

TC 000.625/2014-0

Natureza: ACOMPANHAMENTO

Entidade: Serviço Florestal Brasileiro – MMA

Proposta: arquivamento

I. Introdução

Tratam os autos de acompanhamento exercido pelo Tribunal de Contas da União sobre as atividades de gestão de florestas públicas para a produção sustentável, instituídas pela Lei 11.284/2006.

2. Esse acompanhamento é regulamentado pela IN/TCU 50/2006, a qual estabelece em seu art. 5º:

Art. 5º O controle das concessões florestais será prévio e concomitante, e observará os seguintes estágios:

I - o primeiro estágio terá por objetivo verificar as informações relativas à viabilidade técnica, econômica, sociocultural e ambiental do processo de gestão florestal, bem como a conformidade dessas informações com os dispositivos legais, com o Plano Anual de Outorga Florestal - PAOF e com o Cadastro Geral de Florestas Públicas da União;

II - o segundo estágio terá por objetivo verificar se as licenças prévias, o edital de licitação e as minutas de contrato estão em conformidade com os dispositivos legais, regulamentares e, no que couber, com os resultados das audiências públicas previstas no art. 8º da Lei n.º 11.284/2006;

III - o terceiro estágio terá por objetivo verificar se a habilitação dos licitantes e o julgamento das propostas foram compatíveis com as prescrições legais e editalícias e observaram os princípios que norteiam a administração pública;

IV - o quarto estágio terá por objetivo verificar se os contratos assinados estão em consonância com a minuta de contrato anexa ao edital de licitação;

V - o quinto estágio terá por objetivo verificar se foi emitida a Licença de Operação para as unidades de manejo.

3. Nesse sentido, esse mesmo normativo estabelece, em seu art. 7º, que o órgão gestor encaminhará ao TCU, em até cinco dias após a aprovação, o Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF) e suas alterações. O PAOF é o instrumento de planejamento das ações da União dirigidas à produção florestal sustentável por meio da concessão onerosa de florestas públicas. No âmbito federal, o PAOF é elaborado e proposto pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e definido e aprovado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), conforme estabelece a Lei 11.284/2006 (Lei de Gestão de Florestas Públicas). De acordo com o normativo do TCU, quando do recebimento do PAOF, deverá ser autuado processo e, caso não sejam identificados indícios ou evidências de irregularidade, esse deverá ser arquivado.

4. Sobre esse Plano, os arts. 10 e 11 da Lei 11.284/2006 estabelecem que o PAOF conterà a descrição de todas as florestas públicas a serem submetidas a processos de concessão no ano em que vigorar e considerará:

I - as políticas e o planejamento para o setor florestal, a reforma agrária, a regularização fundiária, a agricultura, o meio ambiente, os recursos hídricos, o ordenamento territorial e o desenvolvimento regional;

II - o Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE nacional e estadual e demais instrumentos que disciplinam o uso, a ocupação e a exploração dos recursos ambientais;

III - a exclusão das unidades de conservação de proteção integral, das reservas de desenvolvimento sustentável, das reservas extrativistas, das reservas de fauna e das áreas de relevante interesse ecológico, salvo quanto a atividades expressamente admitidas no plano de manejo da unidade de conservação;

IV - a exclusão das terras indígenas, das áreas ocupadas por comunidades locais e das áreas de interesse para a criação de unidades de conservação de proteção integral;

V - as áreas de convergência com as concessões de outros setores, conforme regulamento;

VI - as normas e as diretrizes governamentais relativas à faixa de fronteira e outras áreas consideradas indispensáveis para a defesa do território nacional;

VII - as políticas públicas dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

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

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

§ 3º O PAOF 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.

5. Por sua vez, o Decreto nº 6.063/2007, que regulamentou a referida Lei, determina, em seu art. 20:

Art. 20. O PAOF terá o seguinte conteúdo mínimo:

I - identificação do total de florestas públicas constantes do Cadastro-Geral de Florestas Públicas da União;

II - área total já submetida a concessões florestais federais e previsão de produção dessas áreas;

III - identificação da demanda por produtos e serviços florestais;

IV - identificação da oferta de produtos e serviços oriundos do manejo florestal sustentável nas regiões que abranger, incluindo florestas privadas, florestas destinadas às comunidades locais e florestas públicas submetidas à concessão florestal;

V - identificação georreferenciada das florestas públicas federais passíveis de serem submetidas a processo de concessão florestal, durante o período de sua vigência;

VI - identificação georreferenciada das terras indígenas, das unidades de conservação, das áreas destinadas às comunidades locais, áreas prioritárias para recuperação e áreas de interesse para criação de unidades de conservação de proteção integral, que sejam adjacentes às áreas destinadas à concessão florestal federal;

VII - compatibilidade com outras políticas setoriais, conforme previsto no art. 11 da Lei no 11.284, de 2006;

VIII - descrição da infra-estrutura, condições de logística, capacidade de processamento e tecnologia existentes nas regiões por ele abrangidas;

IX - indicação da adoção dos mecanismos de acesso democrático às concessões florestais federais, incluindo:

a) regras a serem observadas para a definição das unidades de manejo;

b) definição do percentual máximo de área de concessão florestal que um concessionário, individualmente ou em consórcio, poderá deter, relativo à área destinada à concessão florestal pelos PAOF da União vigente e executados nos anos anteriores, nos termos do art. 34, inciso II e parágrafo único, da Lei no 11.284, de 2006;

X - descrição das atividades previstas para o seu período de vigência, em especial aquelas relacionadas à revisão de contratos, monitoramento, fiscalização e auditorias; e

XI - previsão dos meios necessários para sua implementação, incluindo os recursos humanos e financeiros.

II – Exame Técnico

6. O Serviço Florestal Brasileiro encaminhou a cópia do PAOF/2014 ao TCU por meio do Ofício 260/GAB/SFB/MMA, de 5/8/ 2013 (peça 1).

7. O SFB assinalou que o PAOF/2014 foi elaborado em conformidade com as disposições contidas na Lei de Gestão de Florestas Públicas e em observância à IN/TCU 50/2006. Segundo o SFB, a elaboração do documento tomou por base Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP), o qual, em novembro de 2012, registrava aproximadamente 308 milhões de hectares de florestas públicas cadastradas, com cerca de 226 milhões de hectares de florestas públicas federais, 82 milhões de hectares de florestas públicas estaduais e 82,5 mil hectares de florestas públicas municipais.

8. O SFB assinala que, dos 308 milhões de hectares de florestas públicas federais identificados, excluiu-se 98,7% dessa área, em razão de impedimentos e restrições legais, a exemplo de terras indígenas, unidades de proteção integral e áreas de uso comunitário. De acordo com o SFB, como resultado dessa seleção, o PAOF 2014 tornou elegível para concessão uma área de aproximadamente quatro milhões de hectares de florestas públicas federais, distribuídos em onze Florestas Nacionais e duas áreas destacadas de glebas não destinadas, realçando que essas áreas estão localizadas em quatro estados da Federação: Acre, Amazonas, Pará e Rondônia.

9. As Tabelas 1 e 2, a seguir, apresentam, respectivamente, a distribuição das florestas públicas, identificando o bioma e a região em que se localizam, bem assim, o histórico das áreas disponibilizadas para concessão desde 2007 até 2014. Da análise desses dados, observa-se que houve um crescimento de 16,45% de áreas destinadas à concessão desde o início do processo até este último Plano.

Tabela 1: Distribuição das Florestas Públicas Identificadas para concessão (ha).

Biomias	Regiões					Total
	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	
Amazônia	270.630.528	1.936.501	11.035.498			283.602.527
Caatinga		1.245.645		80.231		1.325.876
Cerrado	5.953.829	2.894.561	8.119.720	1.099.728	1.180	18.069.018
Mata Atlântica		630.071	213.569	1.992.011	1.066.349	3.902.000
Pampa					278.833	278.833
Pantanal			907.113			907.113
Total	276.584.357	6.706.778	20.275.900	3.171.970	1.346.362	308.085.367

Fonte: SFB (2012).

Tabela 2: Áreas de Florestas Públicas indicada nos PAOFs (ha)

Florestas Públicas Federais	PAOFs						
	2007 - 2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
FPF Destinadas	164,54	173,10	171,05	176,58	177,39	183,36	186,54
FPF não Destinadas	29,30	25,41	25,75	36,07	36,07	38,30	39,20
Total	193,84	198,52	196,80	212,64	213,45	221,66	225,74

Fonte: SFB (2012); PAOFs (2007 a 2013).

10. O SFB assinalou que o processo de elaboração do PAOF levou em consideração iniciativas de grande valor estratégico, a exemplo do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) e do Macrozoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia Legal, além de observar aspectos importantes relativos a outras concessões e políticas setoriais, tais como: mineração, petróleo e gás, infraestrutura, energia e água.

11. Com a aplicação dessas orientações, o SFB atesta que a área selecionada representa 1,4% do total de florestas públicas inseridas no Cadastro Nacional de Florestas Públicas. A Tabela a seguir apresenta a listagem das florestas selecionadas e respectivo percentual de área que estaria disponível para manejo (peça 1, p. 34).

Tabela 3: Flonas Selecionadas e percentuais de área disponíveis para manejo.

Região	Estado	Nº	Descrição da Floresta Pública	Área total do Cadastro (em ha)	Área para MFS (em ha)	% da Floresta Pública sob manejo
		1	Floresta Nacional do Macauã ¹	176.645,00		
	AC	2	Floresta Nacional de São Francisco ¹	21.270,00	100.309,53	51%
		-	Área destacada da Gleba Afluente ²	155.119,69	124.095,75	80%
	AM	-	Área destacada da Gleba Curuquetê ²	40.928,26	32.742,61	80%
		3	Floresta Nacional de Altamira	764.297,00	523.696,30	69%
		4	Floresta Nacional do Amana	543.081,00	363.864,27	67%
Norte		5	Floresta Nacional de Caxiuana	322.869,00	183.910,76	57%
	PA	6	Floresta Nacional de Crepori	741.296,00	489.255,36	66%
		7	Floresta Nacional de Itaituba I ¹	221.850,00	128.673,00	58%
		8	Floresta Nacional de Itaituba II ¹	402.983,00	233.730,14	58%
		9	Floresta Nacional Saracá-Taquera	441.711,16	305.222,41	69%
		10	Floresta Nacional do Trairão	257.627,00	211.254,14	82%
	RO	11	Floresta Nacional de Jacundá	221.719,00	113.076,69	51%
Total				4.311.396,11	2.809.890,96	

Fonte: SFB (2012).
Notas: ¹Planos de manejo ainda não concluídos/aprovados. Utilizou-se o percentual médio de 58% para definição da área de uso.
²Área de manejo florestal empresarial estimada em 80% do total.

12. Observou-se que, no processo de seleção das florestas consideradas passíveis de concessão, o SFB obteve anuência formal das instituições públicas, conforme prevê a legislação correlata. Ademais, o SFB apontou ter levado em consideração, na análise da viabilidade e do interesse estratégico da escolha das áreas de floresta elegíveis para concessão, o planejamento das políticas públicas para o setor florestal, em atendimento aos preceitos legais. Além disso, avaliou-se a compatibilidade da exploração em caso de convergência com concessões de outros setores e observaram-se os mecanismos de acessibilidade para pequenas, médias e grandes empresas, conforme preceitua a Lei.

13. No que se refere às florestas que se encontram em processo de concessão, o SFB informou que, até 2012, o Serviço Florestal Brasileiro havia assinado cinco contratos para concessão florestal em duas florestas nacionais, Flona do Jamari, em Rondônia, e Flona de Saracá-Taquera, no Pará, totalizando 145 mil hectares sob concessão. Destacou, porém, que o contrato referente à UMF II, da Flona Jamari, foi rescindido em 2012. O SFB acrescentou que, na safra de 2012, foram transportados mais de 23 mil m³ de madeira em tora e que teria sido arrecadado mais de um milhão de reais como resultado das operações (peça 1, p.26).

14. Em relação aos PAOFs estaduais, o SFB apresentou apenas informação sobre o estado do Pará, o qual teria encaminhado o Plano, em março de 2013, elencando três áreas para concessão florestal naquele estado, sendo: Flota Iriri, Flota Paru e Conjunto de glebas Mamuru-Arapiuns (peça 1, p.48).

15. O SFB assinalou que o Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2012-2015 prevê recursos para a promoção e o fomento de ações voltadas ao uso sustentável do patrimônio florestal, com vistas à ampliação da oferta de áreas para concessão florestal, associada ao desenvolvimento socioeconômico e à sustentabilidade ambiental dos produtos madeireiros, não madeireiros e serviços. Além disso, seriam contempladas políticas públicas transversais e multisetoriais de outros órgãos do poder executivo, o que foi apontado como oportunidade de realização de trabalhos articulados entre o SFB e esses órgãos.

16. No que se refere à previsão de recursos humanos e financeiros para fiscalização e monitoramento ambiental a cargo dos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), o SFB destacou que desenvolveu sistemas de controle da produção florestal nas concessões, que incluem: Sistema de Cadeia de Custódia das Concessões Florestais (para controle do corte); Sistema de Rastreamento de Veículos de Transporte de Produtos Florestais (para acompanhamento da movimentação de caminhões no transporte da madeira); Sistema de Sensoriamento Remoto (para acompanhamento das atividades relacionadas à exploração madeireira na região); Sistema de Acreditação de Entidades Públicas ou Privadas (relativo à realização de auditorias florestais). Segundo o SFB, tais sistemas propiciam o acompanhamento da produção de madeira nas concessões desde o processo de corte das árvores, passando pelo transporte para fora da concessão florestal, até a saída final da madeira processada na unidade industrial ligada à respectiva concessão florestal.

17. Por fim, o Serviço Florestal Brasileiro apresenta, no Anexo I do PAOF 2014, o detalhamento das florestas públicas passíveis de concessão no ano de 2014, apresentando a área georreferenciada de cada uma delas, bem assim, das respectivas áreas adjacentes, conforme determina o Decreto nº 6.063/2007.

III. Conclusão

18. O objetivo do presente acompanhamento é avaliar se o Plano Anual de Outorga Florestal 2014 apresenta o conteúdo mínimo determinado pela Lei nº 11.284/2006, combinada com o Decreto 6.063/2007. A análise apurou que o PAOF 2014 contempla o conteúdo previsto na legislação e observa os trâmites nela definidos.

19. O presente Plano informa que, do total de florestas públicas inseridas no Cadastro Nacional de Florestas Públicas, elegeu-se uma área de aproximadamente quatro milhões de hectares de florestas públicas federais, distribuídos em onze Florestas Nacionais e duas áreas destacadas de glebas não destinadas. Para tal seleção, foram devidamente excluídas as terras indígenas, unidades de conservação de proteção integral, áreas ocupadas por comunidades locais e áreas militares. Ademais, o SFB informou a previsão de recursos humanos e financeiros para fiscalização e monitoramento ambiental a cargo dos órgãos do Sisnama.

20. Diante disso, considera-se que o PAOF 2014 contempla as informações exigidas pela legislação correlata, não tendo sido identificados indícios ou evidências de irregularidade.

IV. Benefícios das Ações de Controle Externo

21. Entre os benefícios do acompanhamento do Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF) pode-se mencionar o exercício da expectativa de controle pelo TCU, nos termos definidos pelo anexo da Portaria – Segecex 10, de 30/3/2012.

V. Proposta de Encaminhamento

22. Diante do exposto, com base no §1º do artigo 7º da IN/TCU 50/2006, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

I) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao Serviço Florestal Brasileiro;



II) arquivar presente processo.

SecexAmb, em 25 de fevereiro de 2014.

(Assinado eletronicamente)

Maria Miguel Rodrigues Neres Gonzalez

AUFC – Mat. 5665-0