

# CONCESSÕES FLORESTAIS

# Considerações sobre Concessão Florestal

## Sumário

- Este estudo tem como objetivo descrever o PL 5518/20. A legislação busca aperfeiçoar a Lei de Gestão de Florestas Públicas, de 2006.
- O projeto aumenta a segurança jurídica e proporciona maior flexibilidade para os contratos de concessões florestais, além de dar maior celeridade para o processo licitatório.
- Adicionalmente, o PL inclui novos serviços florestais como objeto da concessão, como comercialização de créditos de carbono, gerando receitas econômicas que podem variar de R\$ 120 milhões a R\$ 1,4 bilhões por ano, a depender do preço anual médio do crédito e do total de hectares sob concessão.

## Introdução

A Lei de Gestão de Florestas Públicas (LGFB), de 2006, definiu um marco legal para a exploração econômica das florestas públicas, regulamentando sua concessão<sup>1</sup> para exploração sustentável, além de criar o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), responsável pela gestão dos contratos de concessão.

A legislação partiu do diagnóstico de que, sozinho, o setor público não promoveria uma gestão eficiente das florestas públicas além de um efetivo controle do desmatamento, trazendo a possibilidade, portanto, de conceder tais áreas para o setor privado, permitindo, assim, exploração sustentável que valorize a manutenção da floresta em pé (“economia da floresta em pé”).

No entanto, o instrumento da concessão de florestas públicas, dados os termos e as condições estabelecidas na legislação atual, não foi efetivo para estimular a exploração sustentável das florestas nativas e para promoção de mudança no padrão de uso de nossos recursos florestais.

Assim, segundo o Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF), de 2021, são passíveis de concessão algo na faixa de 20 milhões de hectares de florestas públicas. No entanto, passados mais de 15 anos da aprovação do LGFB, foram objeto de contratos de concessão florestal somente 1.050 milhão de hectares, com somente 18 contratos em andamento. Nota-se, portanto, a não utilização de todo o potencial econômico das florestas públicas do país e a importância da viabilização plena do modelo de concessão florestal para aproveitar tal potencial.

É nesse cenário que o PL 5518/20 deve ser compreendido. Como será melhor detalhado nesta Nota Técnica, a legislação revisa o marco legal atual, especialmente a LGFB, objetivando impulsionar as concessões florestais por meio de maior celeridade ao processo de licitação, aumento da flexibilidade e competitividade na gestão dos contratos e inclusão de novos serviços florestais como objeto da concessão, como comercialização de créditos de carbono decorrentes de emissão evitada<sup>2</sup> e permissão para comercializar outros serviços ambientais. Busca-se, assim, ampliar a atratividade econômica das concessões para potenciais interessados.

---

<sup>1</sup> O relatório apresentado define concessão florestal como “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”

<sup>2</sup> Para mais detalhes sobre o tema dos mercados de carbono no Brasil, acessar: [Nota técnica: O mercado de carbono no Brasil - CLP - Centro de Liderança Pública](#)

## PL 5518/20

Objetivando a atualização da LGFB e o conseqüente estímulo ao desenvolvimento do setor florestal no país, o PL 5518/20, em sua última versão proposta pelo deputado Coronel Chrisóstomo (PSL-RO), traz um conjunto de mudanças, destacando-se:

**1) Celeridade nos processos de licitação via desburocratização:** É estabelecido que o edital da licitação poderá prever a inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento das propostas. Como a análise dos documentos de habilitação dos participantes da licitação consiste em uma das etapas mais demoradas do processo, ao possibilitar que tal etapa seja feita depois da fase de classificação, permite-se que sejam avaliados somente os documentos de habilitação do licitante melhor classificado de acordo com as condições fixadas no edital. Só serão analisados os documentos do licitante que ocupou a segunda colocação na hipótese da documentação apresentada pelo primeiro colocado não atender às condições presentes no edital e assim sucessivamente, até que um dos licitantes atenda às condições estabelecidas.

Importante ressaltar que muitos dos gargalos verificados nas concessões florestais tem sua origem no fato de o SFP possuir poder decisório e orçamento limitados, gerando lentidão nos processos requeridos para operacionalizar atividades econômicas nas áreas concedidas<sup>3</sup>.

Buscando atenuar essa situação, é proposta a substituição do PAOF, anual, pelo PPAOF (Plano Plurianual de Outorga Florestal), com prazo de vigência de 4 anos. Assim, é aliviada a carga de trabalho do SFP, permitindo que seus funcionários possam alocar mais esforços para conduzir processos licitatórios e monitorar contratos<sup>4</sup>.

**2) Aumento da segurança jurídica no setor:** O relatório especifica que será responsabilidade do poder público empregar os meios e esforços necessários para evitar e reprimir invasões nas áreas concedidas e sujeitas à concessão florestal.

Essa atribuição é importante pois as áreas concessionadas, assim como as demais florestas públicas, são vulneráveis a crimes de invasão e desmatamento ilegal sendo que, no arcabouço legal existente (LGFB), não são especificadas responsabilidades do poder público e/ou do concessionário na repressão desses crimes<sup>5</sup> gerando insegurança jurídica no setor.

**3) Maior flexibilidade dos contratos:** É permitido ao concessionário unificar operacionalmente, via aditivo aos contratos de concessão, as atividades de manejo florestal sustentável<sup>6</sup> em unidades de manejo florestal contínuas<sup>7</sup> ou não concedidas ao mesmo concessionário, desde que estejam localizadas na mesma Unidade de Conservação ou lote de concessão. Assim, é possibilitado a elaboração de um único PMFS (Plano de Manejo Florestal Sustentável) para todas as unidades de manejo e a unificação das operações florestais.

**4) Ampliação da atratividade econômica das concessões:** É proposta a inclusão de novos serviços florestais como objeto da concessão, destacando-se a comercialização de créditos de carbono oriundos

---

<sup>3</sup> Instituto Escolhas( 2020. p.6) Destravando a agenda da Bioeconomia:soluções para impulsionar as concessões florestais no Brasil. Disponível em : [Destravando-a-agenda-da-Bioeconomia-soluções-para-impulsionar-as-concessões-florestais-no-Brasil-1.pdf \(escolhas.org\)](#)

<sup>4</sup> Idem

<sup>5</sup> Instituto Escolhas( 2020. p.5) Destravando a agenda da Bioeconomia:soluções para impulsionar as concessões florestais no Brasil. Disponível em : [Destravando-a-agenda-da-Bioeconomia-soluções-para-impulsionar-as-concessões-florestais-no-Brasil-1.pdf \(escolhas.org\)](#)

<sup>6</sup> Segundo a LGFB, define-se manejo florestal sustentável como a "administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras, de múltiplos produtos e subprodutos não madeireiros, bem como a utilização de outros bens e serviços de natureza florestal"

<sup>7</sup> Segundo o relatório apresentado pelo deputado Chrisóstomo, define-se unidade de manejo florestal 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"

de reduções de emissões na área concessionada<sup>8</sup> e a possibilidade de comercializar outros serviços ambientais. No que tange aos produtos florestais, poderão ser incluídos como objetos da concessão exploração de recursos pesqueiros ou da fauna silvestre além do acesso ao patrimônio genético para fins de conservação, pesquisa, desenvolvimento e bioprospecção, desde que em consonância com a Lei 13.123/2015 (Lei de Biodiversidade<sup>9</sup>).

**5) Garantia de manutenção do manejo florestal mesmo com extinção do contrato de concessão:** No caso de extinção da concessão, no prazo de dez anos depois da assinatura do contrato de concessão, será autorizado ao Poder Concedente convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, de modo a assinar o termo de contrato pelo prazo remanescente do contrato que foi extinto. Assim, busca-se evitar a paralisação das atividades de manejo florestal sustentável.

**6) Reestruturação do sistema de garantias:** Dado que o modo como a LGFB estabelece e define garantias é diferente dos produtos comerciais ofertados pelo mercado de seguros, gerando dificuldade na obtenção além de aumento de custos dos prêmios pagos pelos concessionários para obtenção de garantia, é proposto um novo modelo, dividindo as garantias e seguros presentes na LGFB em 1) seguro de responsabilidade civil<sup>10</sup> e 2) garantia de execução contratual<sup>11</sup>.

## Impacto Econômico

O Brasil está atrás de países como a Colômbia e o Peru em termos de geração voluntária de créditos de carbono florestal, com 20 projetos REDD+ certificados em execução com apenas dois deles em florestas públicas (Verra, 2021). A geração de créditos de carbono nas concessões florestais pode ser um caminho para mudar esse cenário.

O Instituto Escolhas, a fim de estimar o impacto do uso de tal ferramenta, estimou a captura líquida de gás carbônico em áreas de floresta pública<sup>12</sup> que estão atualmente concessionadas ou disponíveis para concessão. Em 37 concessões de florestas no bioma da Amazônia, estima-se a emissão de 5,6 milhões de créditos de carbono por ano. O estudo assume um preço médio de 4,3 dólares por dia, que pode aumentar com maior demanda, um cenário provável com os crescentes esforços globais pela mitigação do aquecimento global. A adoção de um sistema integrado e mandatário de créditos de carbono, com o intuito de emissão líquida zero, por exemplo, aumentaria exponencialmente tal preço.

Com uma taxa de câmbio de R\$ 5,00 por dólar, tais hipóteses se traduzem em uma receita de R\$ 120 milhões por ano, o que corresponde a 0,3% do total arrecadado pelos Estados da região Norte em 2019. No entanto, tal valor pode ser incrementado não apenas com o aumento do preço do crédito de carbono, mas também com a expansão das concessões florestais.

O estudo do Instituto Escolhas, adicionalmente, identifica que, além de cerca de 1 milhão de hectares hoje concessionados, ainda há cerca de 5 milhões de hectares passíveis para concessões. O Gráfico abaixo mostra que, dependendo do cenário de preço do crédito de carbono e dos milhões de hectares concessionados, as receitas podem passar de R\$ 1,4 bilhões, ou 3,5% do montante arrecadado pelos governos estaduais da região Norte.

---

<sup>8</sup> Nota-se que as regras relativas à divisão dos recursos oriundos da comercialização de créditos de carbono entre o poder concedente e o concessionário serão remetidas para regulamentação.

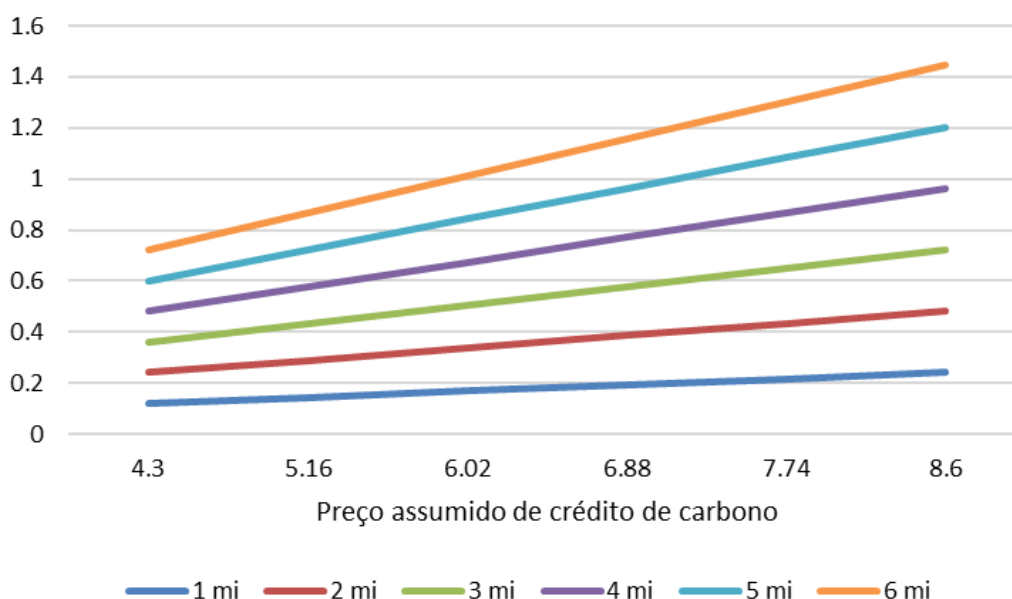
<sup>9</sup> A legislação tem como objetivo regulamentar atividades de pesquisa e desenvolvimento envolvendo patrimônio genético de espécies da biodiversidade brasileira e dos conhecimentos tradicionais associados a essa biodiversidade.

<sup>10</sup> Segundo o relatório, o instrumento consiste em um seguro “contra eventuais danos causados ao meio ambiente ou a terceiros, como consequência da execução das operações relativas à prática de manejo florestal”. Busca-se, portanto, facilitar a oferta de seguros os quais sejam mais adequados à cobertura do manejo florestal.

<sup>11</sup> Segundo o relatório, a garantia é destinada “à cobertura de inadimplência de obrigações contratuais e sanções por descumprimento contratual”

<sup>12</sup> <https://creditosedecarbono.escolhas.org/>

## Receitas potenciais advindas de emissões de créditos de carbono, por cenário de hectares em concessões florestais



Fonte: Elaboração própria com base no estudo do Instituto Escolhas

### Conclusão

O Brasil tem um enorme potencial de exploração sustentável de suas florestas, via utilização das concessões florestais. Tal ferramenta, além de gerar ganhos econômicos para o país, também frearia ações que pressionam o desmatamento, fazendo com que o país una seu objetivo de crescimento da economia com maior sustentabilidade ambiental.

Desse modo, o PL 5518/20 aperfeiçoa a legislação vigente de concessão florestal, instituída em 2006, de modo a permitir maior flexibilidade de contratos e segurança jurídica, além de incluir novos serviços florestais como objeto da concessão, como a comercialização de créditos de carbono.

A partir de estimativas do Instituto Escolhas, o CLP calcula que as receitas geradas por tal inclusão seriam de R\$ 120 milhões a R\$ 1,4 bilhões por ano. Os valores variam de acordo com o preço assumido do crédito de carbono e o total de hectares concedidos (entre 1 milhão, como atualmente, e 6 milhões).

Por *Daniel Duque e Pedro Trippi* – Inteligência Técnica do CLP