações em contratos existentes de concessão ambiental para se adequarem à nova legislação; revoga dispositivos que previam a licença prévia, sujeitando-se a exploração de florestas nativas e formações sucessoras ao licenciamento ambiental previsto no Capítulo VII do Código Florestal; e trata da cláusula de vigência, imediata.

A MPV é composta por oito artigos. Em seu art. 1º, altera os arts. 9º, 10, 13, 16, 18, 19, 20, 21, 45, 46 e acrescenta o art. 79-A na Lei nº 11.284, de 2006. A alteração mais substantiva é abertura da possibilidade de incluir como objeto da concessão a comercialização de créditos de carbono e a exploração de outros produtos e serviços não madeireiros, com destaque para serviços ambientais e ao acesso ao patrimônio genético e conhecimento tradicional associado para fins de pesquisa, de desenvolvimento e de bioprospecção. Também digna de nota é a alteração do art. 18 da referida Lei, a fim de prever que o licenciamento se dará mediante aprovação prévia do Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS), simplificando o processo de licenciamento descrito na redação anterior. Além disso, o art. 1º altera a redação do art. 46 da Lei, de modo a prever que a desistência do concessionário não seja mais irrevogável e irretratável, e que o procedimento para a desistência e para a transição das obrigações do concessionário seja regulamentado pelo Executivo federal.

Já em seu art. 2º, a MPV altera a Lei nº 11.516, de 2007, de modo a prever que as concessões de unidades de conservação possam incluir em seu objeto o direito de desenvolver e comercializar créditos de carbono e serviços ambientais decorrentes da redução ou remoção de emissões de gases de efeito estufa; da manutenção ou aumento do estoque de carbono florestal; da conservação e melhoria da biodiversidade, dos recursos hídricos, do solo e do clima; e de outros benefícios ecossistêmicos.



Outrossim, em seu art. 3º, a MPV modifica a Lei nº 12.114, de 2009, ampliando o rol de espécies de agentes financeiros aptos a atuar nas operações de financiamento com recursos do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC), continuando a suportar os riscos perante o Fundo. Merecem destaque, nesse novo rol, as fintechs públicas ou privadas.

Em seu art. 4º, a MPV afirma que fica reconhecido como ativo financeiro o ativo ambiental de vegetação nativa que propicie algumas condições. Entre essas condições, “[o ativo de vegetação nativa que propicia] o incentivo às atividades de [...] proteção à vegetação nativa”, em uma redação circular cujo propósito parece de difícil inteligência. Esse ativo poderia decorrer de um rol de serviços ecossistêmicos.

Em seu art. 5º, a Medida Provisória estende para terras públicas e bens dos entes federados a possibilidade de gerar créditos de carbono e de serviços ambientais, até então exclusividade das unidades de conservação.

No art. 6º, a MPV estabelece três condições para a alteração de contratos vigentes às novas disposições: concordância expressa do concedente e do concessionário, preservação das obrigações financeiras perante a União e manutenção dos investimentos eventualmente estabelecidos no contrato.

Na cláusula revogatória da MPV (art. 7º), estabelece-se que perdem a vigência os dispositivos da Lei nº 11.248, de 2006 incompatíveis com as novas disposições. A Medida Provisória entrou em vigor na data de sua publicação, de acordo, enfim, com o seu art. 8º.

À MPV, foram apresentadas 42 emendas no prazo regulamentar. Na Câmara dos Deputados, o Substitutivo aprovado incorporou parcialmente ou integralmente as Emendas de nºs 1 a 28, 30 a 37 e 39 a 42, na forma do PLV nº 7, de 2023, com rejeição da Emenda de nº 29, pela inadequação orçamentária e financeira, e da Emenda de nº 38.

O PLV mantém os oito artigos da MPV original. Porém, como veremos adiante, aperfeiçoa aspectos relativos à Lei de Concessões Florestais. Essas mudanças estão relacionadas ao contrato de concessão: garantias e seguros a serem oferecidos pelo concessionário, bem como forma de monitoramento e avaliação da estrutura e execução do manejo florestal sustentável ou outros serviços previstos no objeto de contrato. Mantém-se a possibilidade de habilitação de novos agentes financeiros para o financiamento com o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, inovação



oportunamente trazida no texto original da MPV. Já em relação ao art. 4º da MPV nº 1.151, de 2022, que reconhece como ativo financeiro determinados ativos ambientais de vegetação nativa, houve o entendimento de que o tema ainda merece ser debatido e aprimorado no tempo adequado, motivo pelo qual não foi incorporado ao PLV.

Por fim, foi julgado apropriado aperfeiçoar a redação do dispositivo sobre a responsabilidade e os meios de evitar e reprimir invasões das áreas concedidas, de modo a deixar mais claro que permanece a legitimidade ativa do concessionário para a defesa e retomada da posse, inclusive por via judicial.

Aprovada a redação final na Câmara dos Deputados, é submetido à análise do Plenário desta Casa o PLV nº 7, de 2023.

II – ANÁLISE

II.1 – Da admissibilidade

Consoante dispõem o § 5º do art. 62 da Constituição Federal e o art. 8º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, o Plenário de cada uma das Casas deverá examinar, preliminarmente ao mérito da Medida Provisória, o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, e sua adequação financeira e orçamentária.

Em relação à admissibilidade, importa consignar que a matéria contida na MPV não está entre aquelas cuja veiculação por medida provisória seja vedada pelo § 1º do art. 62 da Constituição. Ainda, devemos lembrar que a urgência e a relevância são requisitos de avaliação discricionária, de apreciação estritamente política, permeada pelos critérios de oportunidade e conveniência.

De acordo com a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 360, de 11 de novembro de 2022, os requisitos constitucionais de relevância e urgência estão contemplados, pois o Brasil assumiu o compromisso de reduzir, até 2030, em 50% das suas emissões de CO₂, com base nas emissões de 2005, seguindo o regramento e as metas de nossa Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC), o que demanda ações imediatas para o cumprimento do Acordo de Paris.



Dessa forma, concluímos pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência.

II.2 – Da adequação orçamentária e financeira

A Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que “o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.

De acordo com o mencionado art. 19 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator de Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória.

Dessa forma, no que diz respeito aos aspectos orçamentário-financeiros, a MPV é adequada, pois conforme a Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 60, de 28 de dezembro de 2022, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, não há impacto a ser demonstrado, haja vista que não há aumento de despesa ou renúncia de receita.

II.3 – Da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa

Quanto à constitucionalidade, verifica-se a competência da União para legislar sobre matéria ambiental, à luz do disposto no art. 24, incisos VI e VIII, da Constituição Federal (CF). Ao mesmo tempo, o art. 48 da Lei Maior incumbe ao Congresso Nacional, mediante sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União.

Além disso, a matéria não consta do rol de vedações de edição de medida provisória previsto no § 1º do art. 62 da CF, nem da lista de competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expressa nos arts. 49, 51 e 52 da CF.



Quanto à sua juridicidade, a MPV, por meio de instrumento legislativo adequado, dispõe de forma genérica e efetiva sobre a matéria, em acordo com os preceitos do ordenamento jurídico brasileiro. Ademais, a MPV altera diploma legal considerado norma geral ambiental, a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, a Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes, e a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, que dispõe sobre a criação do Fundo Nacional sobre Mudanças Climáticas.

Assim, quanto à juridicidade, a MPV inova o ordenamento jurídico vigente, sob os atributos de generalidade e abstração. De igual modo, a espécie normativa utilizada na proposição para alterar leis ordinárias é pertinente, pois não disciplina matéria reservada à lei complementar.

No mais, a MPV trata de assuntos vinculados por afinidade ou pertinência, cumprindo assim os enunciados no art. 7º, incisos I e II, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. Dessa forma, consideramos que foram respeitadas as regras relacionadas à técnica legislativa.

II.4 – Do mérito

Quanto ao mérito, a MPV e, consequentemente, o PLV em análise, promovem substanciais alterações na política de concessão de florestas públicas. A concessão florestal é compreendida como uma delegação onerosa do direito de praticar o manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, espécie de concessão de uso de bem público regida pela Lei nº 11.284, de 2006, conhecida como Lei de Gestão de Florestas Públicas. Pela lei, em sua redação original, o objeto de concessão é a exploração de produtos e serviços florestais, contratualmente especificados, em unidade de manejo de floresta pública, com perímetro georreferenciado, registrada no respectivo cadastro de florestas públicas e incluída no lote de concessão florestal (art. 14), sendo vedados, entre outros, a outorga do direito ao acesso ao patrimônio genético para fins de pesquisa e desenvolvimento, bioprospecção ou constituição e coleções e comercialização de créditos decorrentes de emissão evitada de carbono em florestas naturais (incisos II e VI do art. 16). Trata-se de um instrumento econômico-ambiental, que visa dar destinação à exploração sustentável às florestas de domínio público,



formalizado pela relação jurídica cujas normas especiais e requisitos foram estabelecidos na Lei de Gestão de Florestas Públicas.

O PLV nº 7, de 2023, a seu turno, promove substanciais e importantes aprimoramentos à MPV nº 1.151, de 2023, decorrente da análise a aprovação das emendas apresentadas na Comissão Mista.

Assim, o novo § 3º do art. 2º da Lei nº 11.284, de 2006, estabelece que caberá ao poder público empregar os meios e esforços necessários para evitar e reprimir invasões nas áreas concedidas e sujeitas à concessão florestal, de ofício ou a partir do recebimento da comunicação a ser realizada pelo concessionário nos termos do art. 31, inciso III desta Lei, sem prejuízo da legitimidade ativa do concessionário para a defesa e retomada da posse, inclusive por via judicial.

O inciso VII do art. 3º da Lei nº 11.284, de 2006, é alterado para a seguinte definição de 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.

O inciso VIII - unidade de manejo, passa a ser definido como o 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.

Também são alterados os §§ 1º e 2º do art. 3º. § 1º As modalidades de concessão previstas nesta Lei não se confundem com as concessões de serviços, áreas ou instalações de unidades de conservação, alteração de extrema relevância para não confundir os institutos. Da mesma forma, o novo § 2º do art. 3º que contempla nas atividades de restauração florestal os sistemas agroflorestais que combinem espécies nativas e exóticas de interesse econômico e ecológico, conforme regulamento.

Ainda no art. 1º do PLV, é retirado o parágrafo único do art. 9º da Lei nº 11.284, de 2006, que fora incluído pela MPV, que passou a constar no § 1º do art. 3º, pela redação do PLV nº 7, de 2023.



Uma das principais alterações promovidas pela MPV nº 1.151, de 2022, aprimorada pelo Projeto de Lei de Conversão, diz respeito ao Plano de Outorga Florestal, que passa a ser o Plano Plurianual de Outorga Florestal – PPAOF, proposto pelo órgão gestor e definido pelo poder concedente, que conterà o conjunto de florestas públicas a serem submetidas a processos de concessão no período em que vigorar, com prazo de vigência de 4 anos, com prazos compatíveis com o Plano Plurianual - PPA. O § 6º do art. 10 prevê que o PPAOF poderá ser alterado ao longo do seu prazo de vigência, respeitados os mesmos procedimentos necessários para sua elaboração e aprovação.

É necessário esclarecer que o PAOF é um instrumento de planejamento exigido para a concessão de florestas públicas. Somente podem ser concedidas as florestas previstas nesse plano, no ano em que vigorar. O PAOF é elaborado anualmente pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e tem por objetivo identificar as florestas públicas a serem licitadas para contratos de concessão florestal no seu ano de vigência. Para os efeitos da Lei nº 11.284, de 2006, são consideradas florestas públicas aquelas florestas, naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros, em bens sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta (inciso I do seu art. 3º).

A concessão florestal é um importante instrumento de combate ao desmatamento e ao comércio ilegal de madeira. A ocupação das áreas por empresas que praticam o manejo sustentável, sob a fiscalização da União, inibe invasões, grilagens e degradação ambiental. Além disso, é preciso abastecer o mercado de madeira de origem legal como forma de permitir a substituição da madeira oriunda de desmatamentos ilegais e predatórios por madeira explorada com técnicas sustentáveis.

A nova redação do art. 16 exclui um dos principais pontos sensíveis da MPV nº 1.151, de 2022, qual seja, a possibilidade de incluir no objeto de concessão florestal acesso ao patrimônio genético e conhecimento tradicional associado. Prevê-se novo § 2º no art. 16 para que o contrato de concessão, ressalvadas as áreas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais, poderá prever a transferência de titularidade dos créditos de carbono do poder concedente ao concessionário, durante o período da concessão, bem como o direito de comercializar certificados representativos de créditos de carbono e serviços ambientais associados, conforme regulamento. Também poderão ser incluídos no objeto da concessão a exploração de produtos e de serviços florestais não madeireiros, desde que realizados nas respectivas



unidades de manejo florestal, nos termos do regulamento, garantindo-se maior eficiência ao instituto da concessão florestal.

As alterações promovidas no art. 18, sobre o licenciamento ambiental, garantem maior eficiência e desburocratização, ao prever que 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, conforme o Capítulo VII da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, exceto as concessões para conservação e para restauração, que serão dispensadas do licenciamento ambiental.

Ainda, a adequação da Lei de Gestão de Florestas à Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, é oportuna. Nesse sentido, o § 2º do art. 13 é modificado para determinar que, nas licitações para concessão florestal, é vedada a declaração de inexigibilidade prevista no art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021. Da mesma forma, o *caput* do art. 19 passa a dispor que serão obedecidos os requisitos previstos na Lei nº 14.133, de 2021, para a habilitação nas licitações de concessão florestal, mantidos seus incisos e parágrafos. O *caput* do art. 20 é alterado, com nova redação que faz menção a atual Lei nº 14.133, de 2021, assim como os incisos VIII e X, que passam a prever como conteúdo do edital de licitação: os prazos e os procedimentos para recebimento das propostas, julgamento da licitação, assinatura do contrato e convocação de licitantes remanescentes; os critérios e a relação dos documentos exigidos para a aferição da idoneidade financeira, da regularidade jurídica e fiscal e da capacidade técnica; as condições de extinção do contrato de concessão; e inclusão do inciso XVIII, que prevê, como conteúdo do edital, regras para que o concessionário possa explorar a comercialização de crédito por serviços ambientais, inclusive de carbono ou instrumentos congêneres, de acordo com regulamento do poder concedente. Inclui-se § 3º no art. 20 para prever que, para fins do disposto no inciso X do artigo, na hipótese de consórcio, será admitido o somatório dos quantitativos de cada consorciado para a aferição da capacidade técnica. Ainda, os §§ 4º e 5º preveem novas regras para o conteúdo do edital. A alteração no art. 21, que normatiza as garantias e os seguros previstas no edital de licitação, aprimora a Lei de Gestão de Florestas.

Outra medida voltada à eficiência do instituto e estímulo à concessão florestal é a alteração de seu art. 27, cujo § 5º faculta 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. Novo § 6º estatui que 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 e 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 (§ 7º). Em prol da eficiência e estímulo, são meritórias as alterações nos art. 30, 31, 32, 36, 42 e 44, dadas pelo PLV nº 7, de 2023.

O PLV manteve a redação da MPV, que altera os incisos II, III e V do art. 45 da Lei nº 11.284, de 2006, para estabelecer como critérios para a rescisão unilateral da concessão o concessionário descumprir o Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS), as atividades de restauração florestal 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; o concessionário paralisar a execução do PMFS, das atividades de restauração florestal 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, ou o concessionário perder as condições econômicas, técnicas ou operacionais para manter a regular execução do PMFS, das atividades de restauração florestal ou dos demais serviços e produtos previstos em contrato. A nova redação visa adequar as hipóteses de rescisão ao escopo mais amplo de ações que passa a ser prevista no objeto de concessão.

O *caput* do art. 46 é modificado pelo PLV, com o mesmo objetivo da MPV, para estipular que desistência é o ato formal pelo qual o concessionário manifesta seu desinteresse pela continuidade da concessão, não sendo mais irrevogável e irreatável. O art. 46 recebe nova redação em seu § 1º que estipula que a desistência é condicionada à aceitação expressa do poder concedente, e dependerá de avaliação prévia do órgão competente para determinar se houve o cumprimento do PMFS, da restauração florestal ou dos demais serviços e produtos conforme especificado em contrato, devendo assumir o desistente o custo dessa avaliação e, conforme o caso, as obrigações emergentes, além do novo § 3º que prevê ato do Poder Executivo federal regulamentará os procedimentos para requerimento e aceitação da desistência e para a transição das obrigações do concessionário, dispositivo necessário para prever regras e procedimentos transitórios para que não haja prejuízo ao manejo florestal sustentável.



Nova redação dos §§ 1º e 2º do art. 48 adequa a redação para prever o PPAOF ao invés do PAOF, além de estabelecer que 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, adequando-se às novas regras. O art. 49 é alterado para constar PPAOF no lugar de PAOF, bem como estabelecer que, no âmbito federal, as competências definidas neste artigo serão exercidas pelo órgão ou entidade competente do Poder Executivo Federal, conforme regulamento. No mesmo sentido, a alteração do *caput* do art. 51.

O acréscimo do art. 79-A, proposto pelo PLV, conforme já disposto na MPV, que prevê aplicação às concessões florestais, quando couber e na forma subsidiária à Lei nº 11.284, de 2006, do disposto na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, *que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal*, e na Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, *que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública*, possui a função integrativa dos marcos legais passíveis de serem aplicados ao instituto da concessão florestal. A Lei nº 11.079, de 2004, que dispõe sobre as parcerias público-privadas, prevê aporte de recursos públicos, seja como contraprestação pecuniária adicional à tarifa cobrada dos usuários (concessão patrocinada) ou como obrigação contratual para prestação de serviços de que a Administração Pública seja usuária (concessão administrativa).

A concessão florestal é compreendida pela doutrina administrativista como uma concessão de uso de bem público especialíssima, porquanto suas principais características são as desse tipo de concessão, embora seu arcabouço contenha uma série de institutos jurídicos próprios da concessão de serviço público, e que foram criados na origem para dar sustentação à melhor execução do serviço público, no interesse dos usuários e do poder concedente.

Portanto, o art. 79-A da Lei de Gestão de Florestas, acrescentado pela MPV nº 1.151, de 2022, que permite a aplicação subsidiária de algumas regras da Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos, bem como da Lei de Parcerias Público-Privadas, parece ter o objetivo de valer-se de algumas das normas que reconhecem o caráter econômico da concessão florestal e a necessidade de retorno financeiro dos concessionários e regulem a atividade sob esse ângulo. A aplicação



subsidiária das referidas Leis poderá, por exemplo, permitir a utilização nos editais de concessão de regras que tratem da revisão dos preços fixados no contrato, em conformidade com o disposto na Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos, bem como da repartição de riscos entre as partes em casos fortuitos e de força maior, como previsto na Lei de Parcerias Público-Privadas.

A seu turno, **o art. 2º do PLV** altera a Lei nº 11.516, de 2007, para incluir § 5º ao art. 14-C, para que 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 da Lei nº 11.284, de 2006, observado o disposto na Lei nº 8.987, de 1995, conforme regulamento, adequando-a aos dispositivos da Lei de Gestão de Florestas Públicas. Com melhor técnica legislativa, a nova redação do art. 14-D prevê que as concessões em unidades de conservação poderão contemplar em seu objeto o direito de desenvolver e comercializar créditos de carbono e serviços ambientais, conforme regulamento, já que a MPV, originalmente, previa condições descritas na Lei, que poderiam não exaurir todas as possibilidades, tornando-as restritivas.

Outrossim, o art. 3º do PLV, que é semelhante ao art. 3º da MPV, altera a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, que dispõe sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC), para prever que os recursos do FNMC, aplicados em apoio financeiro reembolsável, poderão ser investidos em instrumentos financeiros utilizados pelo agente financeiro, em vez de serem aplicados exclusivamente em empréstimos, como era antes (art. 5º da Lei nº 12.114, de 2009); e que o BNDES, o agente financeiro do FNMC, poderá habilitar outros agentes financeiros ou fintechs, públicos ou privados, em vez de apenas agentes financeiros públicos, como era antes, para atuar nas operações de financiamento com recursos do FNMC, continuando o BNDES a suportar os riscos perante o Fundo (art. 7º da Lei nº 12.114, de 2009).

Consideramos a alteração meritória. O FNMC foi regulamentado pelo Decreto nº 7.343, de 26 de outubro de 2010, e atualmente é regido pelo Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018, alterado pelo Decreto nº 10.143, de 28 de novembro de 2019.

O Fundo Clima é um fundo de natureza contábil, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de garantir recursos para apoio a empreendimentos que tenham como objetivo a mitigação das mudanças climáticas.



Basicamente, os recursos do FNMC são divididos em apoio financeiro reembolsável mediante concessão de empréstimo, por intermédio do agente operador; e em apoio financeiro, não reembolsável, a projetos relativos à mitigação da mudança do clima ou à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos, aprovados pelo Comitê Gestor do FNMC, conforme diretrizes previamente estabelecidas pelo comitê. Cabe ao Comitê Gestor do FNMC definir, anualmente, a proporção de recursos a serem aplicados em cada uma das modalidades previstas. Com a edição da MPV, esses recursos poderão ser aplicados também em instrumentos financeiros diversos.

O agente operador dos recursos reembolsáveis é o BNDES. Assim, o programa BNDES Fundo Clima possui nove subprogramas: mobilidade urbana; cidades sustentáveis; máquinas e equipamentos eficientes; energias renováveis; resíduos sólidos; carvão vegetal; florestas nativas; gestão e serviços de carbono; e projetos inovadores. As condições financeiras dos financiamentos são vantajosas: cerca de 4,5% ao ano. O prazo de financiamento é de até dez anos, com até três anos de carência. Até abril de 2022, o Fundo Clima financiava 60% dos recursos do projeto a ser implementado. A partir de abril de 2022, passou a financiar 100% do projeto, com o maior projeto de financiamento sendo realizado em 20 de maio de 2022, de cerca de R\$ 80 milhões.

Até o primeiro semestre de 2022, o estoque da carteira de crédito era de cerca de R\$ 555 milhões.

Vale dizer, apesar de considerarmos as medidas meritórias, não parece haver falta de demanda para os recursos do FNMC.

Já o art. 4º da MPV estabelecia que o ativo ambiental de vegetação nativa pode ser considerado um ativo financeiro, desde que propicie o incentivo às atividades de melhoria, de restauração florestal, de conservação e de proteção da vegetação nativa em seus biomas; a valoração econômica e monetária da vegetação nativa; a identificação patrimonial e contábil; e a possibilidade da utilização de tecnologias digitais com registro único, imutável e com alta resiliência a ataques cibernéticos. Ademais, o ativo ambiental pode decorrer de redução de emissões ou remoção de gases de efeito estufa; manutenção ou aumento do estoque de carbono florestal; conservação e melhoria da biodiversidade, do solo e do clima; ou outros benefícios ecossistêmicos, conforme a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, instituída pela Lei nº 14.119, de 2021.



Normalmente, um ativo ambiental é contabilizado como um ativo permanente ou não circulante, que se refere à soma dos ativos e dos investimentos de longo prazo de um empreendimento. Ao determinar que um ativo ambiental de vegetação nativa possa ser considerado um ativo financeiro, isto é, um ativo circulante, a MPV confere liquidez e maior possibilidade de negociação e financiamento desse ativo, inclusive para a incorporação dele em fundos de investimentos específicos para a compra de ativos ambientais.

Como dito anteriormente, no âmbito da Câmara dos Deputados, em entendimento com o Poder Executivo, segundo o Relator da matéria naquela Casa, em relação ao art. 4º da MPV nº 1.151, de 2022, que reconhece como ativo financeiro determinados ativos ambientais de vegetação nativa, houve o entendimento de que o tema ainda merece ser debatido e aprimorado no tempo adequado, motivo pelo qual não foi incorporado ao PLV.

Dessa forma, **o art. 4º do PLV** estabelece que, para fins do disposto no § 4º do art. 41, da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, computam-se como reserva legal as áreas averbadas em matrícula com o objetivo de manutenção de estoque de madeira, designados como planos técnicos de condução e manejo ou outras designações análogas anteriores à conceituação de reserva legal pela Lei nº 7.803, de 18 de julho de 1989.

O art. 5º do PLV estabelece a previsão das concessões em unidades de conservação, terras públicas e bens dos entes federativos contemplarem em seu objeto o direito de desenvolver e comercializar projetos de pagamento por serviços ambientais e créditos de carbono, conforme o regulamento. Originalmente, a MPV previa condições descritas na Lei, que poderiam não exaurir todas as possibilidades, tornando-as restritivas, tais como: redução de emissões ou remoção de emissões de gases de efeito estufa; manutenção ou aumento do estoque de carbono florestal; conservação e melhoria da biodiversidade, do solo e do clima; ou outros benefícios ecossistêmicos.

Por sua vez, **o art. 6º do PLV** dispõe que o contrato de concessão florestal vigente na data da publicação da MPV poderá ser alterado para se adequar às novas disposições previstas, conforme o regulamento. A MPV previa que condicionalidades de que houvesse concordância expressa do poder concedente e do concessionário; que sejam preservadas as obrigações financeiras perante a União; e que sejam mantidas as obrigações de eventuais investimentos estabelecidos em contrato de concessão.



No mais, o **art. 7º** revoga dispositivos da Lei nº 11.284, de 2006, acrescentando algumas revogações em relação à MPV.

Por fim, o **art. 8º** trata da cláusula de vigência, imediata.

III – VOTO

Diante do exposto, o nosso voto é:

- i) pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 1.151, de 2022;
- ii) pela adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 1.151, de 2022, e do Projeto de Lei de Conversão nº 7, de 2023;
- iii) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei de Conversão nº 7, de 2023; e
- iv) no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei de Conversão nº 7, de 2023.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

