TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente

Auditoria de Natureza Operacional - Concessão Florestal Federal

Brasília, Agosto/2013.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC 046.126/2012-0 Fiscalização 18/2013

Relator: Ministro-substituto Weder de Oliveira

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Operacional

Ato originário: Acórdão nº 3.494/2012 - Plenário

Objeto da fiscalização: Avaliar o processo de concessão florestal federal no que se refere aos fatores que prejudicam a implantação e consolidação das concessões florestais federais, com vistas a identificar gargalos e oportunidades de melhorias, bem como identificar os resultados alcançados pelas concessões em execução que têm contribuído para a conservação das florestas brasileiras e para o desenvolvimento socioeconômico da região.

Atos de Designação: Portaria de Fiscalização 132/ 2013; 343/2013; 577/2013 e 895/2013.

Período abrangido pela fiscalização: 18/2/2013 a 31/7/2013

Composição da Equipe de auditoria:

Auditor	Matrícula	Lotação
Maria Miguel R. N. Gonzalez (Coordenadora)	5.665-0	SecexAmb
Elisângela Papst	5.082-2	SecexAmb
Supervisor: Fernando Antonio Dorna Magalhaes	3.864-4	SecexAmb

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgão/entidade fiscalizado: Serviço Florestal Brasileiro (SFB)

Vinculação (Ministério): Ministério do Meio Ambiente (MMA)

Vinculação TCU (unidade técnica): Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do meio Ambiente (SecexAmb).

Responsáveis pelo órgão/entidade: Antônio Carlos Hummel - Diretor-Geral; Cláudia de Barros Azevedo Ramos; Joberto Veloso de Freitas; Marcus Vinicius da Silva Alves e Thiago Longo Menezes (todos compõem o conselho diretor do SFB).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

RESUMO

Trata-se de auditoria acerca das concessões florestais federais. A auditoria é decorrente do Acórdão nº 3.494/2012 - Plenário (TC 024.657/2012-3).

2. Para a realização deste trabalho, foram utilizadas as diretrizes contidas no Roteiro de Auditoria Operacional, bem assim, as orientações do Programa de Aprimoramento Profissional em Auditoria (Proaudi), as quais estão em conformidade com as Normas Técnicas de Auditoria do Tribunal de Contas da União.

3. Durante a fase de planejamento, realizou-se ampla coleta e análise de documentos relacionados à concessão florestal. Para tanto, a equipe de auditoria realizou pesquisa na internet e agendou reuniões com o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), com a academia e com consultores. Na fase de execução, realizaram-se visitas de estudo nos estados do Pará e Rondônia, para conhecer as quatro concessões florestais federais em exploração. Naquela ocasião, aplicou-se questionário estruturado semiaberto com os concessionários, funcionários e moradores das comunidades locais para obter a percepção desses atores quanto à concessão florestal.

4. Em Rondônia, além da visita de campo, realizou-se também visita à Secretaria de Meio Ambiente de Itapuã do Oeste, município beneficiado com os recursos advindos da concessão da Flona Jamari. Também em Rondônia, foi aplicado questionário estruturado semiaberto junto ao concessionário que desistiu da concessão, a fim de identificar possíveis razões de tal fato. Por sua vez, no estado do Pará, entrevistou-se o diretor do Instituto de Desenvolvimento Florestal do Pará (Ideflor), órgão gestor das concessões florestais estaduais e aplicou-se questionário estruturado semiaberto com dois concessionários estaduais. Além disso, em Santarém/PA, realizou-se visita à unidade regional do SFB e entrevistou-se empresário da industria madeireira da região. Todos os modelos de questionário e entrevista aplicados encontram-se no apêndice E.

5. Adotou-se como padrões gerais para avaliar o objeto da auditoria a legislação correlata; estudos acadêmicos sobre o tema e dados obtidos nas páginas de internet e documentos dos órgãos envolvidos na temática da auditoria. No que se refere aos normativos, tomou-se como principal instrumento legal a lei que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, Lei 11.284/2006, norma que institucionalizou o instrumento da concessão florestal no Brasil e criou o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), gestor da concessão florestal no âmbito federal.

6. A partir do objetivo do trabalho e das informações coletadas na fase de planejamento, foram formuladas as seguintes questões de auditoria: **1) Que fatores impactam a implantação e consolidação das concessões florestais federais? 2) Em que medida os resultados alcançados pelas concessões federais em execução têm contribuído para o alcance da conservação das florestas brasileiras e para o desenvolvimento socioeconômico da região?**

7. Os principais achados de auditoria decorrente do trabalho foram: 1) Deficiências no arcabouço institucional e legal que tendem a impactar negativamente a implantação e consolidação das concessões florestais federais; 2) Existem ações que, observadas, podem vir a aumentar o retorno econômico da concessão, ampliando a atratividade da política e; 3) As concessões florestais implementadas apresentam resultados favoráveis em pequena escala os quais podem ser ampliados à medida que a política de concessão for sendo consolidada.

8. As principais conclusões decorrentes da auditoria deram conta de que existem deficiências no arcabouço institucional e legal os quais podem estar impactando negativamente a implantação e consolidação das concessões florestais federais, com destaque para a falta de coordenação da atuação dos vários atores envolvidos no processo de concessão florestal federal e a atuação informal das unidades responsáveis pela concessão no âmbito do SFB.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

9. Ademais, apontou-se que as condições atuais oferecidas pelo governo federal para implantação da concessão florestal necessitam de melhorar sua atratividade econômica, tendo em vista a carência de incentivos para fazer frente à necessidade de realização de altos investimentos para operacionalizar a concessão florestal. Assinalou-se, também, haver: alegação de demora entre a assinatura do contrato e o início da exploração; questionamentos acerca do preço mínimo estabelecido para as primeiras concessões; alegação de existência de dificuldade em atender a exigência da garantia e de que há fragilidades nos inventários florestais que suportam os dados apresentados nos editais de licitação, além da menção de que há concorrência com a madeira ilegal ou não sustentável.

10. Realçou-se, por fim, que, mesmo em pequena escala, as concessões florestais implantadas apresentam resultados favoráveis, os quais podem ser ampliados à medida que a política de concessão for sendo consolidada. Tal asserção tomou por base os benefícios socioeconômicos observados no município de Itapuã do Oeste/RO e o fato de a concessão contribuir para conservação da floresta em razão de a exploração ocorrer em bases sustentáveis e devido ao controle de acesso na área realizado pelo concessionário.

11. As propostas de encaminhamento para as principais constatações contemplam determinações e recomendações ao Ministério do Meio Ambiente e ao Serviço Florestal Brasileiro para adoção de medidas com vistas a sanar a falta de clareza e de coordenação da atuação entre os diversos atores no âmbito do processo de concessão florestal; a ausência de regimento interno do SFB; a impossibilidade de o concessionário oferecer os direitos emergentes da concessão em garantia nos contratos de financiamento; a falta de ações de incentivo e de fomento para a concessão florestal; a desatualização dos normativos que estipulam índices de produtividade e rendimento volumétrico da madeira e a indefinição do que se consideram danos causados ao meio ambiente para efeitos de contratação de seguros por parte dos concessionários.

12. Como benefício dessas medidas, vislumbra-se minimizar os óbices que podem estar prejudicado o sucesso da concessão florestal federal, bem assim, alcançar maior transparência nas regras do processo, propiciando maior segurança aos potenciais concessionários para participar da concessão florestal, favorecendo o aumento da adesão deles ao setor e, consequentemente, proporcionando a consolidação da política, com o respectivo crescimento da oferta de madeira legal e a sucessiva redução da pressão para extração ilegal para suprir o mercado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

Lista de Siglas

Autex	Autorização de Exploração Florestal
Confins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
Deter	Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real
DOF	Documento de Origem Florestal
EIA	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
FLEGT	*Forest Law Enforcement, Governance and Trade*.
Flona	Floresta Nacional
Funtec	Fundação de Tecnologia Florestal e Geoprocessamento
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
Ideflor	Instituto de Desenvolvimento Florestal
Imazon	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
Inmetro	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia.
LI	Licença de Instalação
LP	Licença Prévia
MMA	Ministério do Meio Ambiente
PAOF	Plano Anual de Outorga Florestal
POA	Plano de Operação Anual
PMFS	Plano de Manejo Florestal Sustentável
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
Sisnama	Sistema Nacional do Meio Ambiente
TCU	Tribunal de Contas da União
TPP	*The UK Government's Timber Procurement Policy*.
UMF	Unidade de Manejo Florestal
UC	Unidade de Conservação

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

Lista de quadros

Quadro 1- Grau de implementação das concessões florestais 12

Quadro 2 - Grau de execução da meta anual de quantidade de processo de licitação de concessão florestal, estabelecida no contrato de gestão. 12

Quadro 3 - Resumo do processo de concessão florestal no Brasil (2007-2012). 13

Quadro 4 - Etapas e prazos do processo de concessão no Ibama. 16

Quadro 5 - Prazos entre a assinatura dos contratos e o início da exploração na Flona Jamari (UMFs I,II e II) 16

Quadro 6 - Custos de pré-operação florestal 25

Quadro 7 - Custos anuais de operação florestal 26

Quadro 8 - Distribuição dos recursos da concessão florestal da Flona do Jamari, da safra 2012, ao ICMBio, estado e municípios. 34

Quadro 9 - Quantidade de funcionários das concessionárias em 2012. 35

Quadro 10 - Estimativa do potencial de geração de benefícios socioeconômicos da concessão florestal. 36

Quadro 11 - Comparação entre os indicadores medidos nas áreas sob concessão da Flona do Jamari e os medidos em áreas de exploração ilegal. 37

Quadro 12 - Focos de desmatamento no interior da Flona do Jamari detectados pelo Deter no período de 1/1/2008 a 31/12/2012. 37

Lista de gráficos

Gráfico 1 - Situação dos planos de manejo das Flonas. 17

Gráfico 2 - Quantidade de participantes nas licitações dos lotes de concessão florestal ao longo do tempo (período de 2008 a 2012). 22

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 8

1.1 Antecedentes 8

1.2 Objetivo e escopo da auditoria 8

1.3 Critérios e Metodologia 9

1.4 Limitações 10

1.5 Benefícios esperados 10

1.6 Organização do relatório 10

2. VISÃO GERAL DO OBJETO 10

2.1 Histórico 10

2.2 Situação atual das concessões florestais federais 12

3. Fatores que impactam negativamente a implantação e consolidação das concessões florestais. 14

3. 1 Deficiências no arcabouço institucional e legal que tendem a impactar negativamente a implantação e consolidação das concessões florestais federais. 14

3.2. Existem ações que, observadas, podem vir a aumentar o retorno econômico da concessão, ampliando a atratividade da política. 20

4. Os resultados alcançados pelas concessões em execução têm contribuído para o alcance da conservação das florestas brasileiras e para o desenvolvimento socioeconômico da região. 33

4.1 As concessões florestais implementadas apresentam resultados favoráveis em pequena escala, os quais podem ser ampliados à medida que a política de concessão for sendo consolidada. 33

5. OUTROS TEMAS 38

6. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES 40

7. CONCLUSÃO 42

8. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO 43

8. APÊNDICES 45

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente trabalho de auditoria de avaliação acerca da implantação e consolidação das concessões florestais federais regulada pela Lei 11.284/2006.

1.1 Antecedentes

2. A Auditoria é decorrente do Acórdão nº 3.494/2012 - Plenário (TC 024.657/2012-3).

1.2 Objetivo e escopo da auditoria

3. Inicialmente, convém abordar que o teor do objetivo proposto para auditoria no Acórdão de origem era: "identificar os principais fatores relacionados à sustentabilidade econômica de concessões florestais gerenciadas pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB), a partir da Floresta Nacional (Flona) do Jamari, no estado de Rondônia, e as ações de monitoramento desta instituição relativas ao acompanhamento das concessões que já se encontram sob exploração florestal".

4. Contudo, ao iniciar a fase de planejamento da auditoria, constatou-se que não seria possível realizar uma análise da sustentabilidade econômica das concessões florestais existentes, ante a inexistência de previsão legal para disponibilização dos resultados financeiros por parte dos concessionários. Ademais, a avaliação da sustentabilidade econômica de um empreendimento é feita com base nos custos e receitas que ocorrem ao longo de sua vida útil e a exploração na Flona do Jamari, a primeira das concessões que já iniciaram suas atividades, é recente, tendo sido iniciada em 2010, o que comprometeria também uma análise conclusiva sobre os resultados econômicos do empreendimento.

5. Por outro lado, divisou-se a oportunidade de avaliar o andamento do processo de concessão. Isso porque, decorridos seis anos desde a edição da Lei 11.284/2006, criando o instrumento da concessão florestal, a qual gerou, à época, alta expectativa de que esse modelo de exploração florestal alcançasse grande abrangência em curto prazo, contribuindo para o combate da exploração ilegal e para redução do desmatamento, mostrava-se tímida a implantação da concessão, com apenas cinco lotes submetidos à licitação, com sucesso em apenas três deles.

6. Assim, entendeu-se conveniente estabelecer como objetivo da auditoria: "avaliar o processo de concessão florestal federal no que se refere aos fatores que prejudicam a implantação e consolidação das concessões florestais, a fim de identificar gargalos e oportunidades de melhorias, bem como identificar os resultados alcançados pelas concessões em execução que têm contribuído para a conservação das florestas brasileiras e para o desenvolvimento socioeconômico da região".

7. Cabe assinalar, entretanto, que embora a questão da sustentabilidade econômica não seja tratada diretamente pela auditoria, ela permeia o novo objetivo proposto, uma vez que, ao investigar os motivos que estão prejudicando a implantação da concessão, tratou-se de questões relacionadas à viabilidade econômica do instrumento.

8. Ainda em referência ao teor do objetivo da auditoria determinado no acórdão originário deste trabalho, cabe assinalar que as informações referentes: "às ações de monitoramento desta instituição relativas ao acompanhamento das concessões que já se encontram sob exploração florestal", serão relatadas no Capítulo 5 deste relatório, intitulado "Outros Temas".

9. Dessa maneira, entende-se que, apesar da alteração feita na redação do objetivo da auditoria, buscou-se atender o cerne do teor das disposições constantes no Acórdão nº 3.494/2012 – Plenário.

10. Nesse sentido, com vistas a atingir o objetivo proposto, formularam-se as seguintes questões de auditoria:

i. Que fatores impactam a implantação e consolidação das concessões florestais federais?

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

ii. Em que medida os resultados alcançados pelas concessões federais em execução têm contribuído para o alcance da conservação das florestas brasileiras e para o desenvolvimento socioeconômico da região?

11. Em relação ao escopo da auditoria, tomou-se como base o processo de concessão florestal no âmbito federal, no período compreendido entre 2006, data de promulgação da Lei 11.284/2006, normativo que instituiu o instrumento da concessão florestal no Brasil, com limite em 2012, ano anterior à realização desta auditoria.

1.3 Critérios e Metodologia

12. Para a realização deste trabalho, foram utilizadas as diretrizes contidas no Roteiro de Auditoria Operacional, bem assim as orientações do Programa de Aprimoramento Profissional em Auditoria (Proaudi), as quais estão em conformidade com as Normas Técnicas de Auditoria do TCU (NAT).

13. Adotou-se como principal norteador legal para as investigações a Lei 11.284/2006, normativo que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável e que institucionalizou o instrumento da concessão florestal no Brasil, ao mesmo tempo que criou o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), gestor da concessão florestal no âmbito federal. Além disso, recorreu-se também à legislação correlata, a estudos acadêmicos sobre o tema e a documentos e dados obtidos nos sítios da internet dos órgãos envolvidos na temática da concessão florestal.

14. Em relação à metodologia adotada, durante a fase de planejamento, efetuou-se ampla coleta e análise de documentos relacionados à concessão florestal. Para tanto, realizou-se pesquisa na internet e agendou-se reuniões com o Serviço Florestal Brasileiro, com o Ibama, ICMBio, com a academia e com consultores. Na fase de execução, realizaram-se visitas de estudo nos estados do Pará e Rondônia para conhecer as quatro concessões florestais federais em exploração. Naquela ocasião, aplicou-se questionário estruturado semiaberto com os concessionários, funcionários e comunidades locais para obter a percepção desses atores quanto à concessão florestal.

15. Em Rondônia, além da visita de campo, realizou-se também visita à Secretaria de Meio Ambiente de Itapuã do Oeste, município beneficiado com os recursos advindos da concessão da Flona Jamari. Também em Rondônia, foi aplicado questionário estruturado semiaberto junto ao concessionário que desistiu da concessão, a fim de identificar possíveis razões de tal fato. Por sua vez, no estado do Pará, entrevistou-se o diretor do Instituto de Desenvolvimento Florestal do Pará (Ideflor), órgão gestor das concessões florestais estaduais e aplicou-se questionário estruturado semiaberto com dois concessionários estaduais. Além disso, em Santarém/PA, realizou-se visita à unidade regional do SFB e entrevistou-se um madeireiro da região. Todos os modelos de questionário e entrevista aplicados encontram-se no Apêndice E.

16. Em relação às pesquisas realizadas por meio da aplicação de questionários, cabe observar que, devido ao baixo grau de implantação das concessões florestais federais, em 2012, havia apenas cinco empresas madeireiras com contrato de concessão firmado, sendo que essas empresas haviam iniciado as atividades de exploração nas áreas concedidas recentemente (média de 1,5 anos de exploração cada). Assim, a quantidade de empresas outorgadas com o direito de explorar áreas de florestas públicas federais é pequena e o espaço temporal de operação das atividades de exploração pelos concessionários é considerado curto para esse ramo de negócio. Contudo, destaque-se que o universo em que foram baseadas as análises apresentadas neste relatório, apesar de se mostrar pequeno, correspondeu a 100% dos concessionários federais contratados, à época.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

1.4 Limitações

17. No que se refere às limitações, a primeira restrição inicialmente imposta à auditoria foi removida ao se modificar o enfoque do objetivo proposto para o trabalho no acórdão de origem, conforme já relatado no item anterior. Com essa alteração, parte das análises da auditoria teve foco nos resultados até então produzidos pelo instrumento da concessão. Assim, considera-se como limitação o curto prazo das atividades de exploração nas concessões florestais, uma vez que, por se tratar de uma política de ciclo longo, com prazo estabelecido em até 40 anos, os resultados tendem a ser observados também em longo prazo. Além disso, considera-se também como limitação o próprio nível de implementação da concessão, o qual é reduzido, implicando, por consequência, baixa geração dos possíveis resultados, dificultando, pois, a realização de análises conclusivas sobre esses benefícios.

1.5 Benefícios esperados

18. O principal benefício que se espera alcançar com esta auditoria é o de induzir o aperfeiçoamento da atuação dos diversos atores evolvidos no processo da concessão, com vistas a imprimir mais agilidade na atuação desses gestores e maior transparência nas regras do processo, para com isso, oferecer maior segurança aos potenciais concessionários para participar da concessão florestal, propiciando, assim, a ampliação da implementação da política e sua respectiva consolidação, a fim de atingir os objetivos propostos pela Lei 11.284/2006, em especial, no que se refere à promoção do uso eficiente e racional das florestas públicas brasileiras.

1.6 Organização do relatório

19. Além do Capítulo 1, que trata da introdução, o presente relatório é composto por mais sete capítulos. O Capítulo 2, a seguir, apresenta um resumo da visão geral do tema auditado. Já os Capítulos 3 e 4 discorrem sobre os achados de auditoria, compreendendo: deficiências no arcabouço institucional e legal que tendem a impactar negativamente a implantação e consolidação das concessões florestais federais; existem ações que, observadas, podem vir a aumentar o retorno econômico da concessão, ampliando a atratividade da política e; as concessões florestais implementadas apresentam resultados favoráveis em pequena escala os quais podem ser ampliados à medida que a política de concessão for sendo consolidada. Por sua vez, o Capítulo 5 traz as informações sobre as ações de monitoramento realizadas pelo SFB, já o Capítulo 6 apresenta um resumo do registro e da análise dos comentários oferecidos pelos gestores. E, por fim, os Capítulos 7 e 8 tratam, respectivamente, das conclusões do trabalho e da proposta de encaminhamento, a qual sintetiza as determinações e recomendações propostas pela equipe de auditoria ao longo do relatório. Também compõem o relatório, os Apêndices, onde são apresentadas: a Visão Geral do Objeto detalhada e Bibliografia; os Mapas de Processos; a Matriz de Achados; e os modelos de questionários e entrevistas utilizados na auditoria.

2. VISÃO GERAL DO OBJETO.

20. Apresenta-se, neste capítulo, um resumo do panorama geral sobre o tema auditado, composto pelo histórico e situação atual das concessões florestais federais.

2.1 Histórico

21. O inciso VII, do artigo 3º da Lei 11.284/2006, Lei de Gestão de Florestas Públicas, define a concessão florestal, como:

> "delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado".

22. Essa Lei regulamentou o acesso e a exploração dos recursos florestais de florestas nacionais, estaduais ou municipais, via concessão onerosa por tempo determinado e estabelece que deve ser realizada por meio de licitação, com base nos critérios da Lei 8.666/1993, com a consequente assinatura de contrato para pagamento pela exploração dos recursos. É regra da Lei que as terras continuam sob domínio público, mas com permissão para o setor privado desenvolver atividades voltadas para produção de madeira, produtos não madeireiros e serviços como o turismo (Godoy, 2006; Motta e Ferraz, 2002; Azevedo e Tocantins, 2006).

23. Para gerir o instrumento de concessão florestal, a Lei 11.284/2006 instituiu, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB). Cabe ao SFB: definir as áreas a serem concedidas; estabelecer os critérios para licitação dessas áreas e; monitorar todos os compromissos assumidos pelos concessionários nos contratos de concessão florestal.

24. O instrumento da concessão florestal foi idealizado com o objetivo de permitir que o governo gerencie o patrimônio florestal de forma a combater a grilagem de terras e evitar a exploração predatória dos recursos existentes, evitando assim a conversão do uso do solo para outros fins, como pecuária e agricultura, e promovendo uma economia em bases sustentáveis e de longo prazo (PAOF 2013). Sobre o tema, Godoy (2006) destaca que, para o governo, a vantagem da concessão é a de transferir parte das funções e responsabilidades públicas para a iniciativa privada, de forma a conseguir, a um só tempo, o manejo sustentável das Flonas e a redução dos custos governamentais de administração, monitoramento e fiscalização dessas áreas.

25. A concessão florestal é um instrumento econômico diferenciado das demais concessões de bens e serviços públicos regidos pela Lei 8.987/1995. Enquanto estas tratam da concessão de prestação de bens e serviços públicos por um empreendedor privado, para o atendimento pleno das necessidades dos usuários desses serviços, a exemplo da geração de energia elétrica para a população pelos empreendedores concessionados; aquela se refere à concessão de atividades de exploração de um recurso natural público (as florestas) por um ente privado, sem a existência de contrapartida de prestação de serviços para um potencial usuário beneficiado pela exploração do bem público.

26. Destaque-se, também, que a base legal que rege a política de concessão florestal (Lei 11.284/2006) está mais direcionada à preservação das florestas do que à obtenção de resultados econômicos. Isso se deve, em parte, ao contexto da época da edição da Lei 11.284/2006, quando se gerou enorme discussão, por parte de grupos sociais, de que o normativo sobre a gestão das florestas públicas brasileiras poderia possibilitar a privatização e internacionalização da Floresta Amazônica e que propiciaria aumento de áreas desmatadas na região. Diante desses questionamentos, o legislador optou por incluir salvaguardas ambientais na Lei 11.284/2006, com vistas a evitar a exploração predatória das florestas públicas nacionais por parte dos concessionários, relegando a questão da sustentabilidade econômica da concessão e dos concessionários para a órbita administrativa do SFB.

27. Outro ponto relevante que diferencia os dois modelos de concessão é o fato de as concessões de bens e serviços públicos já possuírem metodologias consistentes instituídas, com banco de dados robustos para basear os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental dos potenciais empreendimentos a serem outorgados. Ao passo que as metodologias adotadas para análise da viabilidade da concessão florestal ainda são incipientes, uma vez que a política ainda se encontra em fase inicial de implantação e consolidação e os modelos adotados ainda estão sendo ajustados. Para isso, o SFB ainda está buscando aprimorar seus padrões metodológicos e processuais relacionados à concessão florestal e realizando levantamento de dados e informações sobre a situação atual das florestas nacionais e dos processos produtivos do setor madeireiro na

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

região amazônica, a fim de desenvolver modelos econômicos e de avaliação do negócio que retratem com mais fidedignidade a realidade do mercado florestal.

2.2 Situação atual das concessões florestais federais.

28. Conforme já mencionado, a concessão florestal federal foi estabelecida com regras diferenciadas das concessões de serviços públicos, regidas pela Lei 8.987/1995. Com isso, observa-se que, apesar da alta expectativa gerada à época da edição da Lei: de que o instrumento da concessão florestal alcançasse grande abrangência em curto prazo - decorridos seis anos, apenas cinco lotes de concessão foram submetidos à licitação, frustrando tal expectativa.

29. Sobre esse grau de implementação da concessão, o quadro 1, a seguir, apresenta em percentual a situação da implantação das concessões federais, no período de 2008 a 2012, tomando-se como base a quantidade de florestas públicas federais com potencial de exploração identificadas anualmente no PAOF e a quantidade de licitações efetivamente realizadas.

Quadro 1- Grau de implementação das concessões florestais

PAOF	Qtde. Florestas Identificadas	Qtde. Licitações Realizadas	% de Execução
2008	7	1	14%
2009	30	0	0%
2010	24	1	4%
2011	11	1	9%
2012	10	2	20%

Fonte: PAOFs e Relatórios de Gestão de Florestas Públicas 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013.

30. Essa situação da implantação das concessões também está refletida no alcance das metas estabelecidas no contrato de gestão firmado entre o Ministério do Meio Ambiente e o Serviço Florestal Brasileiro, no que se refere à quantidade de processos licitatórios de concessão florestal estabelecida para ser realizada anualmente. O quadro 2, na sequência, reflete essa situação e demonstra que foi baixo grau de execução das metas do SFB nesse aspecto.

Quadro 2 - Grau de execução da meta anual de quantidade de processo de licitação de concessão florestal, estabelecida no contrato de gestão.

Ano	Meta	Realizado
2010	5	1
2011	5	1
2012	5	2

Fonte: Contratos de Gestão 2010 a 2012.

31. Pode-se considerar, como atenuante dessa situação, o fato de o SFB ser uma estrutura relativamente nova, uma vez que a unidade foi criada pela mesma Lei que instituiu a concessão florestal, demandando tempo para a própria organização, com vistas a exercer as suas competências. Além disso, Motta e Ferraz (2002) enfatizam que as concessões florestais devem ser feitas de forma paulatina e estudando profundamente os resultados obtidos. Dessa forma, segundo os autores, é possível melhorar as falhas existentes nas concessões anteriores e avaliar se elas realmente estão servindo aos propósitos para os quais foram criadas. Assim, apesar de ser baixa a execução da política de concessão florestal, isto não significa que ela esteja sendo ineficaz.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

32. Nesse sentido, de acordo com o Relatório de Gestão de Florestas Públicas (RGFP) de 2012, as concessões florestais no Brasil contabilizam cinco contratos de concessão assinados, representado uma área de 145 mil hectares de florestas localizadas na Flona do Jamari, em Rondônia, e na Flona Saracá-Taquera, no Pará. O quadro 3, a seguir, apresenta um resumo do processo de concessão florestal no Brasil, no período de 2007 a 2012.

Quadro 3 - Resumo do processo de concessão florestal no Brasil (2007-2012).

Licitações	Lançamento do edital	Empresas Vencedoras	Área total sob concessão ou a ser concedida	Data da assinatura de contratos
Floresta Nacional do Jamari	Novembro de 2007	Três empresas: Amata Brasil; Sakura Ind. e Com. e Madeiras Ltda.; e Madeflona Ind. Madeireira Ltda.	96 mil hectares	Outubro de 2008
Floresta Nacional Saracá-Taquera	Lançado em abril de 2009 Impugnado em agosto de 2009 Relançado em outubro de 2009	Golf Indústria e Comércio de Madeiras Ltda. Ebata Produtos Florestais Ltda.	140 mil hectares (ofertado) 48,8 mil hectares (concedido)	Agosto de 2010
Licitações	**Lançamento do edital**	**Empresas Vencedoras**	**Área total sob concessão ou a ser concedida**	**Data da assinatura de contratos**
Floresta Nacional do Amana	Outubro de 2010	Não teve empresas vencedoras.	210 mil hectares (ofertado)	-
Floresta Nacional de Jacundá	Julho de 2012	Uma única empresa: Madeflona Ind. Madeireira Ltda.	112 mil hectares (ofertado) 87,8 mil hectares (concedido)	-
Floresta Nacional Saracá-Taquera (Lote Sul)	Julho de 2012	Licitação em fase recursal	76 mil hectares (ofertado)	-

Fonte: Site do SFB (visitado em 15/7/2013).

33. Conforme se observa, o primeiro lote de concessão florestal aconteceu exclusivamente na Flona do Jamari/RO. Assim, essa licitação pode ser considerada como piloto no processo de concessão florestal e depreende-se que as lições aprendidas servirão de base para a aplicação do instrumento em outras áreas. Nessa licitação, três concessionários ganharam o direito de explorar uma área total de 96 mil hectares. Os contratos com essas três empresas foram assinados em setembro de 2008, contudo, as mesmas só começaram a operar em 2010. Em seguida, em 2012, houve a rescisão do contrato de um dos concessionários em função de inadimplência de pagamentos.

34. Por sua vez, na Flona Saracá-Taquera/PA, das três unidades de manejo oferecidas para licitação, não houve interessados para a de maior área entre elas. Dessa maneira, atualmente, dois concessionários exploram uma área total de 49 mil hectares. Os contratos foram assinados em 2010,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

sendo que somente uma das empresas concessionárias iniciou a exploração em 2012. Havia a previsão de que a outra empresa iniciasse a exploração em junho de 2013.

35. Quanto à licitação da Flona do Amana/PA, o certame foi revogado porque os participantes não apresentaram capacidade para atender às exigências do edital.

36. No que se refere às concessões futuras, no início de 2013, havia dois processos de licitação em andamento no SFB: o da Flona do Jacundá/RO e o da Flona Saracá-Taquera – Lote Sul. O certame da Flona do Jacundá já havia sido encerrado e os contratos foram assinados em junho deste ano, enquanto o certame da Flona Saracá-Taquera - Lote Sul ainda se encontrava em andamento (em fase recursal).

37. Para maiores informações sobre o instrumento da concessão florestal, sugere-se a leitura dos Apêndices A e B. O apêndice A explica de forma mais detalhada o instrumento da concessão florestal, apresentando todas as etapas do processo, as motivações para a sua instituição, experiências internacionais, a situação do setor madeireiro e da exploração ilegal e demais informações relevantes para a compreensão do tema. Já o apêndice B apresenta o fluxograma do processo da concessão florestal (mapa de processo), no qual são identificados os diversos atores envolvidos e suas funções no processo.

3. Fatores que impactam negativamente a implantação e consolidação das concessões florestais.

38. Inicialmente, cabe esclarecer que, no contexto desta questão, adotou-se o termo implantação para referir-se aos atos de cessão das áreas de floresta nacional para manejo por meio da assinatura do contrato de concessão. Por sua vez, ao mencionar o termo consolidação da concessão, vislumbrou-se avaliar se as condições oferecidas para execução dos contratos em questão oferecem possibilidades de sucesso e continuidade da política.

39. Assim, levando em conta o tempo decorrido entre a edição da Lei de Gestão das Florestas Públicas e a quantidade de concessões implementadas até a data da realização da auditoria, considerou-se ser baixa a implementação da política no período. Como resultado de tal situação, percebe-se que a política não vem alcançando os resultados propostos. Diante disso, buscou-se identificar os fatores que têm contribuído para tal cenário.

40. Das avaliações realizadas, observou-se haver deficiências no arcabouço institucional e legal relativo à concessão florestal federal. Além disso, verificou-se que existem diversas oportunidades de aperfeiçoamento da política de concessão florestal, a fim de se obter melhores resultados.

3. 1 Deficiências no arcabouço institucional e legal que tendem a impactar negativamente a implantação e consolidação das concessões florestais federais.

41. Verificou-se que o atual desenho institucional e legal relativo ao processo de concessão interfere negativamente na implantação e consolidação da política de concessão florestal. Quanto a esse fato, identificou-se que há intervenção de vários atores no processo de concessão florestal federal, sem haver, porém, qualquer instrumento de coordenação da atuação deles. Isso influencia negativamente no resultado, em razão da diferença no grau de prioridade que será dado aos atos da concessão no âmbito de cada ente.

42. Em adição, observou-se que ainda é indefinido o grau de competência e as atividades que deverão ser exercidas pelo Serviço Florestal Brasileiro. Nessa situação, apesar da previsão no art. 56 da Lei 11.284/2006 de que deve ser elaborado o regimento interno do Serviço, tal documento ainda não foi elaborado, tendo como consequência a atuação informal na estrutura do SFB. Na ausência de regimento, as unidades do SFB atuam mediante acordo informal feito entre os gerentes.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

I - Falta de coordenação da atuação dos vários atores envolvidos no processo de concessão florestal federal.

43. O atual desenho da política de concessão florestal federal envolve a participação do MMA, como poder concedente, o Serviço Florestal Brasileiro, como órgão gestor dos contratos de concessão florestal, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), responsáveis pela fiscalização e licenciamento ambiental da área. Sendo que, no caso do ICMBio, cabe a ele a gestão das unidades de conservação federais (UC), entre essas as Florestas Nacionais (Flonas). Além desses, há outros órgãos que devem ser consultados, conforme a característica da área a ser concedida (vide Mapa de Processos, Apêndice B). No entanto, não se identificou qualquer instrumento de coordenação da atuação desses órgãos no processo de concessão.

44. A concessão florestal tem por base a Lei 11.284/2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável. Esta lei criou, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro para exercer a função de órgão gestor da concessão florestal federal.

45. Essa gestão, no entanto, é exercida com a participação do MMA que exerce a função de poder concedente e tem a competência de formular as estratégias, políticas, planos e programas para a gestão de florestas públicas. Além dessa atuação macro, o MMA tem participado especificamente do processo de concessão ao manifestar-se sobre os termos dos editais de licitação, por meio de sua assessoria jurídica.

46. Essa mesma Lei estabelece, em seu art. 18, que as áreas a serem concedidas devem se submeter a licenciamento ambiental. Sobre essa etapa, o normativo estipula que o licenciamento caberá aos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), de acordo com a competência de cada um deles (art.50).

47. No caso da concessão federal, o licenciamento ambiental está a cargo do Ibama, órgão responsável pelas ações de fiscalização e licenciamento ambiental federal. Esse licenciamento envolve: a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental (EIA); a realização de relatório ambiental preliminar; a emissão de licença prévia (LP); a aprovação de plano de manejo florestal sustentável (PMFS); a manifestação sobre o plano de operação anual (POA) com a consequente emissão de autorização de exploração florestal (Autex).

48. No entanto, as regras do licenciamento variam de acordo com a área a ser concedida. Para os casos de concessão em Florestas Nacionais (Flonas), a Lei 11.284/2006 prevê, por exemplo, que o plano de manejo da Flona exime a emissão de Licença Prévia. Nesses casos, a elaboração desses planos de manejo está a cargo do ICMBio, autarquia criada em 2007, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente e integrante do Sisnama, cuja missão é a administração das unidades de conservação federais.

49. Mesmo havendo a previsão de atuação de vários órgãos, não há, até então, qualquer instrumento de coordenação da atuação de cada um deles no âmbito do processo de concessão, em desacordo com o estipulado no artigo 8º do Decreto-Lei 200/1967, ao prever que as atividades da administração pública, em todos os seus níveis, serão objeto de coordenação.

50. Essa forma de atuação propicia a ocorrência de demora na manifestação desses atores no âmbito do processo, em especial, ao se considerar a possibilidade de as demandas da concessão serem relegadas a segundo plano para priorizar a execução de atividades próprias do negócio de cada um desses atores, ocasionando atraso nos trâmites processuais da concessão florestal.

51. Em relação à agilidade no processo, convém realçar que a participação na concessão exige investimentos altos, com grande mobilização de capital e que a demora em iniciar a exploração pode resultar em prejuízos ao concessionário, em razão do tempo de retorno desse capital investido (vide item II do Achado 2). Ao avaliar esse quesito nos contratatos já firmados, observou-se que o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

prazo entre a contratação das concessões e início da exploração girou em torno de dois anos (peça 44), devido ao prazo decorrido para aprovação dos documentos no âmbito dos órgãos envolvidos.

52. Sobre esse ponto, os Quadros 4 e 5, a seguir, mostram, a título de exemplo, os prazos decorridos para atuação do Ibama em cada etapa da concessão florestal federal, realçando o fato de que a falta de coordenação na atuação dos atores no processo pode prejudicar o andamento da política.

Quadro 4 - Etapas e prazos do processo de concessão no Ibama.

Quadro1: Quadro demonstrativo das Concessões Florestais Federais.

Empresa Concessionária	PMFS			POA		
	Protocolo		Data de Aprovação	Protocolo		Data Aprovação/Emissão
	Número	Data		Número	Data	AUTEX
AMATA	02024000432/09-14	20/03/09	28/09/09	02001005438/10-80	17/06/10	20/09/10
				02024001262/11-18	04/07/11	04/10/11
				02024000053/13-94	22/01/13	22/05/13
MADEFLONA	02024002455/09-63	07/08/09	21/12/09	02024001063/11-00	08/06/11	06/09/11
				02001005439/10-24	17/06/10	20/09/10
				02024000163/12-91	31/01/12	09/05/12
				02024000052/13-21	22/01/13	25/04/13
SAKURA	02024000857/09-23	28/04/09	21/12/09	02001005441/10-01	18/06/10	20/09/10
				02024001330/11-31	12/07/11	10/10/11
GOLF	02018000226/11-82	14/02/11	26/10/11	02018001046/12-24	10/08/12	28/03/13
EBATA	02018000225/11-10	11/02/11	21/10/11	02018000687/12-61	14/05/12	21/08/12

Fonte: SISPROF, Sistema Protocolo do IBAMA e Sistema Documental do IBAMA.
Fonte: Ibama (peça 45)

Quadro 5 - Prazos entre a assinatura dos contratos e o início da exploração na Flona Jamari (UMFs I,II e II)

Empresa	Data do resultado da licitação	Data da assinatura do contrato.	Data da emissão da 1ª Autex pelo Ibama (autorização para exploração)
Amata (UMF III)	28/8/2008	30/9/2008	20/9/2010
Madeflona (UMF I)	28/8/2008	16/10/2008	6/9/2011
Sakura (UMF II)	28/8/2008	21/10/2008	20/9/2010

Fonte: Ibama e SFB (peças. 44 e 45)

53. Conforme se observa, o menor prazo observado entre a assinatura do contrato e o inicio da exploração nessas UMFs foi o da empresa Sakura, que girou em torno de dois anos, sendo o mais longo o da empresa Madeflona, que chegou a quase três anos. Repise-se que essa demora influencia na taxa de retorno dos investimentos iniciais feitos por esses empresários, os quais, ao vencer o certame, tendem a adquirir equipamentos para exploração das UMFs, com vistas a atender às regras da exploração madeireira manejada, coforme destacado no item II do Achado 2.

54. Comparando esse prazo com o observado no processo de concessão estadual, no estado do Pará, observa que, para as duas UMFs que já se encontram em operação naquele estado, o tempo decorrido entre a assinatura do contrato e a emissão da autorização para exploração (Autex) foi menor que onze meses, já que os contratos foram firmados em 29/9/2011 e as Autex foram emitidas em Julho/2012 (peça 45). Essa redução no prazo pode ser o reflexo da exata definição da forma de atuação adotada pelo Estado, que conta com um órgão gestor estadual, o Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará (Ideflor), autarquia criada para gerir as florestas estaduais no Pará que, além de executar as atividades relativas ao processo de concessão, atua como interlocutor entre os concessionários e o órgão licenciador, com vistas a reduzir a quantidade de

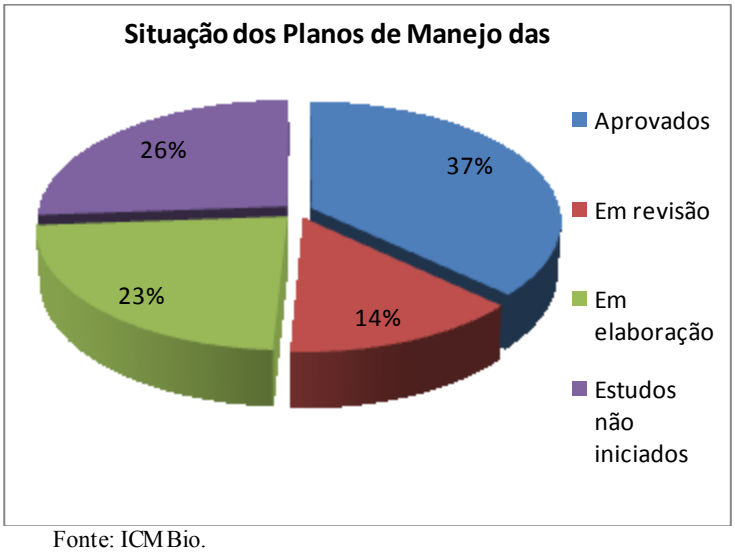
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

balcões que esses empresários teriam que percorrer para dar andamento ao processo de concessão e a propiciar maior agilidade na implantação da concessão.

55. Cabe observar que naquele prazo médio de dois anos mencionado anteriormente não foi contabilizado o tempo para elaboração dos planos de manejo das Flonas pelo ICMBio, porque o SFB tem optado por eleger áreas que já dispõem desses Planos, na busca de agilizar o processo de concessão. No entanto, a falta dos planos de manejo é um fator que também interfere no andamento das concessões florestais, porque, ao ser requisito essencial para disponibilização das áreas de florestas a serem concedidas, o atraso na elaboração desse documento impede o aproveitamento das Flonas pela concessão, reduzindo a quantidade de áreas disponíveis para esse uso.

56. Sobre a atual situação dos planos de manejo das Flonas, verificou-se que das 65 Flonas existentes menos da metade possui plano de manejo aprovado, contrariando disposição contida na Lei 9.985/2000, lei que trata do sistema nacional de unidades de conservação da natureza e estabelece, em seu artigo 27, §3º, que o plano de manejo das UCs deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação. Assim, levando-se em conta que a mais antiga delas tem decreto de criação datado de 1998 e a mais nova com decreto de 2006, constata-se que a elaboração desses planos encontra-se em atraso. O gráfico 1, a seguir, apresenta a situação relativa à elaboração dos planos de manejo das Flonas.

Gráfico 1 - Situação dos planos de manejo das Flonas.



Fonte: ICMBio.

57. A falta de delimitação na atuação dos órgãos envolvidos na concessão florestal federal é causada, em especial, pela falta de atualização dos normativos que fixam as competências e os prazos de atuação desses atores, uma vez que a Lei de Gestão das Florestas Públicas (Lei 11.284/2006) é anterior a criação do ICMBio, ocorrida em 2007, por meio da Lei 11.516/2007, quando parte da competência do Ibama foi transferida àquela autarquia, mas não se estabeleceu claramente o papel de cada um deles no processo de concessão florestal.

58. Essa conjuntura, além de ocasionar falta de clareza quanto à atuação dos vários atores em cada fase do processo, dificulta o atendimento das exigências por parte do concessionário, o qual deve se reportar a vários atores e sem orientação clara de quando deve recorrer a cada um deles. Essa precariedade institucional pode desestimular a participação na concessão, ante a expectativa da necessidade de ter que lidar com várias instâncias governamentais para operacionalizá-la, já que essa multiplicidade de atores foi uma das dificuldades apontadas pelos concessionários ao se pronunciarem sobre os entraves enfrentados para executar a concessão florestal federal (peça 48).

59. O reflexo dessa precariedade se revela na baixa implementação das concessões florestais federais que, decorridos seis anos da edição da Lei 11.284/2006, obteve resultados módicos, com

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

contratação de apenas oito unidades de manejo, realizadas nas Flonas do Jamari, Saracá e Jacundá, com expressivo decréscimo da quantidade de interessados no processo, conforme revelado no Achado 2.

60. Sobre a forma de atuação do órgão gestor da concessão, observou-se que algumas práticas adotadas no processo de concessão florestal estadual no Pará, gerido pelo Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará (Ideflor), têm contribuído para o alcance de resultados mais céleres. Uma delas é a aprovação simultânea do Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS), documento técnico que contempla as diretrizes e procedimentos para a administração da floresta, com o Plano Operacional Anual (POA), plano elaborado anualmente, especificando as atividades a serem realizadas no período de doze meses e o volume máximo proposto para a exploração no respectivo período, requisito obrigatório para a obtenção autorização para exploração (Autex).

61. Essa forma de atuação adotada pelo estado do Pará tem reduzido o prazo entre a assinatura do contrato e o início da exploração, o qual tem sido em média de 11 meses, conforme relatado anteriormente, propiciando mais rapidez no retorno do capital aplicado pelos concessionários. Outro diferencial identificado naquele Estado se refere ao fato de o Ideflor ser o interlocutor dos concessionários junto ao órgão ambiental estadual, reduzindo o número de repartições a serem percorridas por eles para execução da concessão. Além disso, esse modelo propicia maior agilidade na detecção de eventuais pendências a serem sanadas no processo, já que o Instituto faz uma análise prévia dos documentos antes de encaminhar ao órgão licenciador.

62. Diante disso, mesmo não sendo possível evidenciar a exata influência que atuação descoordenada dos diversos atores envolvidos na concessão exerce no andamento da política, mostra importante a avaliação do MMA sobre esse ponto, levando-se em conta que essa maneira de atuação vai contra as regras da boa administração. Assim, tendo em vista que essa atuação conjunta no processo de concessão envolve o Ibama, o ICMBio e o SFB, sendo os dois primeiros autarquias com autonomia administrativa e financeira vinculadas ao Ministério do Meio Ambiente e o último pertencente à estrutura do MMA, cabe a esse Ministério a adoção de medidas com vistas a estabelecer a coordenação desses atores no processo de concessão.

63. Ante o exposto, considera-se importante a atuação do TCU no sentido de:

I) **determinar** ao MMA que apresente Plano de Ação, identificando os respectivos responsáveis e prazos de implementação de tais ações com vistas a sanar:

a. a falta de coordenação da atuação do Ibama, ICMBio e SFB no âmbito do processo de concessão florestal;

b. a falta de clareza quanto à competência dos órgãos atuantes na concessão florestal.

II) **recomendar ao MMA** que avalie se as práticas adotadas pelo estado do Pará na concessão florestal estadual, tal como o estabelecimento de interlocução do concessionário com uma única entidade, poderiam contribuir para a melhoria dos resultados da concessão florestal federal, propiciando a consolidação da política em comento.

64. Como benefício dessas providências, vislumbra-se alcançar maior transparência nas regras do processo de concessão florestal federal, propiciando maior segurança aos potenciais concessionários para participar da concessão florestal, aumentando a adesão deles ao setor e, consequentemente, celeridade na consolidação da concessão florestal federal, com o respectivo crescimento da oferta de madeira legal e a sucessiva redução pressão pela extração ilegal para suprir o mercado.

II- Atuação informal das unidades responsáveis pela concessão no âmbito do SFB.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

65. O Serviço Florestal Brasileiro, unidade criada para gerir a concessão florestal federal, ainda atua de maneira informal, mediante acordo informal entre os gerentes, com a consequente indefinição de competências de cada uma das unidades internas e de seus respectivos agentes, devido à falta de Regimento Interno do SFB.

66. No que se refere à competência do agente, o artigo 37 da Constituição Federal estabelece que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Em observância ao princípio da legalidade, a doutrina assinala que a competência é elemento vinculado do Ato Administrativo e deve decorrer de lei, conferindo ao agente administrativo o desempenho regular das atribuições do cargo que ocupa. Sobre esse tema, Maria Sylvia Di Pietro (Direito Administrativo; pg. 169; 10ª Edição) define o agente competente como aquele a quem a lei atribui competência para a prática do ato.

67. Ante a inexistência do regimento interno, em entrevista com os gestores do processo de concessão, obteve-se a informação de que a divisão das atividades relacionadas à concessão florestal dentro do SFB ocorre por acordo informal feito entre os diretores. Assim, ajustaram-se, de maneira verbal, as atividades que deveriam ser realizadas por cada uma das gerências executivas da Diretoria de Concessões e Monitoramento.

68. Ao ser questionado sobre a aprovação do regimento interno, o SFB respondeu, por meio do Ofício SFB 138/2013, que a elaboração do documento encontra-se em andamento e que, para finalizá-lo, o Conselho Diretor do SFB está aguardando a conclusão de reestruturação de competências do SFB que está sendo realizada pelo Ministério do Meio Ambiente.

69. Esse ajuste feito entre os diretores do SFB para execução das atividades da concessão florestal caracteriza atuação informal do Serviço, o que possibilita atuação com subjetividade, já que as regras não estão estabelecidas em normativos. Essa forma de atuação demonstra fragilidade no processo de concessão e revela precariedade na estrutura responsável pela concessão florestal federal. Ademais, essa situação contraria as disposições legais que definem que o agente público deve atuar de acordo com as competências definidas em lei.

70. Em relação à elaboração e aprovação do regimento interno do SFB, a Lei 11.284/2006, ao dispor sobre a estrutura organizacional e funcionamento do SFB, determina, em seu Art. 56, § 1º que compete ao Conselho Diretor do SFB aprovar o seu regimento interno.

71. Diante disso, propõe-se que o TCU **determine** ao MMA em conjunto com Conselho Diretor do SFB que apresentem Plano de Ação contendo ações, responsáveis e prazos para elaboração e aprovação do Regimento Interno do SFB, em atendimento ao que dispõe o art. 56, §1º, inciso IV da Lei 11.284/2006.

72. Com isso, espera-se impulsionar a aprovação do regimento interno da unidade com vistas propiciar a normalização da atuação do SFB, contribuindo para o fortalecimento da entidade, com o objetivo de proporcionar mais agilidade na implantação e consolidação das concessões florestais federais.

Conclusão do Achado

73. Conforme assinalado, identificaram-se deficiências no arcabouço institucional e legal relativo à concessão florestal federal, as quais podem prejudicar a agilização da implantação e a consolidação da política. Destacam-se, entre elas, a ausência de coordenação da atuação dos vários atores envolvidos no processo de concessão florestal federal e a falta de delimitação quanto à atuação de cada um deles. Tais deficiências decorrem de lacunas nos normativos que fixam as competências e os prazos de atuação desses atores, o que pode influenciar negativamente no alcance dos resultados da política em razão do diferente grau de prioridade que será dado aos atos da concessão no âmbito de cada um deles.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

74. Outro ponto diz respeito ao fato de o Serviço Florestal Brasileiro ainda não possuir regimento interno, conforme previsto no art. 56 da Lei 11.284/2006. Com isso, não há definição das competências de cada uma das unidades internas e de seus respectivos agentes, implicando atuação informal da unidade. Essa situação fragiliza a política de concessão florestal, ao expor precariedade na estrutura do órgão gestor do instrumento, ademais de tais atuações carecerem de estabilidade, devido ao excesso de informalidade gerado pela ausência de regras escritas delimitando as competências desses gestores.

75. Diante disso, a despeito de não haver evidências claras da interferência desses fatores no grau de implementação da política, sugere-se que os fatos discorridos nos itens I e II, no mínimo, refletem precariedade na estrutura organizacional envolvida com a implementação das concessões florestais federais. Frente a isso, importa ao MMA e ao SFB a adoção de medidas com vistas a sanar tais impropriedades, visando aperfeiçoar e agilizar a implantação da política, o que consequentemente tende a refletir positivamente no alcance dos resultados almejados.

3.2. Existem ações que, observadas, podem vir a aumentar o retorno econômico da concessão, ampliando a atratividade da política.

76. Inicialmente, cabe ressaltar que a avaliação do retorno econômico de uma concessão florestal necessita de cálculos complexos e um conjunto de informações que, praticamente na totalidade dos casos, estão indisponíveis. Fatores como a logística local, tipos de madeira existentes no lote, quantidade de cada tipo por hectare, distribuição dessas árvores no lote, variações de preço da madeira durante o período da concessão, eventos climáticos que podem interferir na atividade (ex: prolongamento da estação chuvosa diminui o período hábil para a produção), etc. Tais variáveis, muitas das quais fora do controle do produtor, tornam muito difícil uma previsão de rentabilidade e a comparação entre diferentes concessões.

77. Essa dificuldade de se calcular a rentabilidade de uma concessão florestal foi reconhecida em entrevistas pelo SFB, especialistas e mesmo concessionários, pois as estimativas feitas para simulação das receitas e custos são muito amplas, tornando qualquer previsão mera expectativa. Por isso a equipe de auditoria procurou concentrar-se, dentre os aspectos que impactam os resultados econômicos, naqueles apontados por concessionários e especialistas que resultariam em maiores receitas ou menores custos, ou seja, geram maior retorno econômico. Ressalte-se que não houve tentativa de quantificar ou classificar esses aspectos, no sentido de determinar qual implica no maior ou menor impacto no retorno esperado, dada a dificuldade de estimar parâmetros confiáveis para tal conclusão.

78. Além dessas dificuldades inerentes ao processo, também importa destacar o contexto em que foi discutida a criação da Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei 11.284/2006), a qual instituiu o instrumento da concessão florestal. À época das discussões sobre a Lei, houve grande preocupação por parte de grupos sociais de que o governo brasileiro estaria entregando o patrimônio florestal nacional ao setor privado para exploração e que estaria possibilitando a internacionalização da Floresta Amazônica.

79. Diante dessas pressões sociais, a Lei 11.284/2006 foi promulgada contendo salvaguardas e garantias com vistas a afastar a configuração de entrega do patrimônio florestal público à exploração privada sem qualquer ônus. Diante disso, observa-se que o legislador buscou estabelecer regras de precaução para assegurar o usufruto desse patrimônio ao Estado, a exemplo de: i) exigência de pagamento pela exploração dos produtos e serviços florestais; ii) determinação de que as concessões não implicariam em qualquer direito de posse sobre as áreas, mas apenas autorizavam o manejo para exploração de produtos, e iii) participação nas licitações restrita a empresas constituídas sob as leis brasileiras e com sede e administração no Brasil.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

80. Com esse enfoque, constata-se que a tendência das regras estabelecidas pelo legislador foi direcionada para garantir a conservação das florestas e a manutenção do patrimônio público ambiental sem incentivar o retorno econômico privado decorrente da exploração da floresta pública. Essa tendência se confirma ao observar que o legislador, ao tratar das relações contratuais envolvidas, optou por definir que seriam baseadas na Lei de Licitações (Lei 8.666/1993) em vez de seguir as regras definidas pela Lei de Concessões (Lei 8.987/1995).

81. Essa opção acarreta em diferenças significativas, tais como o processo de concessão florestal não prever mecanismos de revisão dos preços mínimos a fim de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro do seu contrato, ao passo que tal situação é garantida pela Lei de Concessões (Lei 8.987/1995, art. 9º, § 2º). Essas características da Lei 11.284/2006 direcionaram a concessão florestal para um foco distinto da busca de garantias para a sustentabilidade econômica dos concessionários, apresentando, em vez disso, maior preocupação em promover a conservação ambiental das florestas, o que, por si só, não pode ser avaliado como deficiência do normativo, senão como viés adotado pelo legislador ante as circunstâncias da época em que foi editada a Lei.

82. Vale realçar, entretanto, que, apesar dessa maior preocupação ambiental, a Lei 11.284/2006 traz disposições que visam estimular o aspecto econômico da concessão florestal. Isso é percebido nos termos expressos no art. 53 da Lei, ao determinar que cabe ao SFB: i) estimular o aumento da qualidade, produtividade, rendimento nas áreas sob concessão florestal, ii) promover a concorrência dos serviços e produtos florestais, iii) incentivar a competitividade e zelar pelo cumprimento da legislação de defesa da concorrência, e iv) promover ações para controlar a competição de produtos florestais de origem não sustentável.

83. Tal preocupação do legislador é facilmente explicável: nenhum processo de concessão de atividade econômica terá sucesso sem que se garanta um retorno financeiro competitivo ao concessionário. Sem atender a esse interesse, não há como dar atratividade ao processo. Caberá ao gestor desenvolver mecanismos para conciliar a proteção ambiental e a atração econômica da concessão florestal, tarefa que não é fácil, mas é fundamental para o sucesso da política. Assim, medidas no sentido de ampliar receitas e reduzir custos, sem afetar os aspectos da sustentabilidade ambiental exigidos, devem ser levadas em consideração por essa política.

84. Tendo em vista a dificuldade já apontada de se fazer uma avaliação da rentabilidade econômica de uma concessão florestal, foram identificados, nas pesquisas documentais e entrevistas realizadas durante a auditoria, pontos no processo de concessão florestal cuja avaliação e aperfeiçoamento poderia afetar positivamente o retorno econômico da atividade: i) preço mínimo da concessão; ii) investimento inicial necessário para a exploração iii) tempo entre a assinatura do contrato e o início da exploração; iv) atendimento da garantia do contrato; v) elaboração dos inventários florestais que suportam os dados apresentados nos editais de licitação; vi) concorrência com a madeira proveniente de exploração ilegal e; vii) incentivos e ações de fomento à concessão.

85. A preocupação com uma maior atratividade econômica no processo de concessão florestal explica-se pela baixa implementação até o momento. É importante repisar essa constatação. Quando do lançamento da política, na exposição de motivos feita pela Presidência da República, a qual acompanhou o anteprojeto da Lei 11.284/2006 ao Congresso, foi apontada a importância da atividade florestal para o PIB nacional e a necessidade de ampliar a proporção de madeira a ser extraída de forma sustentável. No documento (peça 62), de 2002, é afirmado que seriam extraídos anualmente do Brasil, 28 milhões de m³ de madeira, sendo menos de 5% desse total de forma sustentável.

86. Ou seja, dada a expectativa inicial de ampliar significativamente a oferta de madeira extraída de forma sustentável, eventualmente atendendo toda a demanda existente, não se pode deixar de constatar a timidez dos resultados alcançados após 6 anos da entrada em vigor da Lei de Concessões Florestais. No Relatório de Gestão do SFB, exercício 2012 (peça 49, p. 39), é

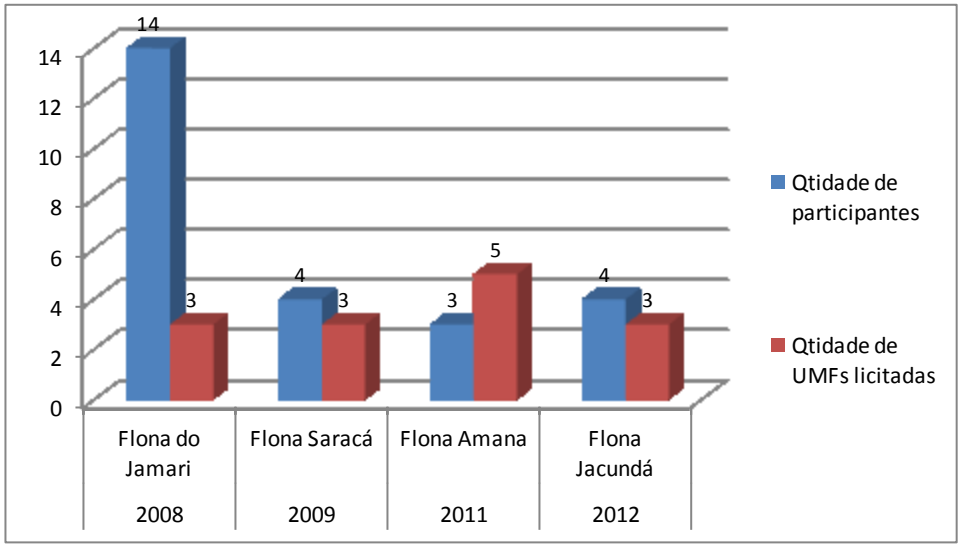
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

informado que o volume extraído no ano pelas 4 concessões em produção seria de 24.125 m³. No estudo "A atividade madeireira na Amazônia brasileira: produção, receita e mercados" (peça 63), organizado pelo SFB e Imazon, é estimado que a extração madeireira na região, no ano de 2009, alcançou o volume de 14,2 milhões de m³. Ou seja, atualmente os contratos de concessões respondem por aproximadamente 0,17% da produção madeireira da Amazônia legal.

87. A partir desse percentual alcançado até o momento, fica fácil constatar o tamanho do desafio do SFB para ampliar seus resultados a fim de atender as expectativas de quando da criação da política de concessões florestais. Para tanto, mesmo multiplicando por 10 seus resultados, ainda assim, menos de 2% da oferta de madeira extraída na Amazônia teria sua origem em uma concessão federal. Logo, toda e qualquer oportunidade para aumentar a atratividade econômica da atividade deverá ser explorada, pois somente com a atração maciça de empresas e empreendedores para o instrumento da concessão será possível que parte dos objetivos postos em 2002 sejam alcançados.

88. Infelizmente, tal movimento não tem sido constatado até o momento. Conforme se observa no Gráfico 2, no primeiro lote de concessão licitado (Flona do Jamari/RO) houve a participação de 14 empresas interessadas, mas esse número reduziu-se nas demais licitações para uma média de 4 empresas interessadas por certame. Além disso, ressalte-se não ter havido interessados em participar na licitação para a maior UMF do lote da Flona Saracá-Taquera/PA, ainda, verificou-se que na licitação da Flona do Amana/PA, onde foram ofertadas cinco UMFs, só houve três empresas interessadas, e, por fim, na licitação da Flona de Jacundá/RO, das três UMFs ofertadas para concessão, só houve vencedor em duas delas. Tudo isso indica que o instrumento da concessão ainda não conseguiu atrair um grande número de empresas interessadas. Para contextualizar essa baixa atração, no mesmo estudo do mercado madeireiro organizado pelo SFB e Imazon, é informado que, em 2009, existiam em Rondônia 346 empresas madeireiras e 1067 no Pará. Mesmo considerando que é preciso relativizar esse número, pois ele inclui um grande número de pequenas empresas, as quais não teriam condições de atender às atuais regras do certame, está claro que existe um grande potencial de empresas a serem atraídas pelo instrumento da concessão florestal.

Gráfico 2 - Quantidade de participantes nas licitações dos lotes de concessão florestal ao longo do tempo (período de 2008 a 2012).



Fonte: PAOFs e Relatórios de Gestão de Florestas Públicas

89. Também é preciso considerar que em 2009 houve uma retração na produção madeireira da Amazônia, o que pode ter contribuído para uma possível redução de interesse nas concessões

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

florestais. De acordo com relatório do Imazon e do SFB (2010), três fatores foram determinantes para essa diminuição na produção de madeira: i) a crescente substituição da madeira nativa por madeira de reflorestamento e outros materiais na construção civil e indústria de móveis; ii) a crise econômica mundial, que afetou diretamente as exportações e; iii) os esforços mais rigorosos de monitoramento e fiscalização ambiental.

90. Destaque-se, entretanto, que mesmo diante dessa contração do mercado madeireiro, em entrevista realizada junto a madeireiro e com dois concessionários estaduais no estado do Pará, todos afirmaram acreditar no instrumento da concessão florestal. Apesar dessa afirmação, esses empresários demonstraram desinteresse em participar nas concessões federais por terem ouvido depoimento dos concessionários com contratos no âmbito federal alegando enfrentarem dificuldades de operacionalização do instrumento, citando como exemplo: o preço mínimo estabelecido para as concessões que se encontravam em andamento; demora entre a assinatura do contrato e o início da exploração; dificuldade em atender a exigência da garantia e deficiências nos inventários florestais.

91. Além desses pontos que foram apontados para o caso das concessões federais, também foram mencionados outros, os quais seriam comuns tanto aos concessionários com contrato estadual como àqueles com contrato com SFB, que seriam: necessidade de altos investimentos para operacionalizar a concessão florestal; concorrência com a madeira ilegal ou não sustentável; e ausência de incentivo e ações de fomento à concessão florestal. Embora o universo de entrevistados seja reduzido, mesmo porque o número de concessionários é muito pequeno, deve o SFB atentar para toda e qualquer oportunidade de aperfeiçoar o processo de concessão, conforme já colocado anteriormente.

92. Nesse sentido, apresentam-se, a seguir, considerações sobre os principais pontos, segundo os concessionários e especialistas entrevistados, que impactam o retorno econômico da concessão e são passíveis de análise pelo SFB a fim de avaliar possíveis aperfeiçoamentos na política.

I – Preço mínimo da concessão.

93. Segundo a opinião dos concessionários federais e especialistas entrevistados, os preços mínimos definidos nos editais das Flonas do Jamari e Saracá-Taquera foram considerados elevados e incompatíveis com o valor de mercado, assinalando que esse ônus teria resultado em fator de desestímulo aos empresários do setor para participarem das licitações seguintes.

94. Vale esclarecer que o preço mínimo da concessão é estabelecido pelo SFB e corresponde ao valor mínimo que o concessionário terá que pagar anualmente ao governo pelo metro cúbico da madeira em tora extraída na unidade de manejo concessionada. Esse valor mínimo consta no edital de licitação, equivale ao lance mínimo a ser apresentado pelos licitantes no processo licitatório das concessões florestais e deve ser proporcional ao volume extraído de madeira ou faturamento observado, independentemente se houve produção ou não (art. 36 da Lei 11.284/2006).

95. É com base nesse valor que o licitante elaborará a proposta de preço a ser apresentada durante o certame, sendo que o valor proposto pelo licitante durante o processo licitatório não pode ser inferior ao mínimo definido pelo SFB no edital de licitação. Realce-se que, caso o licitante apresente uma proposta de preço para o metro cúbico da madeira superior ao mínimo definido no edital, ele terá que arcar com o preço proposto ao longo do período do contrato (cerca de 40 anos), o qual terá seu valor corrigido anualmente pelo SFB, a fim de impedir a defasagem de preço.

96. Em relação a esse valor mínimo que deve ser definido nos editais de licitação, Motta e Ferraz (2002) afirmam que o preço da madeira da concessão florestal deve ser compensatório, ou seja, a produção dos concessionários tem que ser viável economicamente. Essa mesma opinião é defendida por Tasso e Tocantins (2006), ao afirmar que o preço da concessão deve ser compatível com o do mercado. Sobre esse tema, o art. 36, § 2º, incisos I, II e IV, da Lei 11.284/2006 prevê que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

a definição do preço mínimo no edital deverá considerar: o estimulo à competição e concorrência, a garantia de condições de competição do manejo em terras privadas, e a manutenção e ampliação da competitividade da atividade de base florestal.

97. Em relação a esse ponto, tanto os concessionários federais como os especialistas entrevistados afirmaram que o preço mínimo definido pelo SFB nos processos de licitação da Flona do Jamari e da Flona de Saracá-Taquera, as duas concessões iniciais, estaria elevado. Sobre esse tema, convém assinalar que há entre esses especialistas alguns que defendem, inclusive, que mesmo se esse preço fosse nulo, a concessão florestal seria vantajosa para o Estado, tendo em vista que a exploração é feita em base sustentável e devido à redução dos custos governamentais de administração, monitoramento e fiscalização dessas áreas.

98. Note-se que, a princípio, o estabelecimento de um preço mínimo elevado implicaria na inexistência de interessados no processo licitatório. Entretanto, como já colocado anteriormente, existe uma grande margem de dúvida acerca de diversos fatores que compõem o retorno financeiro da concessão, assim, mesmo o valor mínimo sendo considerado elevado, pode o produtor mais eficiente compensá-lo em outros itens da produção. Mesmo assim, como já colocado, para alcançar seus ambiciosos objetivos, a política de concessões precisa atrair um grande universo de empreendedores, portanto, o preço mínimo aconselhável deveria ser pequeno suficiente para atrair um grande número de empresas e a competição entre elas na licitação o regularia com o de mercado. O que deve ser evitado é que o preço mínimo possa ser empecilho à participação de um número maior de empresas ou resulte, no limite, em licitações desertas.

99. Quanto ao estabelecimento do preço mínimo, o do SFB atesta que tem buscado aperfeiçoar os estudos que servem de base para a definição do preço mínimo da madeira e destaca que nos últimos editais de licitação os valores mínimos da concessão teriam sido definidos com base em levantamentos de preços de mercado, infraestrutura produtiva local e análises de viabilidade econômica do processo produtivo e que a estimativa dos preços para a licitação de Jacundá e Saracá Lote Sul teria levando em conta tais critérios (vide Notas Técnicas do SFB sobre o Cálculo do Preço Mínimo de Jacundá e Saracá Lote Sul - peças 41 e 42).

II – Investimentos iniciais para operacionalizar a concessão florestal

100. Tanto os concessionários federais e estaduais, como os especialistas entrevistados, afirmam ser necessário alto investimento inicial para operacionalizar a concessão florestal e destacam esse fato como uma das potenciais causas do baixo interesse dos produtores florestais pelo instrumento da concessão.

101. Em relação a esse ponto, vale realçar que a Lei 11.284/2006, em seu o artigo 2º, inciso VIII estabelece, entre os princípios da Lei de Gestão de Florestas Públicas, a garantia de condições estáveis e seguras que estimulem investimentos no manejo florestal em bases sustentáveis.

102. Contudo, de acordo com os concessionários federais, esses investimentos iniciais ainda podem representar desestímulo para participar da concessão. Segundo alegam, os custos são elevados em virtude de exigências contratuais e legais, a exemplo de ações para adoção e manutenção de sistema de cadeia de custódia (sistema que controla as etapas de produção florestal madeireira desde o corte das arvores até a saída de produtos da unidade de processamento vinculada à concessão florestal) e para o rastreamento de veículos, além dos gastos para aquisição de equipamentos específicos para a exploração madeireira de impacto reduzido.

103. Essa alegação é corroborada por Motta e Ferraz (2002) ao afirmarem que a atividade madeireira sustentável é mais intensa em capital e apresenta um custo mais alto por unidade de produção do que as práticas de manejo convencional. Vale observar que, no caso da concessão florestal, além dos custos decorrentes do manejo sustentável, também devem ser considerados os custos decorrentes do processo de licitação (arcados pelo concessionário), da gestão dos contratos e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

do valor mínimo a ser pago ao Governo pelos produtos florestais. Do processo de licitação, são gerados custos de inventários florestais, consultas e audiências públicas, os quais são arcados pelos concessionários. Já a gestão dos contratos inclui os custos relacionados ao monitoramento por meio de auditorias e sistemas de controle (procedimentos de rastreamento da madeira), assim como os custos decorrentes da adoção de critérios técnicos (ambientais, sociais e econômicos) propostos pelos concessionários na licitação.

104. Para se ter uma ideia da magnitude dos gastos envolvidos na aquisição de equipamentos para o manejo florestal sustentável, com base em informação obtida junto às empresas concessionárias federais, esse investimento gira em torno de quatro milhões de reais. Segundo esses empresários, esse é o valor de um conjunto mínimo de equipamentos necessários para realizar a exploração de impacto reduzido (um skidder, três carregadeiras e dois caminhões), sendo que esse é um custo fixo, o qual não tem relação direta com o tamanho da área, já que maquinário é o mesmo para explorar tanto uma área de 17 mil hectares quanto uma de 40 mil hectares, por exemplo.

105. Sobre esse ponto, os quadros a seguir apresentam estimativas dos custos pré-operação florestal e custos anuais de operação florestal, os quais foram obtidos com base nos dados de uma das empresas concessionárias da Flona do Jamari. O levantamento desses custos foi realizado pela Fundação de Tecnologia Florestal e Geoprocessamento (Funtec-DF), em 2011, como produto final de consultoria prestada junto ao SFB (peça 27). Cabe destacar que os custos mostrados nos quadros a seguir se restringem aos custos pré-operacionais e operacionais, não contabilizando aí os custos de aquisição de maquinário, de investimento na fábrica, de transformação da madeira em tora em madeira serrada e com tributos/impostos. Assim, O quadro 6, a seguir, apresenta os custos de pré-operação florestal, que corresponderia aos gastos envolvidos em etapa anterior ao início da exploração florestal. Já o quadro 7 apresenta os custos anuais de operação florestal, estimados pela Funtec-DF, com base nas informações disponibilizadas por um dos concessionários da Flona do Jamari.

Quadro 6 - Custos de pré-operação florestal

Itens de Custo	Unidade	Valor
Administrativo/Licitação	Total R$/projeto	65.000,00
Custo do edital	Total R$/projeto	92.000,00
Georreferenciamento e colocação de marcos	Total R$/projeto	78.810,00
Geoprocessamento inicial e terceiros	Total R$/projeto	57.755,34
Elaboração do PMFS	Total R$/5 anos	79.674,36
Juros sobre o capital da garantia	% total (2,0 %)	15.195,22
Treinamentos e Capacitação	Total R$/ano	15.000,00

Fonte: Funtec-DF, 2011.

106. De acordo com os dados mostrados no quadro 6, o total de gastos necessários em fase prévia à operação florestal seria em torno de R$ 403.434,92 no primeiro ano, sendo que cerca de 45% desse valor (R$ 172.195,22) refere-se a custos exclusivos do processo de concessão florestal, os quais correspondem aos custos da licitação, do edital e dos juros sobre o capital da garantia oferecida no momento da assinatura do contrato.

107. Realce-se que os custos referentes à licitação, ao edital, aos juros sobre o capital da garantia, à auditoria, entre outros, não são arcados por aqueles que realizam exploração manejada em áreas privadas, o que propicia vantagem a estes em relação ao concessionário, no que se refere aos custos operacionais. Uma vez que um dos objetivos da política de concessões florestais é o de aumentar significativamente a oferta de madeira extraída de forma sustentável, importa que o preço dessa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

madeira extraída seja o mais competitivo possível, então cabe ao SFB avaliar a viabilidade de minimizar os custos exclusivos daqueles que produzem no regime de concessão.

Quadro 7 - Custos anuais de operação florestal

Itens de Custo	Unidade	Valor
Realização inventário 100% + POA	R$/projeto	141.280,92
Geoprocessamento anual	R$/UPA	10.000,00
Abertura de estradas e pátios (estradas principais, secundárias e esplanadas para pátios)	R$/ano	25.250,00
Manutenção de estradas e pátios (estradas principais, secundárias e esplanadas para pátios)	R$/ano	36.625,00
Custos auditorias e ajustes (pelo SFB)	Total R$/ano	10.307,23
Manejo florestal (abate, arraste, carregamento e transporte)	R$/m³	52,50
Projetos sociais (transferência anual de acordo com proposta técnica)	R$/ha	1,80
Materiais (custeio de materiais e EPIs)	R$/ano	71.387,60

Fonte: Funtec-DF, 2011.

III – Prazo entre a assinatura do contrato e o início da exploração

108. Observou-se que os trâmites do processo de concessão florestal federal têm propiciado um prazo considerável entre a assinatura do contrato e o início da exploração pelo concessionário, o que pode contribuir para o aumento dos custos operacionais da concessão e reduzir a atratividade da concessão florestal federal.

109. Conforme tratado no Achado 1, o menor prazo observado entre a assinatura do contrato e o inicio da exploração das UMFs objeto de concessão florestal no âmbito federal girou em torno de dois anos, sendo que o mais longo alcançou quase três anos. De acordo com o SFB, esse prazo está associado ao licenciamento do plano de manejo florestal sustentável (PMFS) e à aprovação do plano operativo anual (POA), que são de responsabilidade do Ibama. Diante disso, comparou-se esse prazo com o observado no processo de concessão estadual no estado do Pará, quando se verificou que, para as duas UMFs que já se encontravam em operação naquele estado, o tempo decorrido entre a assinatura do contrato e a emissão da autorização para exploração teria sido menor que onze meses.

110. Portanto, é oportuno que o prazo no âmbito federal seja avaliado pelo MMA, já que aí estão envolvidas as atuações do Ibama, como órgão licenciador, e do SFB, como órgão gestor da concessão florestal federal, com vistas a alcançar maior agilidade no processo, tornando a concessão florestal mais atrativa, levando-se em conta que esse prazo influencia na taxa de retorno dos investimentos iniciais feitos pelos concessionários.

111. Essa avaliação, de que o maior prazo pode gerar ônus financeiro ao empresário, leva em consideração os investimentos realizados inicialmente, conforme apontados no item anterior, a exemplo de aquisição de equipamentos e implantação de infraestrutura, enquanto o retorno financeiro advindo da exploração e venda da madeira é postergado em razão desse tempo necessário. E, como já exaustivamente afirmado, toda a oportunidade de melhoria na atratividade econômica do instrumento da concessão deve ser rigorosamente analisada, a fim de que os seus resultados sejam vigorosamente ampliados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

IV – Atendimento da garantia do contrato

112. Outro ponto identificado como potencial entrave, o qual pode afetar a atratividade da política de concessão florestal, refere-se ao atendimento da garantia do contrato. Essa obrigação decorre de disposição contida no § 1º, art. 21 da Lei 11.284/2006, ao determinar que o SFB exija dos concessionários garantias suficientes e compatíveis com os ônus e riscos envolvidos nos contratos de concessão florestal. Esse mesmo artigo da Lei, em seu inciso I, determina, ainda, que as garantias incluirão a cobertura de eventuais danos causados ao meio ambiente.

113. Assim, para garantir o fiel cumprimento das obrigações contratualmente assumidas, o concessionário prestará garantia contratual em valor equivalente a 60% do valor de referência do contrato (VRC). Conforme define a Resolução SFB 16/2012, em seu art. 3º, o pagamento do valor da garantia ocorrerá em três fases distintas, assim definidas: i) antes da assinatura do contrato de concessão; ii) dez dias após a homologação do plano de manejo florestal sustentável da Unidade de Manejo Florestal (UMF); e iii) dez dias após a aprovação do segundo plano operacional anual da UMF. Vale observar que os percentuais, em relação ao VRC, para cada fase da prestação da garantia são definidos no edital de licitação e podem variar entre as UMFs de um mesmo lote de concessão.

114. No que se refere às modalidades de garantia, há a possibilidade de oferecimento de caução em dinheiro, títulos da dívida pública, seguro-garantia, e fiança bancária. Entre essas, o seguro-garantia apresenta-se como a modalidade mais viável economicamente para o produtor florestal. Entretanto, os concessionários afirmaram que não conseguiram contratar esse seguro porque as seguradoras não se dispõem a oferecer o serviço devido à indefinição do que seriam "eventuais danos causados ao meio ambiente", conforme prevê a Lei 11.284/2006, alegando que esse termo é muito amplo e não seria possível avaliar o custo de uma possível indenização por tais danos.

115. Nesse sentido, cabe atuação do SFB, em conjunto com o MMA, para definir o que poderia ser considerado dano causado ao meio ambiente, com vistas a permitir o dimensionamento de potenciais custos desses danos para efeito de contratação de seguros por parte dos concessionários.

V – Inventários florestais que suportam os dados apresentados nos editais de licitação.

116. Os concessionários federais reclamaram da existência de deficiências nos inventários amostrais sobre as florestas os quais suportam os dados apresentados nos editais das licitações realizadas para as Flonas do Jamari e Saracá-Taquera. Segundo eles, tais inventários pouco representam a realidade local e os tipos de madeira neles apresentados nem sempre estão disponíveis para extração nas áreas concedidas.

117. No que concerne à validade desses inventários, convém observar que o inventário florestal da Flona do Jamari foi realizado em 1983 e a licitação para concessão ocorreu somente em 2007/2008. Assim, levando-se em conta o tempo decorrido entre a realização do estudo e as pressões exploratórias sofridas pela região durante esse tempo, avalia-se que esses dados poderiam estar desatualizados. Por sua vez, o inventário da Flona Saracá-Taquera foi realizado especificamente para a licitação da área, contudo, a margem de erro do inventário foi estabelecida em 15%, ultrapassando em 5% o percentual defendido pela literatura correlata, que estipula como aceitável a margem de10%.

118. Sobre esse quesito, vale citar Motta e Ferraz (2002) por defenderem que é necessário promover e dar informação completa em relação à área florestal que será concessionada, de forma a atrair investidores. De acordo com os concessionários federais entrevistados, nas concessões realizadas para as Flonas do Jamari e Saracá-Taquera, essa avaliação ficou prejudicada porque os inventários das áreas apresentaram discrepâncias notáveis ao se comparar os dados disponibilizados nos estudos com o que foi encontrado em campo.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

119. Em que pese a dificuldade de corroborar a afirmação dos concessionários, importa registrar todos os pontos passíveis de aperfeiçoamento no processo. A satisfação dos concessionários é elemento importante para o sucesso da política. Dessa forma, levando-se em conta que esse inventário amostral serve de base ao concessionário para estimar os rendimentos a serem obtidos na atividade, mostra-se importante ao SFB avaliar o problema suscitado pelos interessados a fim de investir no aumento do grau de confiabilidade desse documento, buscando aperfeiçoar os levantamentos realizados para elaboração dos mesmos, com vistas a garantir um nível aceitável de segurança aos empresários em relação ao processo de concessão florestal.

VI – Concorrência com a madeira ilegal ou não sustentável

120. A oferta de madeira extraída ilegalmente é apontada pelos concessionários como forte concorrente da madeira proveniente da concessão, representando mais uma das dificuldades enfrentadas por todos os concessionários, tanto no âmbito federal como no estadual, para a execução da concessão florestal (peça 28).

121. Sobre esse tema, Motta e Ferraz (2002) alertam que, caso os potenciais licitantes percebam que os produtores privados irão manter o atual modelo de produção baseado na oferta de madeira barata não sustentável e ilegal, a avaliação deles tenderá a não considerar a concessão como uma boa oportunidade de negócio.

122. Ao comparar os rendimentos das duas modalidades de exploração, Almeida e Uhl (1995) estimaram taxas internas de retorno financeiro acima de 300% para a extração de madeira de forma convencional em terras de desmatamento agrícola. Já para a atividade madeireira em base sustentável em terras destinadas apenas para exploração florestal, as taxas de retorno caíram para quase 20%. O fato é que o comércio de madeira não sustentável e ilegal concorre em vantagem com a madeira da concessão florestal, que apresenta custos mais altos. Merecendo, pois, investimento dos gestores da concessão em ações que contribuam para minimizar essa desvantagem (conforme discutido no item I deste Achado).

123. Em tese, a extração de madeiras na Amazônia só é permitida por meio de planos de manejo florestal sustentável (PMFS) ou de autorizações de desmatamento legal, como é o caso da supressão de vegetação realizada para instalação de hidrelétricas. No entanto, de acordo com dados do Imazon (2010), cerca de 40% da madeira em tora extraída na Amazônia, em 2009, foi de origem ilegal. Realce-se que, para esse cálculo, o Imazon considerou apenas a diferença entre a produção madeireira da Amazônia em 2009 e os volumes autorizados para exploração pelas agências ambientais estaduais e pelo Ibama (via PMFS e autorizações de desmatamento). Com isso, o Instituto não levou em conta o volume de madeira ilegal explorado por meio de fraudes nos planos de manejo licenciados nem as decorrentes de falhas no sistema de autorizações de transporte de madeira.

124. Sobre as fragilidades no sistema de autorizações de transporte de madeira (DOF – Declaração de Origem Florestal), esse tema já foi objeto de auditoria do TCU, tratada no âmbito do TC 022.424/2007-8. Quanto às fragilidades dos planos de manejo, cabe destacar que, com a promulgação da Lei Complementar 140/2011, que regulamentou o art. 23 da Constituição Federal, a aprovação dos planos de manejo florestal foi descentralizada aos órgãos ambientais estaduais. Com isso, transferiu-se a esses órgãos a responsabilidade para fiscalizar o cumprimento desses planos e para coibir fraudes em sua execução. Ao Ibama, órgão responsável pela fiscalização ambiental no âmbito federal, cabe, suplementarmente, o exercício da atribuição comum de fiscalizar a conformidade da exploração florestal pelos empreendedores privados.

125. Nesse sentido, levando-se em conta a importância que representa a atuação dos órgãos ambientais para o sucesso do instrumento da concessão florestal, propõe-se que o presente relatório, bem como a decisão a ser prolatada por esta Corte de Contas, sejam encaminhados às Secretarias Estaduais de Meio Ambiente (ou órgão correlato) da região Amazônica e ao Ibama, a fim de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

cientificá-los do quão é importante para o instrumento da concessão os efeitos das fiscalizações por eles realizadas, tanto no âmbito dos planos de manejo florestal, quanto em relação à coerção da extração de madeira ilegal.

126. Ainda tratando de madeira ilegal, outro ponto destacado, tanto pelos concessionários quanto pelos especialistas, diz respeito aos valores de referência definidos em normativos sobre o rendimento e produtividade da madeira. Segundo eles, os valores estipulados não correspondem aos rendimentos obtidos em campo, o que favorece o uso dessa diferença para o "esquentamento da madeira", termo utilizado para definir o uso desses saldos para legalizar madeira obtida de forma irregular.

127. Acerca de tal manobra, o processo se dá da seguinte maneira: para cada m³ de toras que entra em uma serraria, saem, de acordo com os concessionários, entre 30% a 40% de madeira serrada. No entanto, a despeito dessa estimativa, a Resolução Conama 411/2009 adota um coeficiente de rendimento volumétrico de 45%. Assim, essa diferença na estimativa de rendimento permite que a indústria inclua madeira cortada sem autorização em seu volume de produção para completar o percentual estimado no normativo. Outra forma de "esquentar" madeira ilegal pode ocorrer nos casos em que o produtor florestal extrai menos madeira da floresta do que a intensidade máxima de corte autorizada no plano de manejo pelo órgão ambiental competente. Conforme estabelecido no § 1º, do inciso I, do art. 5º, da IN/MMA 5/2006, a média para extração é de 30 m³/ha. Dessa maneira, caso o madeireiro não consiga alcançar esse volume de extração, o saldo poderá ser usado para inclusão de toras extraídas sem autorização para completar seu crédito de madeira.

128. Dessa maneira, com vistas a minimizar essas possibilidades de manobras que favorecem a colocação de madeira ilegal no mercado, convém a avaliação por parte do MMA sobre a necessidade de realização de revisão dos normativos que definem os valores de referência de produtividade e rendimento volumétrico da madeira, a fim de reduzir a possibilidade de superdimensionamento desses valores.

VII - Ausência de incentivo e ações de fomento à concessão florestal

129. Todos os concessionários, tanto no âmbito federal como no estadual, apontaram a falta de incentivos e de ações de fomento à concessão florestal como um fator que prejudica o sucesso do instrumento.

130. Sobre esse aspecto, Azevedo e Tocantins (2006) defendem que para garantir o sucesso da política de concessão florestal é necessário que haja instrumentos econômicos de incentivo eficazes, além de fomento às atividades florestais. Esse fomento poderia ser feito por meio da oferta de linhas de crédito subsidiadas para a concessão florestal, no modelo das que existem para as atividades agrícolas, por exemplo. Há que se realçar que, apesar de não parecer, a concessão florestal é também uma atividade de fomento e como qualquer outra política incipiente depende de ações de incentivo para consolidação.

131. Ainda sobre esse tema, a Lei 11.284/2006, em seu art. 29, prevê a possibilidade de se oferecer em garantia nos contratos de financiamento os direitos emergentes da concessão. Entretanto, todos os concessionários se queixaram que, além de inexistir linhas de crédito específicas para concessão, esse direito conferido pela lei não pode ser usufruído por eles, porque os bancos não aceitam os direitos emergentes da concessão como garantia para os financiamentos, aumentando as dificuldades enfrentadas pelos concessionários nesse aspecto.

132. No que se refere à dificuldade em usufruir desse benefício previsto na Lei, vislumbra-se como importante iniciativa a ser adotada pelo SFB, em conjunto com o MMA, a realização de tratativas junto aos bancos federais de fomento com vistas a garantir o atendimento do dispositivo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

legal e também para instigar essas instituições financeiras a analisarem a possibilidade de criação de linhas de crédito específicas para a concessão florestal.

133. Em continuidade a essa questão dos incentivos, os especialistas apontam que outra forma de subsidiar as concessões florestais poderia se dar por meio da criação de incentivos tributários e fiscais, a exemplo do regime tributário especial adotado para fomentar o programa nacional de biodiesel. Isso porque a exploração florestal na Amazônia é bastante peculiar, ocorrendo de forma sazonal, uma vez que na época das chuvas é proibida a extração de madeira, já que a operacionalização nesse período afetaria a sustentabilidade do processo. Assim, o concessionário explora a floresta somente no período de maio a dezembro, ficando sem executar essa atividade durante os outros cinco meses do ano.

134. Com isso, durante o período de embargo, o concessionário tem duas opções: ou ele mantém seus funcionários e arca com os custos de salários e encargos trabalhistas sem contar com a produção equivalente para cobrir tais custos ou os demite para arcar com as despesas para recontratá-los no ano seguinte. Caso eles não estejam disponíveis, o empreendedor terá de partir para a contratação e treinamento de novos trabalhadores. Vale lembrar que, no caso de o concessionário optar pela dispensa de seus empregados, gerará como consequências desemprego e ônus ao governo em assisti-los financeiramente por meio do seguro-desemprego, aumentando os dispêndios públicos.

135. Dessa maneira, tal situação apresenta-se desvantajosa tanto ao concessionário quanto ao governo e merecem ser avaliadas as possibilidades de se deliberar a respeito da solução mais adequada para a questão. Nesse sentido, uma possível solução apontada pelos especialistas seria a criação de mecanismos que estimulassem a manutenção dos funcionários por parte dos concessionários durante o período do embargo. Esses peritos assinalam que esse desfecho beneficiaria não só aos funcionários, que teriam garantia de manutenção de emprego, mas também aos concessionários, que não precisariam arcar com os custos de dispensá-los, com o subsequente dispêndio para recontratação deles ou contratação e treinamento de novos empregados no período seguinte. Defendem, ademais, que a manutenção deles no emprego poderia trazer vantagem também aos cofres públicos ao não ter que pagar o seguro desemprego durante esse período de embargo.

136. Outro ponto destacado pelos concessionários, tanto no âmbito federal quanto no estadual, é a carência de mão de obra capacitada para o manejo florestal no mercado, o que implica aumento de custos, ao recair sobre eles a responsabilidade de treinar os empregados para atuação no setor. Isso ocorre, em especial, devido às características da exploração madeireira manejada, a qual exige mão de obra especializada, com conhecimento técnico específico, demandando, assim, capacitação direcionada para tal atuação. Essa dificuldade de mão de obra é destacada por Veríssimo *et al.* (2010), ao reassaltar que a escassez de profissionais capacitados é um desafio à expansão do manejo florestal e, consequentemente, ao sistema de concessões florestais.

137. Nesse sentido, mostra-se importante a avaliação do governo sobre as vantagens de investir em programas de formação de recursos humanos com qualificação de mão de obra específica para o setor florestal, como forma de contribuir para o crescimento do setor. Além disso, deve-se levar em consideração também o investimento em políticas de desenvolvimento de cadeias produtivas de madeira na região Amazônica, com vistas a agregar valor ao produto madeireiro e a propiciar maior retorno econômico à região, como forma de atender a princípio estabelecido na Lei 11.284/2006, o qual preconiza "a promoção do processamento local e o incentivo ao incremento da agregação de valor aos produtos e serviços da floresta, bem como à diversificação industrial, ao desenvolvimento tecnológico, à utilização e à capacitação de empreendedores locais e da mão-de-obra regional".

138. Outra forma de incentivo, ainda que indireto, diz respeito ao combate da concorrência com a madeira ilegal, com a adoção de ações que busquem favorecer o crescimento da demanda à madeira

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

legal, desestimulando, por consequência, a extração ilegal. A administração pública federal, como uma das principais consumidoras de madeira do país, tem o poder de exigir que as compras governamentais de produtos madeireiros sejam provenientes de madeira de origem legal e extraída em base sustentável. Segundo especialistas no tema, uma forma de garantir a procedência legal do produto é por meio da vinculação das compras públicas à rastreabilidade da madeira.

139. Em relação à rastreabilidade, destaque-se que o mercado internacional apresenta tendência de restrições, cada vez maiores, à comprovação de origem da madeira. Citem-se, como exemplo disso, os normativos de importação de madeira da União Europeia (FLEGT - *Forest Law Enforcement, Governance and Trade*) e dos Estados Unidos (*The Lacey Act*), que estipulam a comprovação de que a madeira que ingressa no mercado europeu e americano seja produzida a partir de processos legais e sustentáveis de extração, a exemplo da comprovação da rastreabilidade da madeira em sua cadeia de custódia. Nesse aspecto, o Reino Unido possui uma política de aquisição de madeira bem restrita, ao estipular que as instituições públicas adquiram somente madeira de origem legal e sustentável (*TPP – The UK Government's Timber Procurement Policy*).

140. Conforme se observa, são políticas que tendem a limitar o mercado de madeira ilegal ao propiciar o fortalecimento da extração em bases sustentáveis. São medidas que devem ser estudadas pelo governo federal brasileiro na busca do fortalecimento do mercado de madeira legal. E mais além, seria importante, também, uma atuação do governo no sentido de investir em divulgação dos benefícios da extração em bases sustentáveis, visando incentivar a sociedade em geral a optar por adquirir madeira de origem sustentável. Ademais, tais campanhas de divulgação poderão ser usadas também para informar ao público de que é possível extrair madeira na Amazônia de forma sustentável, como é o caso das concessões. Tal fato, ainda é pouco conhecido pela população e pelos compradores da região Centro-Sul, os quais tendem a avaliar que toda madeira da região é de procedência ilegal, conforme queixa explicitada por um concessionário.

Conclusão do Achado

141. O sucesso da concessão florestal apresenta-se como instrumento que objetiva, essencialmente, garantir que toda ou grande parte da atividade de exploração madeireira seja realizada de maneira sustentável, contribuindo para o combate à exploração ilegal de madeira, um dos fatores que contribuem para a ocorrência do desmatamento ilegal no país.

142. Nesse sentido, a Lei 11.284/2006 estabelece entre os princípios da gestão de florestas públicas "o estabelecimento de atividades que promovam o uso eficiente e racional das florestas e que contribuam para o cumprimento das metas do desenvolvimento sustentável local, regional e de todo o País". Assim, observa-se que a concessão florestal foi idealizada como principal forma de gestão das florestas nacionais e, por isso mesmo, mostra-se importante o sucesso da política.

143. Infelizmente, os resultados alcançados até o momento estão muito aquém daqueles relacionados como objetivos da política. Menos de 0,2% do volume de madeira extraídos da Amazônia em 2012 têm como origem uma concessão. Logo, toda e qualquer ação que signifique ampliar o interesse pela concessão, especialmente no sentido de torná-la mais atrativa economicamente, é fundamental para atrair o maior número de empresas possível e alavancar sua produção.

144. A opinião dos especialistas e dos empresários do setor madeireiro é no sentido de que existem muitas oportunidades para melhorar a atratividade econômica da política e os resultados até agora alcançados, destacando entre eles: preço mínimo das concessões; investimentos para operacionalizar a concessão florestal; prazo entre a assinatura do contrato e o início da exploração; atendimento da garantia do contrato; inventários florestais que suportam os dados apresentados nos editais de licitação; concorrência com a madeira ilegal ou não sustentável; e incentivos e ações de fomento.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

145. No que se refere aos preços da concessão, o SFB atesta que vem aprimorando os estudos e para isso tem adotado como parâmetros para a definição do preço mínimo estabelecido nas licitações os preços de mercado, a infraestrutura produtiva local existente e as análises de viabilidade econômica do processo produtivo. Assim, considera-se que os primeiros casos de concessão servirão de balizadores para a definição do preço futuro das concessões, espelhando a realidade do mercado, a fim de tornar os próximos processos licitatórios atrativos para o setor madeireiro. De qualquer maneira, o preço mínimo estipulado deveria propiciar a maior atratividade possível, deixando a competição entre empresas regulá-lo com o de mercado.

146. Em relação aos outros aspectos, mostra-se como oportunidade de melhoria na implantação da política a adoção de medidas com vistas a minimizar as dificuldades apontadas, a exemplo de: ações no sentido de buscar a viabilização de instrumentos de incentivo e de fomento ao manejo florestal sustentável e à concessão florestal, desestimulando a exploração ilegal de madeira e incentivando o consumo de madeira legal sustentável; bem assim, investir no aprimoramento da atuação dos diversos atores envolvidos, com vistas a propiciar agilidade nas tomadas de decisões, evitando atrasos nos trâmites processuais.

147. Nesse sentido, levando-se em conta a importância da concessão florestal para alavancar a exploração das florestas nacionais em bases sustentáveis, mediante o estabelecimento de atividades que promovam o uso eficiente e racional das florestas nacionais, conforme preconiza a Lei 11.284/2006, faz-se imperativo a atuação dos setores responsáveis pela política com vistas a avaliar os entraves mencionados pelos concessionários e a propiciar avanços na implantação e consolidação da política.

148. Diante do exposto, mostra-se pertinente a atuação desta Corte de Contas no sentido de:

I) **determinar** ao MMA e ao SFB que apresentem Plano de Ação conjunto com vistas a sanar as seguintes lacunas apontadas na auditoria, identificando os respectivos responsáveis e prazos de implementação de tais ações:

a) falta de definição precisa do que são considerados danos causados ao meio ambiente, conforme previsto na Lei 11.284/2006, art. 21, inciso I, visto que essa obscuridade está prejudicando o dimensionamento de potenciais custos desses danos para efeitos de contratação de seguro por parte dos concessionários florestais.

b) deficiências nos normativos que estipulam índices de produtividade e rendimento volumétrico da madeira, ao estimarem valores que não correspondem à realidade, possibilitando a legalização de madeira de origem ilegal (IN MMA 5/2006; Resolução Conama 411/2009, e demais normativos correlatos);

c) falta de ações que viabilizem o cumprimento da disposição constante no art. 29, Lei 11.284/2006 pelas instituições financeiras, no que se refere à possibilidade de o concessionário oferecer os direitos emergentes da concessão em garantia nos contratos de financiamento;

d) falta de ações de incentivo e de fomento para a concessão, a exemplo de: linhas de crédito subsidiadas; incentivos fiscais e tributários; vinculação das compras públicas à rastreabilidade da madeira; campanhas de conscientização e propaganda sobre os benefícios da concessão florestal para o meio ambiente e para o desenvolvimento regional; formação de recursos humanos e desenvolvimento de cadeias produtivas para o setor florestal;

II) **recomendar** ao SFB que analise os questionamentos levantados pelos concessionários e avalie a necessidade de implementação de medidas necessárias para melhorar a atratividade da concessões florestais, dada a necessidade de ampliar os resultados da política a fim de alcançar os objetivos estabelecidos na exposição de motivos que acompanhou o anteprojeto da Lei 11.284/2006;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

III) **encaminhar** cópia do presente relatório e da decisão a ser prolatado por esta Corte de Contas às Secretarias Estaduais de Meio Ambiente da região Amazônica e ao Ibama.

4. Os resultados alcançados pelas concessões em execução têm contribuído para o alcance da conservação das florestas brasileiras e para o desenvolvimento socioeconômico da região.

149. Pretendeu-se, nesta questão, identificar os resultados propiciados pelas concessões que já se encontram em andamento, a fim de mensurar o potencial de que dispõe o instrumento da concessão florestal para favorecer a conservação das florestas, ao realizar a exploração em consonância com as regras de manejo florestal sustentável; e para o desenvolvimento socioeconômico da região, ao gerar benefícios econômicos e sociais aos municípios do entorno.

150. Ao proceder às análises nesse sentido, constatou-se que os dados existentes eram insuficientes para se fazer inferências sobre os impactos que a concessão proporciona à floresta e ao desenvolvimento socioeconômico regional. Mesmo assim, buscou-se mostrar que as concessões florestais existentes, apesar de ainda apresentarem resultados favoráveis em pequena escala, tem potencial para serem ampliados, à medida que a política for sendo consolidada, podendo, a partir daí, trazer maiores contribuições para o desenvolvimento social, ambiental e econômico da região.

4.1 As concessões florestais implementadas apresentam resultados favoráveis em pequena escala, os quais podem ser ampliados à medida que a política de concessão for sendo consolidada.

151. Constatou-se que, apesar do baixo grau de implantação das concessões florestais, frente aos resultados favoráveis apresentados pelas concessões atuais, há expectativa de que esses benefícios possam ser ampliados com a consolidação da política.

152. Em primeiro lugar, pode-se mencionar a própria forma de exploração da floresta definida para a concessão que é feita em bases sustentáveis. Há que se levar em conta também o controle da área realizado pelos concessionários, ao fixar instalações na região. Esses benefícios invariavelmente favorecem a conservação das florestas. Ademais, os concessionários criaram cerca de 140 empregos formais diretos, além de terem disponibilizado, em 2013, R$ 110.000,00 para investimento nos municípios afetados, ganhos que propiciam melhorias econômicas e sociais à comunidade.

153. Convém realçar que com a consolidação da política, há a expectativa de que sejam criados 30 mil empregos diretos, com repasse de R$ 75 milhões anuais aos estados e municípios próximos às áreas de concessão, além de estimar-se a geração de cerca de R$ 3 bilhões ao ano para economia nacional, conforme cálculo feito pelo SFB, em Nota Técnica enviada ao TCU. Tal aporte de recursos na economia resultaria em uma arrecadação anual de impostos na ordem de R$ 600 milhões para os cofres públicos.

I – Benefícios socioeconômicos

154. De acordo com o PAOF 2013, a política de concessão florestal possibilita a geração de benefícios aos municípios e comunidades vizinhos à área concedida, como: criação de empregos formais, investimentos em serviços, infraestrutura, retornos financeiros oriundos do pagamento pelos produtos que foram concedidos e demais benefícios garantidos pelo contrato de concessão.

155. Ressalte-se que parte dos benefícios gerados pela concessão decorre do cumprimento de exigências legais estabelecidas na Lei 11.284/2006, a exemplo da determinação de que seja distribuído aos municípios e estados, os quais a floresta pública outorgada encontra-se sob jurisdição, um percentual dos recursos financeiros oriundos dos preços da concessão (Lei

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

11.284/2006, art. 39). Em razão dessa determinação, em 2012, os concessionários da Flona do Jamari recolheram o valor de R$ 275.039,35 a ser dividido entre os beneficiários, conforme apresentado no quadro 8, a seguir. Assim, observa-se que foi disponibilizado aos dois municípios beneficiados pelas concessões instaladas na Flona do Jamari – Itapuã do Oeste e Cujubim – o valor total de R$ 110.000,00.

Quadro 8 - Distribuição dos recursos da concessão florestal da Flona do Jamari, da safra 2012, ao ICMBio, estado e municípios.

Distribuição dos Recursos Financeiros

UMF	Valor Total (em R$)	ICMBio (40%)	Estado de Rondônia (20%)	Município de Itapuã do Oeste (20%)	Município de Cujubim (20%)
I	25.239,54	10.095,82	5.047,91	5.047,91	5.047,91
II	0	0	0	0	0
III	249.799,81	99.919,92	49.959,96	49.959,96	49.959,96
	275.039,35	110.015,74	55.007,87	55.007,87	55.007,87

Fonte: RGFP (2012).

156. Com vistas a ilustrar a importância dos recursos financeiros disponibilizados pelos concessionários aos dois municípios beneficiados pela concessão florestal na Flona do Jamari, pesquisou-se no sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) qual foi a arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) nas duas municipalidades, a fim de comparar esse valor com o oriundo da concessão. Assim, verificou-se que, em 2009, o município de Cujubim arrecadou a quantia de R$ 37.150,00, enquanto em Itapuã do Oeste, nesse mesmo ano, foi arrecadado o valor de R$ 50.498,00. Ao comparar esses montantes, observa-se que o valor disponibilizado pelos concessionários aos dois municípios, em 2012, que corresponde a R$ 55.007,87 para cada um deles, supera a quantia arrecadada em cada um via IPTU, em 2009, por exemplo. Isso mostra que, mesmo parecendo baixos tais valores, os recursos financeiros distribuídos pelos concessionários aos municípios alcançados pelo instrumento da concessão podem representar uma importante fonte de receita para essas comunidades.

157. Sobre o acesso a tais recursos, cabe observar, entretanto, que o repasse aos estados e municípios é condicionado à instituição de um conselho de meio ambiente pelo respectivo ente federativo (Lei 11.284/2006, art. 39, § 3º). Nesse sentido, por ocasião da visita a Itapuã do Oeste, em reunião com a Secretaria de Meio Ambiente daquele ente, obteve-se a informação de que o município somente havia instituído o seu conselho em 2013 e ainda desconhecia a forma exata de acesso ao recurso disponibilizado pela concessão florestal. Essa situação realça a necessidade de o SFB estudar formas de oferecer auxilio aos estados e municípios beneficiados pela concessão, tanto para instituírem seus conselhos de meio ambiente, como para orientá-los sob a forma de acesso e uso dos recursos oriundos da concessão florestal. Caso contrário, resultará prejudicado o usufruto desses recursos e, consequentemente, será prejudicado também o alcance dos benefícios da concessão por parte desses estados e municípios.

158. Ainda discorrendo sobre as vantagens trazidas pela concessão, realce-se que as próprias cláusulas essenciais do contrato, estabelecidas pela Lei 11.284/2006 em seu art. 30, têm enfoque na garantia da sustentabilidade regional, ao estabelecer como obrigações contratuais ao concessionário ações voltadas ao benefício da comunidade local. Uma dessas exigências contratuais diz respeito à geração de emprego local, ao estipular que deve ser priorizada a contratação de mão de obra da região, proporcionando a geração de emprego local e a respectiva oportunidade de capacitação, uma vez que a atividade demanda mão de obra especializada.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

159. Sobre essa matéria, constatou-se que as três empresas concessionárias que exploraram suas áreas em 2012 (Madeflona, Amata e Ebata), geraram conjuntamente 140 empregos diretos (quadro 9, seguinte). Apesar de parecer pequena tal quantidade de postos de trabalho, há que levar em conta que essas concessões estão instaladas em áreas remotas, alcançando municípios que enfrentam carência de emprego formal e, geralmente, com infraestrutura precária, onde ações dessa envergadura podem representar mudança significativa na vida da população envolvida. Ademais, de acordo com estudo de Veríssimo *et al.* (2010), para cada emprego direto são criados cerca de 2 empregos indiretos, o que resultaria em 420 empregos (diretos e indiretos) gerados pelas atuais concessionárias, o que tornaria ainda mais significativa a contribuição oferecida pela concessão.

Quadro 9 - Quantidade de funcionários das concessionárias em 2012.

Empresa	Nº de Funcionários
Amata[1]	62
Madeflona[1]	53
Ebata[2]	25

[1] Relatórios Anuais dos Concessionários ao SFB (peças 33 e 29)
[2] Dado obtido por meio de entrevista junto à empresa.

160. Ainda sobre a representatividade da geração de emprego nessas regiões, identificou-se que, em 2010, de acordo com dados do censo demográfico do IBGE, o município de Itapuã do Oeste possuía 893 trabalhadores com carteira assinada, enquanto o município de Cujubim possuía 1.570 empregados nessa condição. Assim, os 115 empregos formais gerados pelas duas empresas concessionárias da região – Amata e Madeflona – corresponderia a cerca de 5% desse grupo de trabalhadores, tomando-se a soma de empregos formais constatados nos dois municípios. Dessa maneira, levando-se em conta tratar-se de empregos gerados por apenas dois empreendimentos, há que se valorar tal contribuição frente à ofertada pelos demais tipos de empreendimento já estabelecidos na região.

161. Além disso, de acordo com pesquisa realizada pela equipe de auditoria junto a 47 empregados das concessionárias, obteve-se a informação de que 50% deles aumentaram a renda familiar com o trabalho na concessão. Nesse mesmo levantamento, 20% dos entrevistados informaram ser aquele o seu primeiro emprego formal, sendo que 80% deles afirmaram ter recebido treinamento para exercer suas atividades. Ante tais constatações, avalia-se que a concessão florestal tem o potencial para melhorar os indicadores de empregos formais e para propiciar especialização de mão de obra para o setor madeireiro, uma vez que atividade de manejo exige capacitação. E representa, também, oportunidade de favorecer o aquecimento da economia local, em decorrência de possível mudança no padrão de consumo das famílias devido ao aumento da renda.

162. A fim de demonstrar essa característica da concessão florestal, caso a política seja efetivamente consolidada, o SFB elaborou a Nota Técnica 5/2013/GEPAN/GAB/SFB (peça 25), de 10/7/2013, a qual apresenta estimativa de geração de emprego e do montante de recursos financeiros que seriam gerados pelas áreas de florestas públicas que podem ser submetidas à concessão.

163. De acordo com essa Nota, atualmente, a Amazônia possui 21,8 milhões de hectares de florestas públicas federais sem restrições legais para concessão florestal. Nessa Nota, o SFB realça que a produção via manejo florestal sustentável nessas áreas possui o potencial de ofertar, anualmente, cerca de 6,7 milhões de m³ de madeira em tora e atesta que este volume supriria 56% da demanda brasileira total de madeira tropical em tora para o ano de 2011, que teria sido de 12 milhões de m³. Acrescenta, ainda, que a oferta de madeira originada das concessões poderia atingir

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

100% dessa demanda apresentada em 2011, se parte das florestas públicas não destinadas fossem direcionadas para exploração na modalidade de concessão.

164. Na sequência, o SFB apresenta estimativa sobre o preço médio da matéria prima mais agregação local de valor e rendimento industrial e assinala que essa produção seria capaz de adicionar à economia da região cerca de R$ 3 bilhões de reais por ano, o que proveria os estados e municípios envolvidos do montante de R$ 75 milhões, por meio do repasse determinado no art. 39 da Lei 11.284/2006. Tomando por base esse valores, estima-se que cerca de 20% desse montante retornaria ao Estado por meio de impostos da comercialização direta da madeira (ICMS, Confins, Contribuição Social e outros), o que corresponderia a R$ 600 milhões/ano aos cofres públicos. O quadro 10, a seguir, apresenta um resumo do potencial de geração de benefícios socioeconômicos da concessão florestal.

Quadro 10 - Estimativa do potencial de geração de benefícios socioeconômicos da concessão.

Produção potencial	Indicador	Valor	Parâmetro estimado
Produção potencial em florestas públicas federais – **6,7 milhões de m³ de madeira em tora**	Valor da matéria prima	R$ 268 milhões	Valor médio de R$ 45,00/m³
	Valor da atividade de serviço	R$ 268 milhões	Gasto equivalente ao de matéria prima em atividades de serviço
	Valor da produção industrial	R$ 2,5 bilhões	Rendimento industrial de 30% e valor médio dos produtos de R$ 1.200,00/m³
	Geração de empregos diretos	30.150 postos de trabalho	4,5 empregos diretos para cada 1,000 m³ processado de madeira
	Geração total de emprego	90.450 postos de trabalho	2 empregos indiretos para cada emprego direto

Fonte: Nota Técnica 5/2013/GEPAN/GAB/SFB, 2013.

II – Benefícios para conservação florestal

165. Outro benefício propiciado pelo instrumento da concessão é a exploração em bases sustentáveis, favorecendo a conservação das florestas. Conforme as disposições contidas na Lei 11.284/2006 e de acordo com o PAOF (2013), os contratos firmados entre o governo e os concessionários somente permitem a extração da madeira por meio de técnicas do manejo florestal sustentável e de exploração de impacto reduzido. É regra que a área concessionada seja utilizada em sistema de rodízio, o qual permite a produção contínua e sustentável da madeira. Também é estipulado que se deve observar o limite de extração de apenas quatro a seis árvores por hectare e o retorno à mesma área só poderá ocorrer a cada 30 anos, a fim de permitir o crescimento das árvores remanescentes (PAOF, 2013).

166. Para garantir o atendimento a essas regras, o SFB monitora periodicamente o manejo e toda a cadeia de custódia da madeira proveniente da concessão, tanto remotamente, como em campo, com vistas a assegurar a exploração em bases sustentáveis (Relatórios de Fiscalização, peças 34 a 40). Além disso, os concessionários devem encaminhar anualmente ao SFB um relatório sobre a gestão dos recursos florestais em sua UMF(Relatórios Anuais, peças 29 a 33).

167. Ainda em relação ao atendimento dessas regras de exploração, em 2012, pesquisadores do Imazon realizaram estudo para avaliar a qualidade da exploração florestal autorizada nas áreas sob concessão da Flona do Jamari (Monteiro *et al*., 2013). Nesse trabalho, o Instituto concluiu que a exploração em todas as UMFs era de boa qualidade, ou seja, a configuração de estradas, pátios de estocagem e clareiras dessas UMFs tiveram a conformação de uma exploração manejada

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

sustentavelmente, conforme previsto no plano de manejo florestal. Ainda com base nesse estudo, o quadro 11, a seguir, apresenta a comparação entre os indicadores (média) na área de manejo sob concessão na Flona do Jamari e os medidos em áreas de exploração ilegal em propriedades privadas. Esses dados mostram que o impacto gerado na floresta pela exploração da concessão, no que se refere à área utilizada para execução da atividade e abertura no dossel (extrato superior das florestas) é menor do que o impacto causado pela exploração ilegal.

Quadro 11 - Comparação entre os indicadores medidos nas áreas sob concessão da Flona do Jamari e os medidos em áreas de exploração ilegal.

Indicadores	Manejo Concessão	Exploração Ilegal
Dimensão de pátios (m³)	414	1.241
Largura de estradas principais (m)	5,8	5,0
Largura de estradas secundárias (m)	3,7	4,5
Abertura no dossel (%)[1]		
Pátio de estocagem	32	38
Estrada principal	25	22
Estrada secundária	14	20
Derrubada de árvore	20	30

[1] O indicador abertura no dossel refere-se ao percentual de área aberta no extrato superior das florestas decorrente das atividades de: derrubada de árvore, construção do pátio de estocagem, da estrada principal e da estrada secundária.

Fonte: Imazon, 2013.

168. Outro ponto que pode ser considerado como benefício advindo do instrumento da concessão é o fato de o concessionário atuar como um agente ambiental fiscalizador, contribuindo com o monitoramento do desmatamento ilegal e no combate à exploração predatória dos recursos naturais no entorno de sua área de concessão.

169. Em relação ao desmatamento ilegal, de acordo o Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (Deter), em avaliação sobre desmatamento na Flona do Jamari realizada no período de 2008 a 2012, houve perda de cerca de 270 ha de florestas nos anos de 2008 e 2009 (Quadro 12, a seguir). Já a partir de 2010, ano em que iniciou a exploração nas concessões da Flona do Jamari, nenhum novo foco de desmatamento foi detectado pelo Deter naquela região.

Quadro 12 - Focos de desmatamento no interior da Flona do Jamari detectados pelo Deter no período de 1/1/2008 a 31/12/2012.

Unidade de Conservação	Zona	Município	Estado	Data	Área (ha)
Flona Jamari	Interior	Itapuã do Oeste	RO	30/09/2009	30,0
Flona Jamari	Interior	Itapuã do Oeste	RO	30/09/2008	40,0
Flona Jamari	Interior	Itapuã do Oeste	RO	30/06/2008	80,0
Flona Jamari	Interior	Itapuã do Oeste	RO	30/05/2008	50,0
Flona Jamari	Interior	Itapuã do Oeste	RO	30/05/2008	70,0

Fonte: Deter/INPE.

170. Com isso, apesar de não se poder comprovar que a concessão florestal foi a única responsável pela eliminação do desmatamento no interior da Flona, uma vez que existem outros fatores que podem ter contribuído para esse fato, não se pode, no entanto, deixar de considerar que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

um desses fatores pode ser sim a presença do concessionário na região. Vale lembrar, ainda, que essa fiscalização indireta realizada pelos concessionários nas florestas públicas, além de contribuir para conservação dessas áreas, representa também economia de gastos públicos, ao reduzir os custos governamentais de monitoramento e fiscalização dessas áreas.

Conclusão do Achado

171. Embora não tenha sido possível mensurar a exata contribuição das atuais concessões florestais para a conservação das florestas nacionais e para o desenvolvimento socioeconômico regional, os especialistas defendem que a exploração da floresta em bases sustentáveis e o controle exercido pelos concessionários na região favorecem a conservação das Flonas. Em adição, constatou-se que as empresas madeireiras concessionárias criaram 140 novos postos de trabalho e disponibilizaram, em 2013, o montante de R$ 110.000,00 para investimento nos municípios afetados, propiciando, com isso, o alcance de melhorias econômicas e sociais na região. Constatou-se, também, que esses benefícios, apesar de ainda serem modestos, têm importância significativa em nível local, tendo em vista o panorama econômico e social dos municípios alcançados.

172. Cabe destacar que os resultados até então apresentados são de curto prazo, visto serem ainda preliminares, já que ainda é muito baixa e ainda recente a implantação das concessões florestais federais. No entanto, a perspectiva dos especialistas é de que esses benefícios serão significativamente ampliados caso o Governo se proponha a implementar efetivamente a política de concessão florestal, uma vez que, com a consolidação da política, estima-se que sejam criados cerca de 30 mil empregos diretos na região, além de estimar-se a geração de cerca de R$ 3 bilhões ao ano para economia nacional, propiciando, aos cofres públicos, uma arrecadação anual de aproximadamente R$ 600 milhões em impostos e contribuições.

173. Assim, tendo em vista a constatação apontada no item I deste Achado, no que se refere às dificuldades enfrentadas pelo município de Itapuã do Oeste para acessar os recursos disponibilizados pelos concessionários, em atendimento às disposições constantes na Lei 11.284/2006, art. 39, § 1º, inciso II, alíneas b e c, propõe-se **recomendar** ao SFB que estude formas de oferecer auxilio aos estados e municípios beneficiados pela concessão, tanto para instituírem seus conselhos de meio ambiente, como para orientá-los sob a forma de acesso e uso dos recursos oriundos da concessão florestal, com vistas a favorecer o alcance dos benefícios oriundos da concessão por parte desses estados e municípios.

5. OUTROS TEMAS

174. Este capítulo visa apresentar as análises a respeito das ações de fiscalização exercidas no instrumento da concessão florestal, em especial, o monitoramento realizado pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB) para acompanhamento das concessões que já se encontram em exploração florestal e, ainda, apresentar as informações a respeito dos dois estágios finais do controle sobre as concessões florestais federais previstos na IN/TCU 50/2006, em relação à Flona Jamari. Assim, esse capítulo tem o propósito de complementar as análises realizadas no escopo do trabalho, ampliando o atendimento às disposições constantes no Acórdão 3.494/2012, conforme relatado no item 1.2 deste relatório.

175. De acordo com o SFB, o monitoramento ocorre de forma remota, com apoio de Sistema Informatizado de Controle da Cadeia de Custódia, e em campo, por meio de vistorias técnicas.

176. Essa atuação está prevista na Lei 11.284/2006, que estabelece, no § 2º do artigo 53, que o órgão gestor deverá encaminhar ao poder concedente, ao Poder Legislativo e ao conselho de meio ambiente, nas respectivas esferas de governo, relatório anual sobre as concessões outorgadas. De acordo com a Lei, esse relatório deve apresentar o estado de execução, as vistorias e auditorias florestais realizadas e os respectivos resultados, assim como as demais informações relevantes sobre o efetivo cumprimento dos objetivos da gestão de florestas públicas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

177. Seguindo essa linha, o Decreto 6.063/2007 ao regulamentar, no âmbito federal, dispositivos da Lei no 11.284/2006, estabelece, em seu art. 52, os aspectos mínimos que devem ser considerados no monitoramento das florestas públicas federais, entre eles: a implementação do PMFS; a proteção de espécies endêmicas e ameaçadas de extinção; a proteção da floresta e o cumprimento do contato.

178. Nesse sentido, convém realçar, inicialmente, que as explorações tiveram inicio em 2010. Dessa forma, a avaliação da exploração por meio de concessão é apresentada nos relatórios elaborados a partir daquele ano. Assim, conforme Relatório de Gestão de Florestas Públicas 2012 (peça 49), encaminhado ao TCU, por meio do Ofício 157/2003/GAB/SFB/MMA, no qual o SFB apresenta os resultados das avaliações realizadas naquele ano, o órgão gestor atesta que no monitoramento da concessão florestal da Flona de Jamari: "De forma geral, constatou-se que os concessionários das UMFs I e III obedeceram às cláusulas contratuais e utilizaram práticas de exploração florestal com impacto reduzido, de acordo com as técnicas preconizadas pelas instituições de pesquisa e o órgão ambiental federal". A conclusão é semelhante tanto no relatório de 2010 quanto no de 2011. Os relatórios anteriores também apresentam conclusões favoráveis a respeito do atendimento da lei.

179. Esse acompanhamento das concessões inclui ainda o envio de relatório anual por parte dos concessionários sobre a gestão dos recursos florestais ao órgão gestor, conforme estabelece o artigo 31 da Lei 11.284/2006. Sobre este ponto, o SFB atestou que os concessionários vêm apresentando tais relatórios regularmente.

180. Ainda visando esse acompanhamento das concessões, a Lei 11.284/2006 estabelece em seu art. 42 que, sem prejuízo das ações de fiscalização ordinárias, as concessões serão submetidas a auditorias florestais, de caráter independente, em prazos não superiores a 3 (três) anos, cujos custos serão de responsabilidade do concessionário**.**

181. Sobre essa avaliação o SFB informou que ainda não foi possível atender a essa determinação porque até então não havia nenhum organismo com processo de acreditação concluído pelo Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro), conforme exigido pela Lei. O SFB atestou que continuava em entendimento com o Inmetro no sentido de incentivar que organismos solicitem a acreditação junto ao Instituto e acrescentou que estava prevista a realização de uma oficina conjunta entre o SFB, o Inmetro e os potenciais organismos a serem acreditados, para informá-los sobre o processo de concessão florestal e acelerar a busca pelo processo de acreditação. (Oficio SFB 138-2013, peça 50).

182. Em nível macro, por sua vez, a Lei 11.28412006 prevê, em seu art. 75, a avaliação da própria política de concessão florestal, ao estabelecer: "Após 5 (cinco) anos da implantação do primeiro PAOF, será feita avaliação sobre os aspectos técnicos, econômicos, sociais e ambientais da aplicação desta Lei, a que se dará publicidade."

183. Sobre esse ponto, o SFB informou ao TCU, por meio do Ofício 138/2013, que essa avaliação ainda não havia sido realizada porque a implementação do primeiro PAOF somente teria ocorrido em dezembro de 2008 e que, com isso, o prazo de cinco anos decorrentes da implantação do PAOF 2007/2008 se completará em 1° dia de janeiro de 2014. O SFB afirmou que tal avaliação será realizada em 2014 e que, quando finalizada, será encaminhada ao TCU e será dada a publicidade requerida na Lei 11.284/2006.

184. Dessa forma, observa-se que, apesar de ainda não ser completa a avaliação da concessão florestal, uma vez que ainda não foi realizada nenhuma auditoria independente, conforme estabelece a Lei 11.284/2006, o SFB vem realizando os monitoramentos que estão ao seu alcance como órgão gestor do instrumento.

185. No que se refere ao acompanhamento das concessões florestais a ser feito pelo TCU, conforme estabelecido na IN/TCU 50/2006, esse normativo prevê, em seu art. 5º, que tal

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

acompanhamento será feito em cinco estágios: o primeiro, sobre o Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF) e suas alterações; o segundo, sobre o relatório mencionado no § 2º do art. 53 da Lei n.º 11.284/2006 (Relatório de Gestão de Florestas Públicas); o terceiro, manifestação a ser feita no lançamento do edital de concessão; o quarto, verificar se os contratos assinados estão em consonância com a minuta de contrato anexa ao edital de licitação e; quinto, verificar se foi emitida a Licença de Operação para as unidades de manejo.

186. Nesse sentido, em relação às concessões feitas, até então, na Flona Jamari, esse Tribunal já havia se pronunciado sobre os três primeiro estágios (TC 025.462/2007-2). Com isso, cabe discorrer sobre o atendimento ao quarto e quinto estágios.

187. Em relação ao quarto estágio, observou-se que os contratos assinados com os concessionários (peças 52 a 54) mantiveram, em linhas gerais, as regras previstas na minuta de contrato apresentada no edital (peça 51). Cite-se, porém, a ocorrência de alteração contratual posterior, realizada com os três concessionários da Flona Jamari, em 2009, para ajustes de valores, em decorrência de alterações normativas, conforme assinalado em Nota Técnica do SFB (peça 55).

188. No que se refere à licença de operação, a Lei 11.284/2006 prevê, em seu art.18, § 5º, que o início das atividades florestais na unidade de manejo somente poderá ser efetivado com a aprovação do respectivo plano de manejo florestal sustentável (PMFS) pelo órgão competente do Sisnama e a consequente obtenção da licença de operação pelo concessionário.

189. No entanto, apesar dessa previsão na Lei, o Decreto 5.975/2006, em seu at. 4º, ao dispor sobre o PMFS, prevê que a aprovação desse Plano pelo órgão ambiental competente confere ao seu detentor a licença ambiental para a prática do manejo florestal sustentável. Segue essa mesma linha as disposições contidas no § 2º, do art. 31, da Lei 12.651/2012 (Código Florestal), quando dispõe que a aprovação do PMFS pelo órgão competente do Sisnama confere ao seu detentor a licença ambiental para a prática do manejo florestal sustentável, não se aplicando outras etapas de licenciamento ambiental. Com isso, não houve emissão de licença de operação para as concessões florestais. Dessa maneira, perdeu-se o objeto da análise que seria feita pelo TCU no quinto estágio previsto na IN/TCU 50/2006.

6. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

190. Foi encaminhada cópia do relatório preliminar desta auditoria aos gestores do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), para apresentação dos comentários, caso entendessem necessário.

191. O Serviço Florestal Brasileiro encaminhou as considerações sobre o relatório por meio do Ofício 328/2013/GAB/SFB/MMA (peça 61). Por sua vez, o Ministério do Meio Ambiente enviou os comentários por meio do Ofício 264/2013/SECEX/MMA (peça 60). A análise dos comentários feitos pelas duas instituições foi relatada em instrução específica (peça 64).

192. Seguindo as diretrizes do Manual de Auditoria Operacional do TCU, incorporaram-se ao relatório as novas informações e argumentos trazidos pelos gestores das duas instituições, ao se mostrarem pertinentes e esclarecedores. Por outro lado, os demais argumentos apresentados pelos auditados não se mostraram suficientes para alterar o entendimento da equipe, os quais são resumidos a seguir, seguidos das respectivas análises.

193. O SFB questiona a afirmação apresentada no relatório de que há indicação de um decréscimo expressivo de interessados no processo de concessão florestal. Sobre esse ponto cabe esclarecer que a informação apresentada no relatório tomou por base os quantitativos de participantes observados nos certames e, ao observar que no primeiro houve participação de 14 interessados e que esse número decaiu nas demais licitações para a média de 4 empresas interessadas por certame, tendo caso de participação de três empresas e cujo certame não teve prosseguimento. Assim, apesar de se ter estabilizado nessa média de 4 participantes nos certames

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

seguintes, não se pode negar a redução de pelo menos 10 interessados em relação ao primeiro certame. Diante disso, não se pode desconsiderar a necessidade de avaliação para identificar qual fator teria influenciado aquela participação maior no primeiro e que não estaria presente nos demais (vide Gráfico 2). Em vez disso, considera-se que o fato merece ser analisado pelo SFB a fim de eliminar a possibilidade de ocorrência de nova redução que possa prejudicar o sucesso da política.

194. De acordo com o SFB, o relatório induz que a ausência de Regimento Interno pela instituição gera uma fragilidade e precariedade desproporcional ao que realmente possa representar. No entanto, ao se realçar esse fato no relatório buscou-se chamar atenção para o fato de que a boa gestão da administração pública contempla a obediência a ritos legais indispensáveis e a aprovação do regimento interno da unidade apresenta-se entre eles, com base nas disposições constantes na Constituição federal, ao estabelecer que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. E, por consequência, em observância ao princípio da legalidade, a doutrina assinala que a competência é elemento vinculado do Ato Administrativo e deve decorrer de lei, conferindo ao agente administrativo o desempenho regular das atribuições do cargo que ocupa.

195. No que diz respeito ao inventário florestal, o SFB sustenta que a metodologia utilizada encontra-se dentro da margem de erro aceitável para a finalidade indicada. Apesar dessa afirmação do SFB, de acordo com a literatura correlata, os inventários estariam com percentual de erro acima do aceitável pelos especialistas. Diante disso, como o inventário amostral disponibilizado nos editais das licitações serve de base ao concessionário para estimar os rendimentos a serem obtidos na atividade, mostra-se importante que esse documento apresente um grau de confiabilidade suficiente para embasar essa decisão, a fim de garantir segurança aos empresários quando da elaboração de suas propostas no processo de licitação de concessão florestal, incentivando-os, assim, a aumentar a participação nos certames.

196. No tocante à necessidade de altos investimentos para operacionalizar a concessão, o SFB ressalta haver a preocupação de que o relatório aponte, como fatores restritivos ao sucesso das concessões florestais, a necessidade de cumprimento estrito das obrigações contratuais e a obrigatoriedade do cumprimento das leis e das normas infralegais. Em primeiro lugar, cumpre esclarecer que em nenhum momento do relatório se afirma que o cumprimento das obrigações contratuais e legais é fator restritivo ao sucesso das concessões florestais. O que se menciona no relatório é que além dos investimentos iniciais a serem feitos pelo empresário, os custos operacionais da concessão também tendem a ser elevados devido às obrigações contratuais e legais intrínsecas ao instrumento da concessão florestal, realçando que alguns destes custos operacionais não são arcados por aqueles que realizam exploração manejada em áreas privadas, o que propicia vantagem a estes em relação ao concessionário florestal federal no que se refere a esses custos.

197. O SFB reclama que não há menção no relatório sobre as vantagens da concessão perante a atividade florestal privada. Em relação a esse ponto, cabe destacar que, para manter as regras de concisão do texto, optou-se por apresentar tais vantagens de forma resumida no relatório. No entanto, esse tema também é tratado com maior detalhe no item "Visão Geral Detalhada", constante do Apêndice do relatório.

198. Entre os comentários apresentados pelo Ministério do Meio Ambiente, havia parte que continha teor semelhante ao apresentado pelo SFB, para os quais entende-se desnecessário repetir a abordagem. Assim, apresentam-se em seguida os pontos ainda não contemplados nesta análise.

199. Além dos comentários já tratados, o MMA fez referência ao item do relatório que trata da falta de coordenação da atuação dos vários atores envolvidos no processo de concessão florestal federal. O Ministério alega que atual distribuição de competências entre o Serviço Florestal Brasileiro, o Ibama e o ICMBio atende a comandos legais e infralegais que tiveram sua razão de ser no seu devido tempo histórico e atesta que encontra-se em discussão um projeto de decreto que irá

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

alterar a estrutura regimental do MMA e que, no bojo dessa revisão, pretende-se promover algumas transferências de competência entre os órgãos, de modo a reduzir eventuais redundâncias burocráticas. Tais observações só reafirmam a exatidão dos termos apresentados no relatório sobre essa questão, não cabendo, assim, ilações a respeito do tema.

200. Por fim, o MMA apresenta demanda de que a proposta de encaminhamento de determinação apresentada no relatório fosse convertida em recomendação, sem a fixação de prazo para atendimento, alegando que parte das providências a serem adotadas poderia transcender à governança do Ministério. Cabe esclarecer, inicialmente, que o prazo proposto é para apresentação de plano de ação e não para adoção de ações com vistas sanar as impropriedades apontadas no relatório. Assim, avalia-se que essa demanda foi equivocada. Além disso, a proposta de determinação da forma apresentada no relatório segue o rito da Portaria-Segecex 13/2011, a qual estabelece em seu art. 3º: "As propostas de determinação devem conter prazo para cumprimento e comunicação ao Tribunal das providências adotadas, ou, excepcionalmente, no caso de situações mais complexas, para apresentação de plano de ação com vistas a sanear o problema verificado".

7. CONCLUSÃO

201. A concessão florestal no Brasil tem por base legal a Lei 11.284/2006, normativo que regulamentou o acesso e a exploração dos recursos florestais de florestas nacionais, estaduais ou municipais. Essa Lei institui o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, com o propósito de atuar exclusivamente na gestão das florestas públicas e com competência para exercer a função de órgão gestor das concessões florestais federais.

202. Quando considerados os objetivos mencionados na exposição de motivos que acompanhou o projeto da supracitada Lei, de aumentar significativamente a proporção de madeira extraída de forma sustentável no país, não há como deixar de constatar a baixa implementação das concessões florestais após seis anos de sua publicação. No ano de 2012, a partir de dados originados no próprio SFB, verificou-se que menos de 0,2% da extração de madeira na Amazônia legal teve origem em uma concessão florestal. Ou seja, é preciso aumentar exponencialmente seu atual resultado a fim de que haja pelo menos um vislumbre de que tal objetivo possa ser alcançado.

203. Para tanto, a auditoria teve como enfoque avaliar o processo de concessão florestal federal no que se refere aos fatores que poderiam ser aperfeiçoados a fim de impulsionar a implantação e consolidação das concessões florestais, identificando gargalos e oportunidades de melhorias. Em adição, buscou-se apontar os retornos alcançados pelas concessões em execução, os quais têm contribuído para a conservação das florestas brasileiras e para o desenvolvimento socioeconômico da região.

204. Entre as oportunidades de melhoria identificadas, observaram-se deficiências no arcabouço institucional e legal relativo à concessão florestal federal, as quais prejudicam a agilidade da implantação e a consolidação da política. Assinalou-se, também, haver fragilidade na estrutura criada para gerir o processo, ao identificar que o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) ainda atua de maneira informal, mediante acordo entre os seus gerentes, devido à ausência de regimento interno.

205. Ademais, constatou-se que as condições oferecidas pelo governo para o estabelecimento da concessão florestal federal não impulsionam suficientemente a implantação da política. Isso porque, de acordo com especialistas e concessionários entrevistados durante a auditoria, a concessão estaria sendo pouca atrativa economicamente devido a pontos passíveis de melhoria observados no processo, mencionando entre eles: preço mínimo; alto investimento para iniciar a exploração, devido a exigências contratuais e legais; prazo entre a assinatura do contrato e o início da exploração; exigências da garantia; necessidade de aperfeiçoamento dos inventários; concorrência com a madeira proveniente de exploração ilegal; e ausência de incentivos e ações de fomento à concessão.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

206. No que se refere aos resultados potenciais, identificaram-se benefícios que, apesar de ainda se mostrarem modestos em razão da baixa implantação do instrumento, têm importância significativa em nível local, tendo em vista o panorama econômico e social dos municípios envolvidos. Ademais, destacou-se que a própria exploração da floresta em bases sustentáveis é considerada o principal benefício do instrumento. Além disso, assinalou-se que a concessão tende a contribuir com as ações de fiscalização da área em razão da presença dos concessionários na região, o que favorece a conservação das Flonas.

207. Em relação ao monitoramento das concessões florestais, verificou-se que o Serviço Florestal Brasileiro, no âmbito da governabilidade que lhe compete, tem cumprido as determinações da Lei 11.284/2006 relativas ao acompanhamento da execução do instrumento em questão, não cabendo, nesse momento, a proposta de medidas corretivas.

208. No entanto, em relação aos outros pontos, levando-se em conta a importância da concessão florestal para alavancar a exploração das florestas nacionais em bases sustentáveis, mediante o estabelecimento de atividades que promovam o uso eficiente e racional das florestas, contribuindo para o cumprimento das metas do desenvolvimento sustentável local, regional e de todo o País, conforme preconiza a Lei 11.284/2006, faz-se imperativo a atuação dos setores responsáveis pela política, com vistas a reduzir os entraves apontados neste relatório, os quais podem prejudicar o sucesso da política. Releve-se, entretanto, que não basta investir em ações que favoreçam a implantação. Mostra-se necessário, em adição, oferecer condições de execução dos contratos, estando atento ao retorno financeiro necessário para tornar a atividade atraente ao investidor, a fim de se alcançar a consolidação da política e a ampliação dos resultados até então observados.

8. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO.

209. Diante do exposto, considera-se importante a atuação desta Corte no sentido de:

a) determinar ao Ministério do Meio Ambiente que, nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, apresente, **no prazo de 90 dias**, Plano de Ação, identificando os respectivos responsáveis e prazos de implementação de tais ações com vista a sanar a falta de coordenação da atuação do Ibama, ICMBio e SFB, bem assim, corrigir a falta de clareza quanto à competência desses órgãos no âmbito do processo de concessão florestal federal, conforme relatado no item 3.1 deste relatório;

b) determinar ao Ministério do Meio Ambiente e ao Serviço Florestal Brasileiro que, nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, apresentem, **no prazo de 90 dias**, Plano de Ação com vistas a sanar as seguintes lacunas apontadas na auditoria, identificando os respectivos responsáveis e prazos de implementação de tais ações:

b.1) falta de definição precisa do que são considerados danos causados ao meio ambiente, conforme previsto na Lei 11.284/2006, art. 21, inciso I, visto que essa obscuridade está prejudicando o dimensionamento de potenciais custos desses danos para efeito de contratação de seguro por parte dos concessionários florestais (item 3.2);

b.2) deficiências nos normativos que estipulam índices de produtividade e rendimento volumétrico da madeira, ao estimarem valores que não correspondem à realidade, possibilitando a legalização de madeira de origem ilegal (IN MMA 5/2006; Resolução Conama 411/2009, e demais normativos correlatos) (item 3.2);

b.3) falta de ações que viabilizem o cumprimento da disposição constante no art. 29, Lei 11.284/2006 pelas instituições financeiras, no que se refere à possibilidade de o concessionário oferecer os direitos emergentes da concessão em garantia nos contratos de financiamento (item 3.2);

b.4) falta de ações de incentivo e de fomento para a concessão, a exemplo de: linhas de crédito subsidiadas; incentivos fiscais e tributários; vinculação das compras públicas à

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

rastreabilidade da madeira; campanhas de conscientização e propaganda sobre os benefícios da concessão florestal para o meio ambiente e para o desenvolvimento regional; formação de recursos humanos e desenvolvimento de cadeias produtivas para o setor florestal (item 3.2);

c) determinar ao Ministério do Meio Ambiente em conjunto com Conselho Diretor do SFB que, nos termos do art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, apresentem, **no prazo de 90 dias**, Plano de Ação contendo ações, responsáveis e prazos para elaboração e aprovação do Regimento Interno do SFB, em atendimento ao que dispõe o art. 56, §1º, inciso IV da Lei 11.284/2006 (item 3.1);

d) recomendar ao Ministério do Meio Ambiente que, nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, avalie se as práticas adotadas pelo estado do Pará na concessão florestal estadual, visando diminuir o tempo de processamento, poderiam contribuir para a melhoria dos resultados da concessão florestal federal (item 3.1);

e) recomendar ao Serviço Florestal Brasileiro que, nos termos do art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que:

e.1) analise os questionamentos levantados pelos concessionários e avalie a necessidade de implementação de medidas necessárias para melhorar a atratividade das concessões florestais, dada a necessidade de ampliar os resultados da política a fim de alcançar os objetivos estabelecidos na exposição de motivos que acompanhou o anteprojeto da Lei 11.284/2006 (item 3.2);

e.2) estude formas de oferecer auxílio aos estados e municípios beneficiados pela concessão, tanto para instituírem seus conselhos de meio ambiente, como para orientá-los sob a forma de acesso e uso dos recursos oriundos da concessão florestal, com vistas a favorecer o alcance dos benefícios oriundos da concessão por parte desses estados e municípios (item 4);

f) encaminhar cópia do presente relatório e da decisão a ser prolatada por esta Corte de Contas ao Ministério do Meio Ambiente, ao ICMBio, ao SFB, ao Ibama, à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal (CMA), à Comissão de meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados (CMADS), à Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas (CMMC), à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA), à 4ª Camara do Ministério Público Federal e às Secretarias Estaduais de Meio Ambiente da região Amazônica.

Secex Ambiental, 1ª DT, em 31 de outubro de 2013.

Maria Miguel R. Neres Gonzalez
Auditora Federal de Controle Externo
Mat.: 5665-0

Elisângela Papst
Auditora Federal de Controle Externo
Mat.: 5082-2

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

8. APÊNDICES

APÊNDICE A – VISÃO GERAL DETALHADA

Este apêndice destina-se a apresentar uma exposição mais abrangente do obejeto da auditoria, a fim de complementar as informações trazidas pelo resumo do panorama geral sobre o tema auditado constante da parte introdutória do relatório de auditoria. Neste apêndice, apresenta-se um breve relato sobre o histórico do mercado madeireiro no Brasil; o objeto da concessão; etapas do processo de concessão florestal; situação atual das concessões florestais; e formas de concessão florestal e experiências internacionais.

1. Histórico

Exploração Florestal e Desmatamento no Brasil

2. FERRAZ E MOTTA, 2002 destacam que apesar de as práticas de manejo sustentável da madeira estarem integradas na regulamentação ambiental brasileira, não foram bem sucedidas devido à grande oferta de madeira oriunda da expansão agrícola e em razão da ausência (ou impossibilidade) de fiscalização em áreas de grandes dimensões. Os autores ressaltam que mesmo com a introdução do critério de sustentabilidade às práticas madeireiras no país, o desmatamento continuará a ser uma grande fonte de suprimento de madeira, alertando que a conversão de áreas florestais é a principal força motriz da conversão do solo florestal. Afirmam, os autores, que a privatização da floresta via exploração de livre acesso de seus solos tem sido muito danosa aos propósitos ambientais.

3. FERRAZ E MOTTA, 2002 chamam atenção para as desvantagens advindas da forma até então adotada na exploração dos recursos naturais, destacando que os agentes econômicos se dirigem à fronteira, limpam a terra, vendem a madeira, iniciam atividades agrícolas ou pecuárias e, então, recebem a titularidade da terra. De acordo com esses especialistas, tal forma de exploração é tradicional, mas, pode ser identificada como um típico modelo de livre acesso no qual a escassez da própria floresta não é percebida e resulta, após algum tempo, no esgotamento dos recursos florestais. Ressaltam, eles, que se do ponto de vista privado, esse esgotamento pode ser considerado atrativo ao agregar valor patrimonial e oportunidades de emprego, do ponto de vista social é questionável ao desconsiderar os valores econômicos associados à preservação da floresta.

4. FERRAZ E MOTTA, 2002 mencionam o fato de as florestas serem geralmente caracterizadas na literatura como recursos renováveis, mas alertam que, apesar dessa característica, a superexploração das florestas pode leva-las à exaustão. Segundo os autores, caso a taxa de extração exceda a taxa anual de crescimento natural, as florestas serão exauridas, uma vez que o padrão de extração é insustentável. De acordo com esses especialistas, nesse caso, a exploração de madeira pode ser equiparada à de recursos não renováveis. Citam que essa situação ocorre quando a madeira é extraída e a terra é permanentemente convertida para agricultura e pecuária, a exemplo do que tem ocorrido na Amazônia brasileira.

A Atividade Madeireira na Amazônia Brasileira

5. Em estudo elaborado pelo SFB e Imazon, em 2010, conclui-se que o Brasil é o maior produtor e também o maior consumidor mundial de produtos florestais tropicais. De acordo com esse estudo, a Amazônia brasileira é uma das principais regiões produtoras de madeira tropical no mundo, atrás apenas da Malásia e Indonésia (OIMT, 2006). A exploração e o processamento industrial de madeira estão entre suas principais atividades econômicas, ao lado da mineração e da agropecuária (VERÍSSIMO et al., 2006). O setor madeireiro impulsiona de forma direta a economia de dezenas de municípios da Amazônia. Segundo Lentini et al.(2005), em 2004, esse setor gerou quase 400 mil empregos – o equivalente a 5% da população economicamente ativa da região –, e sua receita bruta foi de US$ 2,3 bilhões.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

6. O comércio madeireiro no País, em grande parte, hoje, é alimentado com extrações ilegais. Há estimativas de que mais de 70% da madeira comercializada em território nacional teria origem ilegal. A lei de gestão de florestas públicas teria sido editada para servir de instrumento de combate a tal cenário ao estabelecer entre os seus objetivos a promoção de atividades que fomentem o uso eficiente e racional das florestas e que contribuam para o cumprimento das metas do desenvolvimento sustentável local, regional e de todo o País.

7. Vislumbra-se que para atingir tais objetivos será necessário investir em ações que protejam e estimulem as empresas que operam na legalidade para, assim, inibir o mercado irregular, asfixiando as madeireiras que trabalham de forma predatória. Outra medida que poderia ser eficaz seria obrigar a identificação e o cadastramento das terras onde estão localizadas as florestas. Isso poderia contribuir para o combate à grilagem de terra, prática considerada como uma das principais causas dos conflitos hoje existentes na Amazônia. De acordo como o Paof (2009), mais de 60% das florestas da região estão em terras públicas. Esse pode ser um dos motivos da grande ocorrência de conflitos naquela região.

8. Em relação ao mercado madeiro, constatou-se que houve forte retração na produção madeireira da Amazônia Legal, nas últimas décadas. Em 1998, esse mercado teve produção de 28,3 milhões de metros cúbicos de madeira em tora. Já em 2004 houve redução para 24,5 milhões de metros cúbicos e, em 2009, a retração se intensificou e a produção girou em torno de 14,2 milhões de metros cúbicos de madeira em tora. Os especialistas apontam que os três fatores determinantes para esta retração seria: i) os esforços mais rigorosos de monitoramento e fiscalização ambiental; ii) a crescente substituição da madeira nativa por madeira de reflorestamento (paricá, eucalipto e painéis de madeira de mesma origem) e outros materiais na construção civil e indústria de móveis; e iii) a crise econômica mundial, que afetou diretamente as exportações.

9. Esse estudo do SFB e Imazon mostra também que, em 2010, a madeira teve como principal destino o mercado interno, uma vez que cerca de 79% desses produtos foram destinados ao mercado brasileiro, sendo o Estado de São Paulo e a Região Nordeste os maiores consumidores da madeira da Amazônia nesse período.

10. Essa retração do mercado é mostrada na tabela 1, a seguir, onde se verifica que a receita bruta do setor, em 2009, foi estimada em R$ 4,9 bilhões. Nos Estados que mais produzem madeira na Amazônia (Pará, Mato Grosso e Rondônia) houve diminuição na receita e na produção madeireira. Nesse ano de 2009, além da regressão no mercado, a indústria madeireira na Amazônia agregou menor valor à madeira, sendo que em torno de 72% do produto processado era madeira serrada bruta (ripas, caibros, tábuas e outros produtos de menor valor agregado).

A evolução da indústria madeireira da Amazônia é apresentada na tabela 1, a seguir.

Tabela 1 – Evolução da indústria madeireira da Amazônia entre 1998, 2004, 2009 e 2010.

Item	1998	2004	2009	2010
Consumo anual de madeira em tora (milhões m³)	28,3	24,5	14,2	11,6
Produção anual processada (milhões m³)	10,8	10,4	5,8	5,9
Rendimento médio do processamento	38%	42%	41%	50%
Número de polos madeireiros	72	82	71	-
Número de indústrias	2.570	3.132	2.227	1.203
Receita bruta (R$ bilhões)[1]	2,88	6,75	4,94	3,52
Número total de empregos (diretos e indiretos)	353.044	344.247	203.705	-

[1] Convertido de dólar para real com base no câmbio médio do ano de referência (BCB, 2010).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

Lei de criação da concessão florestal

11. A Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei 11.284/2006) estabelece que as florestas públicas devem ser conservadas e utilizadas de forma sustentável por meio de criação de unidades de conservação, de destinação para uso sustentável pelas comunidades locais e pela exploração em bases sustentáveis mediante contratos de concessão florestal com empresas brasileiras por meio de processo de licitação. Essa mesma Lei prevê que a destinação de florestas públicas às comunidades locais é gratuita e prevalece sobre a concessão florestal.

12. O normativo prevê também a possibilidade de gestão direta de florestas públicas, quando o próprio estado realiza o manejo florestal sustentável, utilizando equipes próprias para a execução de algumas atividades, ou recorrendo à terceirização dos serviços.

13. A forma de concessão florestal tratada nesta auditoria está prevista no inciso VII, do art. 3º, dessa Lei, e é definida como:

> "delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, 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".

14. Essa Lei regulamentou o acesso e a exploração dos recursos florestais de florestas nacionais, estaduais ou municipais, via concessão onerosa por tempo determinado e determina que deve ser realizada por meio de licitação, com base nos critérios da Lei 8.666/1993, com a consequente assinatura de contrato para pagamento pela exploração dos recursos. É regra da Lei que as terras continuam sob domínio público, mas com permissão para o setor privado desenvolver atividades voltadas para produção de madeira, produtos não madeireiros e serviços como o turismo (Godoy, 2006; Motta e Ferraz, 2002; Azevedo e Tocantins, 2006).

15. Para gerir o instrumento de concessão florestal, a Lei 11.284/2006 instituiu, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB). Cabe ao SFB: definir as áreas a serem concedidas; estabelecer os critérios para licitação dessas áreas e; monitorar todos os compromissos assumidos pelos concessionários nos contratos de concessão florestal.

16. O instrumento da concessão florestal foi idealizado com o objetivo de permitir que o governo gerencie o patrimônio florestal de forma a combater a grilagem de terras e evitar a exploração predatória dos recursos existentes, evitando assim a conversão do uso do solo para outros fins, como pecuária e agricultura, e promovendo uma economia em bases sustentáveis e de longo prazo (PAOF 2013). Godoy (2006) destaca que, para o governo, a vantagem da concessão é a de transferir parte das funções e responsabilidades públicas para a iniciativa privada, de forma a conseguir, a um só tempo, o manejo sustentável das Flonas e a redução dos custos governamentais de administração, monitoramento e fiscalização dessas áreas.

17. A concessão florestal é um instrumento econômico diferenciado das demais concessões de bens e serviços públicos regidos pela Lei 8.987/1995. Enquanto estas tratam da concessão de prestação de bens e serviços públicos por um empreendedor privado para o atendimento pleno das necessidades dos usuários desses serviços, a exemplo de geração de energia elétrica para a população pelos empreendedores concessionados; aquela se refere à concessão de atividades de exploração de um recurso natural público (as florestas) por um ente privado, sem a existência de contrapartida de prestação de serviços para um potencial usuário beneficiado pela exploração do bem público.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

18. Destaque-se, também, que a base legal que rege a política de concessão florestal (Lei 11.284/2006) está mais direcionada à preservação das florestas do que à obtenção de resultados econômicos. Isso se deve, em parte, ao contexto da época da edição da Lei 11.284/2006, quando se gerou enorme discussão por parte de grupos sociais de que o normativo sobre a gestão das florestas públicas brasileiras poderia possibilitar a privatização e internacionalização da Floresta Amazônica e que propiciaria aumento de áreas desmatadas na região. Diante desses questionamentos, o legislador optou por incluir salvaguardas ambientais na Lei 11.284/2006, com vistas a evitar a exploração predatória das florestas públicas nacionais por parte dos concessionários, relegando a questão da sustentabilidade econômica da concessão e dos concessionários para a órbita administrativa do SFB.

19. Outro ponto relevante que diferencia os dois modelos de concessão é o fato de as concessões de bens e serviços públicos já possuírem metodologias consistentes instituídas, com banco de dados robustos para basear os estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental dos potenciais empreendimentos a serem outorgados. Ao passo que as metodologias adotadas para análise da viabilidade da concessão florestal ainda são incipientes, uma vez que a política ainda se encontra em fase inicial de implantação e consolidação e os modelos adotados ainda estão sendo ajustados. Para isso, o SFB ainda está buscando aprimorar seus padrões metodológicos e processuais relacionados à concessão florestal e realizando levantamento de dados e informações sobre a situação atual das florestas nacionais e dos processos produtivos do setor madeireiro na região amazônica, a fim de desenvolver modelos econômicos e de avaliação do negócio que retratem com mais fidedignidade a realidade do mercado florestal.

Motivação para criação da Lei de Gestão de Florestas Públicas

20. De acordo com Godoy (2006), o instrumento da concessão florestal foi idealizado com o objetivo de permitir a gestão das florestas públicas, de modo a conter a grilagem das terras, manter a capacidade da floresta em oferecer bens e serviços. O princípio defendido é que a concessão, ao instaurar a gestão sustentável das florestas públicas, poderá impedir a degradação e devastação da floresta pela ocupação desordenada e ainda propiciar o alcance de melhorias por parte das comunidades locais.

21. Godoy (2006) defende que o manejo adequado das Florestas Nacionais pelo Governo, em parceria com a iniciativa privada e com as comunidades organizadas, além de reduzir as possibilidades de ocupação desordenada de áreas sem vocação agrícola, permitirá melhorar a eficiência do sistema de monitoramento e controle, diminuir a exploração predatória, regularizar a oferta de matéria-prima, dinamizar o setor florestal na região, aumentar a renda regional e melhorar a qualidade de vida das populações locais.

22. Segundo a autora, a vantagem da concessão para o governo é que ela transfere parte das funções e responsabilidades públicas para conseguir, a um só tempo, o manejo sustentável das Flonas e a redução dos custos governamentais de administração, monitoramento e fiscalização dessas áreas. Isso permite, segundo a mesma, conciliar a sustentabilidade ecológica com a viabilidade financeira das florestas públicas.

23. Por sua vez, Azevedo e Tocantins (2006) destacam que, historicamente, as florestas públicas foram geridas por meio de um mecanismo de privatização pelo qual se entrega as terras às pessoas, mediante emissão de documentos de posse e titulação. Assinalam os autores que, dessa forma, as pessoas levavam a floresta sem qualquer ônus, muitas vezes justificando a posse pelo desmatamento.

24. A falta de regulamentação do acesso às florestas públicas favorece a ocupação ilegal dessas áreas com a consequente depreciação e destruição ocorrida pela exploração na modalidade de corte

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

raso. Essa exploração, além de desfavorecer a preservação, não gera nenhum benefício social ou econômico para a coletividade.

25. No que concerne ao dever do Estado em atuar diretamente nessa questão, vale realçar que, apesar de a Constituição de 1988 prever, em seu artigo 21, inciso XII, a possibilidade de atuação direta em alguma áreas, a Carta Magna não contempla a possibilidade de exploração direta das florestas públicas.

26. Diante disso, restaram ao Estado duas alternativas para promover o uso sustentável das florestas: privatizar as áreas, passando-as através da titulação ao ente privado, ou trabalhar a gestão indireta por meio de mecanismos de cessão e concessão. De acordo com Azevedo e Tocantins (2006), a história tem mostrado que a privatização, via de regra, leva ao desmatamento e, por isso, os países com extensa cobertura florestal têm optado por manter suas áreas públicas de floresta. Nesse contexto é que se insere a decisão do Estado brasileiro por trabalhar a gestão indireta.

2. Objeto da Concessão

27. A concessão florestal tem como objeto a exploração de produtos e serviços florestais, definidos no respectivo edital e especificados em contrato, em unidade de manejo de floresta pública.

28. Para salvaguardar o Estado no controle dessa exploração, a Lei nº 11.284/2006 estabelece limites nos direitos cedidos mediante a concessão ao proibir a outorga dos seguintes direitos no âmbito da concessão florestal: titularidade imobiliária ou preferência em sua aquisição; acesso ao patrimônio genético para fins de pesquisa e desenvolvimento, bioprospecção ou constituição de coleções; uso dos recursos hídricos acima do especificado como insignificante; exploração dos recursos minerais; exploração de recursos pesqueiros ou da fauna silvestre; comercialização de créditos decorrentes da emissão evitada de carbono em florestas naturais. Além disso, a Lei determina a exclusão do objeto da concessão dos produtos de uso tradicional e de subsistência para as comunidades locais os quais serão explicitados no edital.

3. Etapas do Processo de Concessão Florestal

29. Para que uma floresta pública possa ser elegível para concessão florestal, ela deve estar: (i) inserida no Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNPF) e (ii) incluída no Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF).

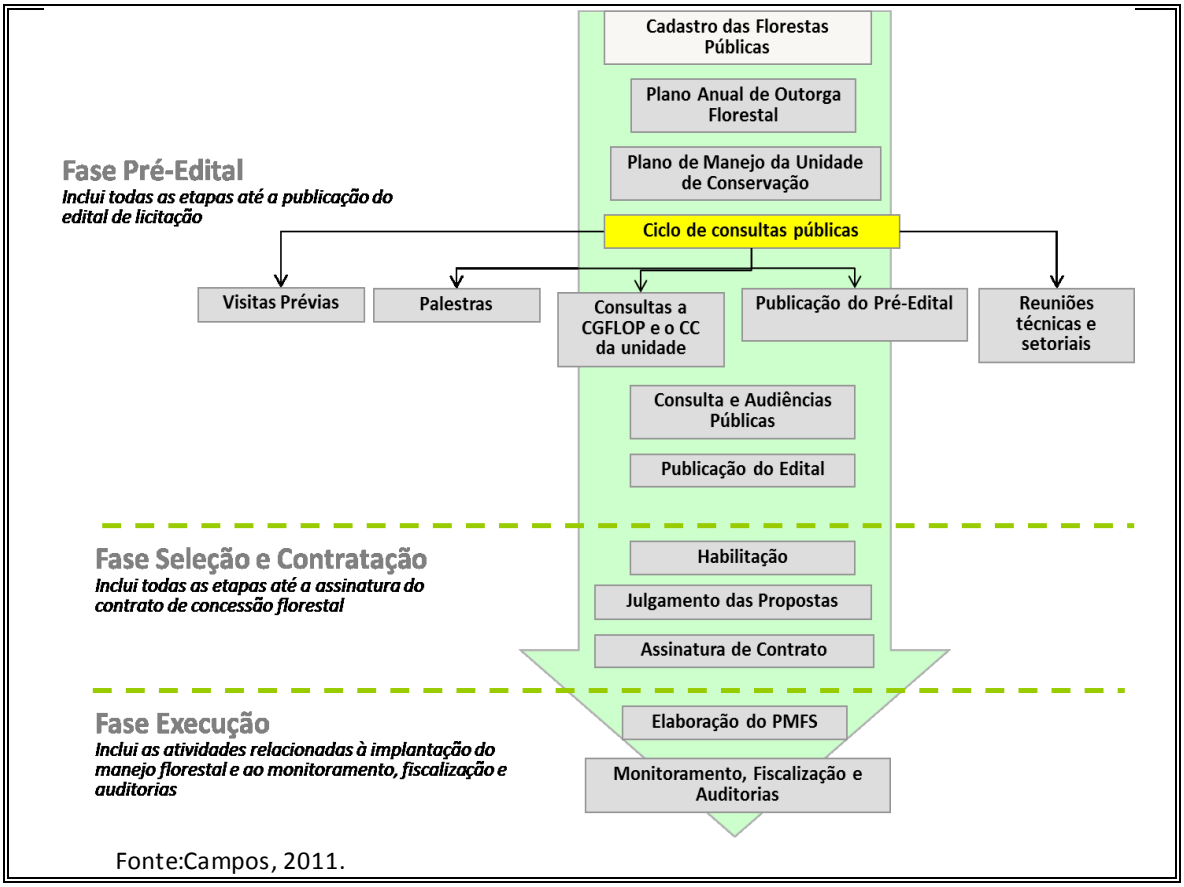
O processo de concessão florestal se divide em:

- Fase Pré-Edital - inclui todas as etapas realizadas até a publicação do edital de licitação;
- Fase de Seleção - contempla as etapas iniciadas com a publicação do edital até a assinatura do contrato de concessão florestal e
- Fase de Execução - inclui as atividades relacionadas à implantação do manejo florestal e ao monitoramento, fiscalização e realização de auditorias.

30. Campos (2011) detalha o processo para a realização da concessão florestal, conforme mostrado na figura 1, a seguir:

Figura 1: Etapas do processo de concessão florestal

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.



Fonte:Campos, 2011.

Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP)

31. O Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP) é um instrumento de estratégia, planejamento e gestão florestal e tem como objetivo reunir dados georreferenciados sobre as florestas públicas brasileiras, de modo a oferecer aos gestores públicos e à população em geral uma base confiável de mapas, imagens e dados com informações relevantes, contribuindo para a transparência das informações e para a participação social nos processos de gestão florestal. De acordo com o Decreto nº 6.063/2007, o Cadastro Nacional de Florestas Públicas deverá ser interligado ao Sistema Nacional de Cadastro Rural e é integrado pelo Cadastro-Geral de Florestas Públicas da União e pelos cadastros de florestas públicas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Esse mesmo decreto estabelece que o Cadastro-Geral da União inclui as áreas inseridas no cadastro de terras indígenas, as unidades de conservação federais e as florestas localizadas em imóveis urbanos ou rurais matriculados ou em processo de arrecadação em nome da União, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Já as florestas públicas em áreas militares, a previsão legal e de que somente serão incluídas no CNFP mediante autorização do Ministério da Defesa (artigo 2º, § 3º).

Plano Anual de Outorga Florestal (Paof)

32. O Plano Anual de Outorga Florestal (Paof) é um instrumento de planejamento da gestão florestal, criado pela Lei nº 11.284/2006 e regulamentado pelo Decreto nº 6.063/2007, que deve conter a descrição das florestas públicas passíveis de serem submetidas ao processo de concessão no ano em que vigorar. Esse decreto estabelece que O Paof é proposto pelo Serviço Florestal Brasileiro e definido pelo Ministério do Meio Ambiente e deve ser concluido até o dia 31 de julho do ano anterior ao seu período devigência.

33. O artigo 20 do Decreto nº 6.063/2007 define o conteúdo mínimo do Paof, o qual deve conter, entre outros: identificação do total de florestas constantes no CNFP; área total já submetida

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

a concessões florestas federais; identificação georreferenciada das florestas públicas federais passíveis de serem submetidas a processo de concessão florestal; compatibilidade com outras políticas setoriais; descrição da infraestrutura, condições de logística, capacidade de processamento e tecnologia existentes nas regiões por ele abrangidas. Além disso, o normativo determina que na elaboração do Paof dever ser levado em consideração as áreas de convergência com os contratos de concessão, autorizações, licenças e outorgas para mineração, petróleo, gás, estradas, linhas de transmissão, geração de energia, oleodutos, gasodutos e para o uso da água.

Relatório Ambiental Preliminar (RAP)

34. O Decreto 6.063/2007 estabelece que as áreas a serem concedidas devem se submeter ao licenciamento ambiental do uso dos recursos florestais.

35. Nesse sentido, o Decreto estabelece que a obtenção da Licença Prévia (LP) das unidades depende de apresentação do Relatório Ambiental Preliminar (RAP). Esse normativo determina que a elaboração do RAP deve observar termo de referência preparado em conjunto pelo Ibama e pelo SFB. Esse Relatório engloba vários estudos específicos e detalhados sobre o lote de concessão, como o estudo da fauna, o inventário amostral, o diagnóstico socioambiental, entre outros. No caso de concessões florestais em Unidades de Conservação (UCs), o RAP é substituído pelo Plano de Manejo da Unidade de Conservação, documento que substitui a licença prévia.

Plano de Manejo da Unidade de Conservação(PM)

36. O Plano de Manejo da UC é documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade. Em Consonância com a Lei 9.985/2000, todas as unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo (PM), o qual deve ser elaborado no prazo de cinco anos contados a partir da criação da unidade. Atualmente, a elaboração desse Plano está sob a competência do Instituto Chico Mendes da Conservação da Biodiversidade (ICMBio), autarquia que tem a competência de executar ações da política nacional de unidades de conservação da natureza.

Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS)

37. A licença prévia ou o Plano de Manejo da UC autoriza a elaboração do Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS). O PMFS é o documento que deve ser elaborado pelo concessionário e submetido à análise técnica do órgão ambiental competente, devendo apresentar os métodos e critérios que serão adotados para a exploração dos produtos florestais da área a ser manejada.

38. Sobre tal documento, o Decreto nº. 5.975/2006, em seu artigo 2º, estabelece que a exploração de florestas e formações sucessoras sob o regime de manejo florestal sustentável, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá de prévia aprovação do Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) pelo órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Esse Decreto define o PMFS como o documento técnico básico que contém as diretrizes e procedimentos para a administração da floresta, visando a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, observada a definição de manejo florestal sustentável da Lei nº 11.284/2006.

39. O artigo 3º desse Decreto determina que o PMFS deverá atender aos seguintes fundamentos técnicos e científicos: I- caracterização do meio físico e biológico; II- determinação do estoque existente; III- intensidade de exploração compatível com a capacidade da floresta; IV- ciclo de corte compatível com o tempo de restabelecimento do volume de produto extraído da floresta; V- promoção da regeneração natural da floresta; VI- adoção de sistema silvicultural adequado; VII- adoção de sistema de exploração adequado; VIII- monitoramento do desenvolvimento da floresta remanescente; e IX- adoção de medidas mitigadoras dos impactos ambientais e sociais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

40. É importante destacar que a aprovação do PMFS, pelo órgão ambiental competente, confere ao seu detentor a licença ambiental para a exploração manejada da respectiva área. No caso das Florestas Nacionais, o PMFS é avaliado pelo Ibama.

41. Além do Plano de Manejo Florestal Sustentável, o seu detentor apresentará ao órgão ambiental competente o Plano Operacional Anual (POA), com a especificação das atividades a serem realizadas no período de doze meses e o volume máximo proposto para a exploração neste período. Por fim, anualmente, o detentor do PMFS encaminhará ao órgão ambiental competente relatório, com as informações sobre toda a área de manejo florestal sustentável, a descrição das atividades realizadas e o volume efetivamente explorado no período anterior (Decreto nº 5.975/2006, artigos 5º e 6º).

Plano Operacional Anual (POA)

42. Plano Operacional Anual é o documento a ser apresentado pelo concessionário ao órgão ambiental competente, o qual deve especificar as atividades a serem realizadas no ano corrente, contendo, entre outros: área a ser explorada, o volume de madeira a ser explorado, a forma de exploração, etc.

Autorização para Exploração (Autex)

43. A Autorização para Exploração é o documento expedido pelo órgão ambiental competente, o qual autoriza o início da exploração da Unidade de Produção Anual (UPA) estabelecida no Plano Operacional Anual (POA) e especifica o volume máximo por espécie permitido para exploração no período.

Publicação do Pré-edital

44. É importante salientar que, para a preparação do edital de licitação da concessão florestal, devem ser feitos estudos técnicos preliminares, que incluem o inventário florestal e levantamentos do potencial das cadeias produtivas florestais na região.

45. O pré-edital é a primeira versão do edital a ser submetida às audiências públicas nos locais de influência do lote de concessão. O Serviço Florestal Brasileiro é responsável pela realização de tais audiências, as quais devem ser amplamente divulgadas e convocadas com antecedência mínima de 15 dias. Esses eventos possuem os seguintes objetivos básicos: I- identificar e debater o objeto da concessão florestal e as exclusões; II- identificar e debater os aspectos relevantes do edital de concessão, em especial, a distribuição e forma das unidades de manejo e os critérios e indicadores para seleção da melhor oferta; III- propiciar aos diversos atores interessados a possibilidade de oferecerem comentários e sugestões sobre a matéria em discussão; e IV- dar publicidade e transparência às suas ações (Decreto nº 6.063/2007, artigo 30, parágrafo 1º).

46. Essa participação da sociedade no processo de concessão florestal visa imprimir transparência e legitimidade ao processo e propiciar a adaptação do edital às condições locais. O edital definitivo é publicado somente depois de realizadas essas audiências e após a análise das sugestões apresentadas no evento.

Processo Licitatório

47. BALIEIRO et.al., 2010 destaca que essa fase tem o objetivo de selecionar a pessoa jurídica que será a detentora do direito de manejar os lotes de florestas, aprovados na fase anterior, tornando-se a concessionária.

48. O Processo licitatório tem início com a publicação do edital, que se dará com antecedência mínima de quarenta e cinco dias da abertura do processo de julgamento das propostas e deve conter as regras detalhadas de como serão pontuadas as propostas e de como será definido o vencedor para

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

cada unidade de manejo. Dessa forma, o edital convoca os interessados a participarem da licitação e informa as datas de entrega e de abertura dos envelopes de habilitação e de propostas, descreve as florestas e as atividades que serão objeto da licitação, estabelece a forma de garantia a ser ofertada pelo concessionário e lista os produtos de uso tradicional e de subsistência para as comunidades locais que são excluídos da concessão florestal. O artigo 20 da Lei nº 11.284/2006 estabelece o conteúdo mínimo dos editais de licitação da concessão florestal.

49. A necessidade de apresentação de garantias pelo concessionário, disposta na Lei 11.284/2006, inclui a cobertura de eventuais danos causados ao meio ambiente, ao erário e a terceiros. Essas garantias podem ser apresentadas nas seguintes modalidades: caução em dinheiro; títulos da dívida pública; seguro-garantia; fiança bancária e outras admitidas em lei. Vale salientar que a Lei prevê a possibilidade de fixação de formas alternativas de garantias para pessoa jurídica de pequeno porte, microempresas e associações de comunidades locais.

50. As licitações para concessão florestal são regidas pela regras estabelecidas na Lei nº 11.284/06, observando-se os critérios e as normas gerais da Lei nº 8.666/93, e serão realizadas na modalidade concorrência, do tipo técnica e preço, e outorgadas a título oneroso. A Lei 11.284/2006, em seu artigo 13, veda a declaração de inexigibilidade de licitação para licitação de concessão florestal. Também é regra da Lei que somente poderão ser habilitadas nas licitações empresas ou outras pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sede e administração no país.

51. Repise-se que os editais de licitação de concessão florestal devem conter a descrição detalhada da metodologia a ser utilizada para o julgamento das propostas apresentadas, bem assim, a definição do peso entre os critérios técnicos e de preço, com regras e fórmulas precisas para avaliação ambiental, econômica, social e financeira, de acordo com a realidade de cada região.

52. Assim, no julgamento da licitação, a melhor proposta será considerada em razão da combinação dos seguintes critérios: I - o maior preço ofertado como pagamento ao poder público pela outorga da concessão florestal e II - a melhor técnica, que considerará o menor impacto ambiental, os maiores benefícios sociais diretos, a maior eficiência e a maior agregação de valor ao produto ou serviço florestal na região da concessão.

53. Importante realçar que, a fim de avaliar a melhor oferta, o Serviço Florestal Brasileiro define, para cada edital de licitação federal, um conjunto de indicadores, os quais devem ser objetivamente mensuráveis, relacionarem-se a aspectos de responsabilidade direta do concessionário e ter aplicabilidade e relevância para avaliar o respectivo critério. Para cada indicador, são previstos parâmetros para sua pontuação, incluindo os valores mínimos aceitáveis para habilitação da proposta. A utilização destes indicadores deve ter pelo menos um dos seguintes objetivos:

1- ser eliminatório, que indica parâmetros mínimos a serem atingidos pela qualificação do concorrente;

2- ser classificatório, que indica parâmetros para a pontuação no julgamento das propostas; e

3- ser bonificador, que indica parâmetros a serem atingidos para bonificação na execução do contrato pelo concessionário.

Contrato

54. Para cada unidade de manejo[1] licitada, será assinado um contrato de concessão exclusivo, com um único concessionário. Esse concessionário poderá contratar terceiros para o

[1] "Unidade de Manejo: perímetro definido a partir de critérios técnicos, socioculturais, econômicos e ambientais, localizado em florestas públicas, objeto de um Plano de Manejo Florestal Sustentável - PMFS, podendo conter áreas degradadas para fins de recuperação por meio de plantios florestais" (Lei nº 11.284/06, artigo 3, inciso VIII).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

desenvolvimento de atividades inerentes ou subsidiárias[2] ao manejo florestal sustentável dos produtos e à exploração dos serviços florestais concedidos. As cláusulas essenciais do contrato de concessão são estabelecidas no artigo 30 da Lei nº 11.284/2006.

55. Também serão previstos nos contratos de concessão florestal federais, os critérios de bonificação para o concessionário que atingir parâmetros de desempenho socioambiental, os quais poderão ser expressos em desconto nos preços florestais (Decreto nº. 6063/07, artigo 46).

56. De acordo com a Lei 11.284/2006, ao término do contrato de concessão, o concessionário fica obrigado a devolver a unidade de manejo ao poder público nas condições previstas no contrato de concessão.

Preços Florestais

57. O regime econômico e financeiro da concessão florestal compreende (Lei nº 11.284/06, art. 36):

1- o pagamento de preço calculado sobre os custos de realização do edital de licitação da concessão florestal da unidade de manejo;

2- o pagamento de preço, não inferior ao mínimo definido no edital de licitação, calculado em função da quantidade de produto ou serviço auferido do objeto da concessão ou do faturamento líquido ou bruto.

3- a responsabilidade do concessionário de realizar outros investimentos previstos no edital e no contrato.

4- a indisponibilidade, pelo concessionário, salvo disposição contratual, dos bens considerados reversíveis.

58. O preço calculado sobre os custos de realização do edital de licitação federal será definido com base no custo médio do edital por hectare, considerando os custos dos seguintes itens: inventário florestal, estudos preliminares contratados especificamente para compor o edital, Relatório Ambiental Preliminar e processo de licenciamento e publicação e julgamento das propostas (Decreto nº 6.063/07, art. 37).

59. A definição desse preço mínimo do edital, de acordo com a Lei, deverá considerar o estímulo à competição e à concorrência, a garantia de condições de competição do manejo em terras privadas, a cobertura dos custos do sistema de outorga, a geração de benefícios para a sociedade, o estímulo de uso múltiplo da floresta, a manutenção e a ampliação da competitividade da atividade de base florestal e as referências internacionais aplicáveis (Lei nº 11.284/06, art. 36, parágrafo 2º).

60. O preço mínimo da concessão florestal poderá ser definido a partir de preços mínimos de cada produto ou serviço, da estimativa de arrecadação anual total dos produtos e serviços ou a combinação dos dois métodos (Decreto 6.063/07, art. 39, parágrafo 2º). Além disso, o normativo prevê a fixação de valor mínimo a ser exigido anualmente do concessionário, independentemente da produção ou dos valores por ele auferidos com a exploração do objeto da concessão, estabelecendo que esse valor que não poderá ser superior a 30% do pagamento do preço calculado em função da quantidade de produto.

[2] Art. 44. Para os fins de aplicação do § 1º do art. 27 da Lei nº 11.284, de 2006, nas concessões florestais federais, são consideradas: I- inerentes ao manejo florestal as seguintes atividades: a) planejamento e operações florestais, incluindo: 1. inventário florestal; 2. PMFS e planejamento operacional; 3. construção e manutenção de vias de acesso e ramais; 4. colheita e transporte de produtos florestais; 5. silvicultura pós-colheita; 6. monitoramento ambiental; 7. proteção florestal; II - subsidiárias ao manejo florestal as seguintes atividades: a) operações de apoio, incluindo: 1. segurança e vigilância; 2. manutenção de máquinas e infra-estrutura; 3. gerenciamento de acampamentos; 4. proteção florestal; b) operações de processamento de produtos florestais; c) operações de serviço, incluindo: 1. guia de visitação; e 2. transporte de turistas (Decreto no 6.063/07, artigo 44).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

Repartição dos recursos provenientes da concessão florestal

61. O artigo 39 da Lei nº 11.284/06 trata da distribuição dos recursos financeiros oriundos do pagamento dos preços da concessão florestal de unidades localizadas em áreas de domínio da União. Nesse sentido, a Lei determina que o valor mínimo a ser exigido anualmente do concessionário, independentemente da produção, terá a seguinte destinação: 70% ao órgão gestor, para a execução de suas atividades; 30% ao Instituto Brasileiro dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), para utilização restrita em atividades de controle e fiscalização ambiental de atividades florestais, de unidades de conservação e de desmatamento. O restante do preço pago terá a seguinte destinação: 30% aos Estados e 30% aos Municípios, proporcionalmente à distribuição da floresta pública outorgada em suas respectivas jurisdições, para o apoio e promoção da utilização sustentável dos recursos florestais; e 40% ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal.

62. No entanto, quando os recursos financeiros forem oriundos dos preços da concessão florestal de unidades localizadas em florestas nacionais criadas pela União, tais recursos serão distribuídos da seguinte forma (Lei nº 11.284/06, artigo 39, parágrafo 1º):

1) 100% do valor mínimo a ser exigido anualmente do concessionário, independentemente da produção, ao órgão gestor;

2) o restante do preço pago será destinado ao(s):

a. Instituto Chico Mendes: 40%, para utilização restrita na gestão das unidades de conservação de uso sustentável.

b. Estados 20% e Municípios 20%, proporcionalmente à distribuição da floresta pública outorgada em suas respectivas jurisdições, para o apoio e promoção da utilização sustentável dos recursos florestais.

c. Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal: 20%.

Execução do Contrato

63. O contrato de concessão florestal especifica as responsabilidades e os direitos do concessionário para com a área concedida. É importante destacar que as responsabilidades estabelecidas no contrato não excluem ou atenuam as responsabilidades exigidas pela legislação específica e os prejuízos causados ao poder concedente, ao meio ambiente ou a terceiros.

64. O artigo 31 da Lei nº 11.284/2006 estabelece que serão incumbências do concessionário: elaborar e executar o Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS), conforme previsto nas normas técnicas aplicáveis e especificações do contrato; evitar ações ou omissões passíveis de gerar danos ao ecossistema ou a qualquer de seus elementos e informar imediatamente a autoridade competente caso isso aconteça; recuperar as áreas degradadas, quando identificado o nexo de causalidade entre suas ações ou omissões e os danos ocorridos, independentemente de culpa ou dolo, sem prejuízo das responsabilidades contratuais, administrativas, civis ou penais; cumprir e fazer cumprir as normas de manejo florestal, as regras de exploração de serviços e as cláusulas contratuais da concessão; garantir a execução do ciclo contínuo, iniciada dentro do prazo máximo fixado no edital; buscar o uso múltiplo da floresta, nos limites contratualmente definidos e observadas as restrições aplicáveis às áreas de preservação permanente e as demais exigências da legislação ambiental; realizar as benfeitorias necessárias na unidade de manejo; executar as atividades necessárias à manutenção da unidade de manejo e da infraestrutura; comercializar o produto florestal auferido do manejo; executar medidas de prevenção e controle de incêndios; monitorar a execução do PMFS; elaborar e disponibilizar o relatório anual sobre a gestão dos recursos florestais ao órgão gestor, nos termos definidos no contrato; permitir amplo e irrestrito acesso aos encarregados da fiscalização e auditoria, a qualquer momento, às obras, aos equipamentos e às instalações da unidade de manejo,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

bem como à documentação necessária para o exercício da fiscalização; realizar os investimentos ambientais e sociais definidos no contrato de concessão.

Monitoramento e Auditorias

65. A execução do contrato de concessão é monitorada pelo Serviço Florestal Brasileiro, conforme estabelecido na legislação correspondente. Já a execução do PMFS nas Flonas é fiscalizado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e pelo Ibama, se fora de UCs, esse monitoramento fica a cargo do Ibama e Organizações Estaduais de Meio Ambiente. Sobre esse tema, o artigo 52 do Decreto nº 6.063/07 determina que o monitoramento das florestas públicas federais considerará, no mínimo, a implementação do PMFS, a proteção das espécies endêmicas e ameaçadas de extinção, a proteção dos corpos d'água, a proteção das florestas contra incêndios, desmatamentos e explorações ilegais, a dinâmica de desenvolvimento da floresta, as condições de trabalho, a existência de conflitos socioambientais o cumprimento do contrato.

66. Além desse monitoramento, a Lei 11.284/2006 determina que as concessões florestais sejam submetidas a auditorias florestais, de caráter independente, no mínimo a cada três anos, estabelecendo que custos dessa fiscalização serão de responsabilidade do concessionário. Já para os casos de empresas de pequeno porte e de associações comunitárias, a Lei prevê que esse os custos serão divididos com o órgão gestor.

Extinção da Concessão

67. A extinção da concessão florestal se dará pelas seguintes causas: esgotamento do prazo contratual; rescisão; anulação; falência ou extinção do concessionário e falecimento ou incapacidade do titular no caso de empresa individual; desistência e devolução, por opção do concessionário, do objeto da concessão (Lei nº 11.284/06, art. 44). Extinta a concessão, os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário retornam ao titular da floresta pública.

68. Além dessa modalidade, a Lei prevê que a concessão também poderá ser extinta, a critério do poder concedente, se houver inexecução total ou parcial do contrato. A rescisão, por sua vez, poderá ser efetuada unilateralmente, pelo poder concedente, quando ocorrerem as situações elencadas no 45 da Lei nº 11.284/06.

4. Situação Atual das Concessões Florestais

69. Observou-se que, apesar da alta expectativa gerada à época da edição da Lei 11.284/2006 de que o instrumento da concessão florestal alcançasse grande abrangência em curto prazo, decorridos sete anos, apenas cinco lotes de concessão foram submetidos à licitação, frustrando tal expectativa.

70. Sobre esse grau de implementação da concessão, o quadro 1, a seguir, demonstra ser baixa a implantação das concessões federais, tendo como base a quantidade de florestas públicas federais com potencial de exploração identificadas anualmente no PAOF e a quantidade de licitações efetivamente realizadas.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

Quadro 1: Grau de implementação das concessões florestais

PAOF	Nº Florestas Identificadas	Nº Licitações Realizadas	% de Execução
2008	7	1	14%
2009	30	0	0%
2010	24	1	4%
2011	11	1	9%
2012	10	2	20%

Fonte: PAOFs e Relatórios de Gestão de Florestas Públicas 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013.

71. Essa situação da implantação das concessões também está refletida no alcance das metas estabelecidas no Contrato de Gestão entre o Ministério do Meio Ambiente e o Serviço Florestal Brasileiro no que se refere à quantidade de processos licitatórios de concessão florestal estabelecida para ser realizada anualmente. Na sequencia, o quadro 2 demonstra que foi baixo grau de execução das metas do SFB nesse aspecto.

Quadro 2: Grau de execução da meta nº de processo de licitação de concessão florestal anual, estabelecida no Contrato de Gestão.

Ano	Meta	Realizado
2010	5	1
2011	5	1
012	5	2

Fonte: Contratos de Gestão 2010 a 2012.

72. Pode-se considerar como atenuante dessa situação o fato de o SFB ser uma estrutura relativamente nova, uma vez que foi criado pela mesma Lei que instituiu a concessão florestal, demandando tempo para a própria organização, com vistas a exercer as suas competências. Além disso, Motta e Ferraz (2002) enfatizam que as concessões florestais devem ser feitas de forma paulatina e estudando profundamente os resultados obtidos. Dessa forma, segundo os autores, é possível melhorar as falhas existentes nas concessões anteriores e avaliar se elas realmente estão servindo aos propósitos para os quais foram criadas. Assim, apesar de ser baixa a execução da política de concessão florestal, isto não significa que ela esteja sendo ineficaz.

73. Nesse sentido, de acordo com o Relatório de Gestão de Florestas Públicas (RGFP) de 2012, as concessões florestais no Brasil contabilizam cinco contratos de concessão assinados, representado uma área de 145 mil hectares de florestas localizadas na Flona do Jamari, em Rondônia, e na Flona Saracá-Taquera, no Pará. O quadro 3, a seguir, apresenta um resumo do processo de concessão florestal no Brasil, no período de 2007 a 2012.

O quadro 3, a seguir, apresenta um resumo do processo de concessão florestal no Brasil, desde 2007 a 2012.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

Quadro 3: Resumo do processo de concessão florestal no Brasil (2007-2012).

Licitações	Lançamento do edital	Empresas Vencedoras	Área total sob concessão ou a ser concedida	Data da assinatura de contratos
Floresta Nacional do Jamari	Novembro de 2007	Três empresas: Amata Brasil; Sakura Ind. e Com. e Madeiras Ltda.; e Madeflona Ind. Madeireira Ltda.	96 mil hectares	Outubro de 2008
Floresta Nacional Saracá-Taquera	Lançado em abril de 2009 Impugnado em agosto de 2009 Relançado em outubro de 2009	Golf Indústria e Comércio de Madeiras Ltda. Ebata Produtos Florestais Ltda.	140 mil hectares (ofertado) 48,8 mil hectares (concedido)	Agosto de 2010
Licitações	**Lançamento do edital**	**Empresas Vencedoras**	**Área total sob concessão ou a ser concedida**	**Data da assinatura de contratos**
Floresta Nacional do Amana	Outubro de 2010	Não teve empresas vencedoras.	210 mil hectares (ofertado)	-
Floresta Nacional de Jacundá	Julho de 2012	Uma única empresa: Madeflona Ind. Madeireira Ltda.	112 mil hectares (ofertado) 87,8 mil hectares (concedido)	-
Floresta Nacional Saracá-Taquera (Lote Sul)	Julho de 2012	Licitação em fase recursal	76 mil hectares (ofertado)	-

Fonte: Site do SFB (visitado em 15/7/2013).

74. Conforme se observa, o primeiro lote de concessão florestal aconteceu exclusivamente na Flona do Jamari. Licitação que pode ser considerada como piloto no processo de concessão florestal e depreende-se que as lições aprendidas serviram de base para a aplicação do instrumento em outras áreas. Nessa licitação, três concessionários ganharam o direito de explorar uma área total de 96 mil hectares. Os contratos com essas três empresas foram assinados em setembro de 2008, contudo, as mesmas só começaram a operar em 2010. Em seguida, em 2012, houve a rescisão do contrato de um dos concessionários em função de inadimplência de pagamentos.

75. Por sua vez, na Flona Saracá-Taquera, das três unidades de manejo oferecidas para licitação, não houve interessados para a de maior área entre elas. Assim, atualmente, dois concessionários exploram uma área total de 49 mil hectares. Os contratos foram assinados em 2010, sendo que somente uma das empresas concessionárias iniciou a exploração em 2012. Há previsão de que a outra empresa inicie a exploração em junho de 2013.

76. Quanto à licitação da Flona do Amana, o certame foi revogado porque os participantes não apresentaram capacidade para em atender às exigências do edital.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

77. No que se refere às concessões futuras, no início de 2013, havia dois processos de licitação em andamento no SFB: o da Flona do Jacundá e o da Flona Saracá-Taquera – Lote Sul. O certame da Flona do Jacundá já havia sido encerrado e os contratos foram assinados em junho desse ano, enquanto o certame da Flona Saracá-Taquera - Lote Sul ainda se encontrava em andamento (em fase recursal).

5. Formas de Concessão Florestal e Experiências Internacionais

78. As concessões florestais apresentam diversas formas de exploração. Em alguns países, esse instrumento concede o direito de posse das terras aos concessionários, a exemplo do Chile. Em outros casos, o concessionário tem apenas o direito de explorar ou manejar a área concedida nos termos do contrato, ou comprar madeira explorada pelo estado, como acontece na Tanzânia. Já no modelo adotado por Moçambique, a concessão florestal é uma área de domínio público delimitada, concedida a um determinado operador por meio de um contrato de concessão, destinada à exploração florestal para o abastecimento da indústria, mediante um plano de manejo previamente aprovado (BARRETO E VERÍSSIMO, 2002).

79. Em muitos modelos de concessão, a variável ambiental nem sempre faz parte dos elementos acordados entre as partes e tal realidade favorece a exploração de forma irracional das florestas, exaurindo os recursos, como está acontecendo na Ásia e migrando para outras regiões no mundo com estoques maiores (FERRAZ E MOTTA, 2002). A preocupação pela preservação ecológica e sustentabilidade dos serviços associados às florestas não foram, nem são objetivos incorporados na maioria dos contratos de concessões florestais internacionais. Poore *et al*. (1989) sugerem que menos de 1% das florestas naturais tropicais sob concessão eram exploradas de forma sustentável no final da década de 80.

80. Uma característica comum adotada na maior parte dos países são as baixas taxas cobradas ou coletadas pelos governos aos concessionários (REPETTO; GILLIS, 1988; GILLIS, 1992). Nos diversos países que se utilizam do sistema de concessões florestais, os principais causadores de ineficiências e, consequentemente, promotores da exploração predatória dos recursos florestais, são falhas nas políticas relacionadas à regulação e monitoramento por parte dos governos (JOHNSON; CABARLE, 1993). Essas falhas ocorrem quando os governos permitem o descumprimento das leis ambientais existentes, ante a falta de recursos para realizar os trabalhos de supervisão, monitoramento e fiscalização. A tarefa de monitorar vastas áreas e verificar o cumprimento do contrato de concessão é bastante complexa e requer, além de apoio político, técnico e logístico, uma estrutura institucional e organizacional forte e tecnologicamente avançada.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

AZEVEDO, T. R., TOCANTINS, M. A. C. **Instrumentos Econômicos da Nova Proposta para a Gestão de Florestas Públicas no Brasil**. Megadiversidade, v. 2 (1-2), 2006.

BALIEIRO, M. *et. al.* **As concessões de florestas públicas na Amazônia brasileira.** Um manual para pequenos e médios produtores florestais. Belém: Imaflora/Instituto Floresta Tropical, 2010.

BARRETO, P., VERISSIMO, A. **Informações e sugestões para a criação e gestão de florestas públicas na Amazônia**. Brasília: MMA. Programa Nacional de Florestas, 2002.

BRASIL. MMA. Serviço Florestal Brasileiro. **Plano Anual de Outorga Florestal 2009.** Disponível em <http://www.florestal.gov.br>. Acesso em 20 de junho de 2011.

CAMPOS, C. H. O **processo de Implementação das Concessões Florestais no Brasil: de março de 2006 a dezembro de 2010**. Brasília: UnB/CDS, 2011. Monografia.

GODOY, A. M. G. A Gestão Sustentável e a Concessão das Florestas Públicas. Revista Economia Contemporânea/RJ, v. 10 (3), 2006.

REPETTO, R., GILLIS, M. **Public Policies and the Misuse of Forest Resources**. Cambridge: Cambridge University Pres., 1998.

GILLIS, M. Forest Concessions Management and Revenue Policies, em **Managing the World's Forests: Looking for Balance Between Conservation and Development**, 1992**.**

JOHNSON, N. e CABARLE, B. **Surviving the Cut: Natural Forest Management in the Humid Tropics.** Washington D.C.:World Resource Institute, 1993.

LENTINI, M.; PEREIRA, D.; CELENTANO, D.; PEREIRA, R. **Fatos florestais da Amazônia 2005**. Belém: Imazon, 2005.

OIMT. **Reseña anual y evaluación de la situación mundial de las maderas**. Organización Internacional de las Maderas Tropicales. Yokohama, Japón. OIMT, 2006.

POORE *et al.* **No Timber Without Trees: Sustainability in the Tropical Forest.** London: Earthscan Press, 1989.

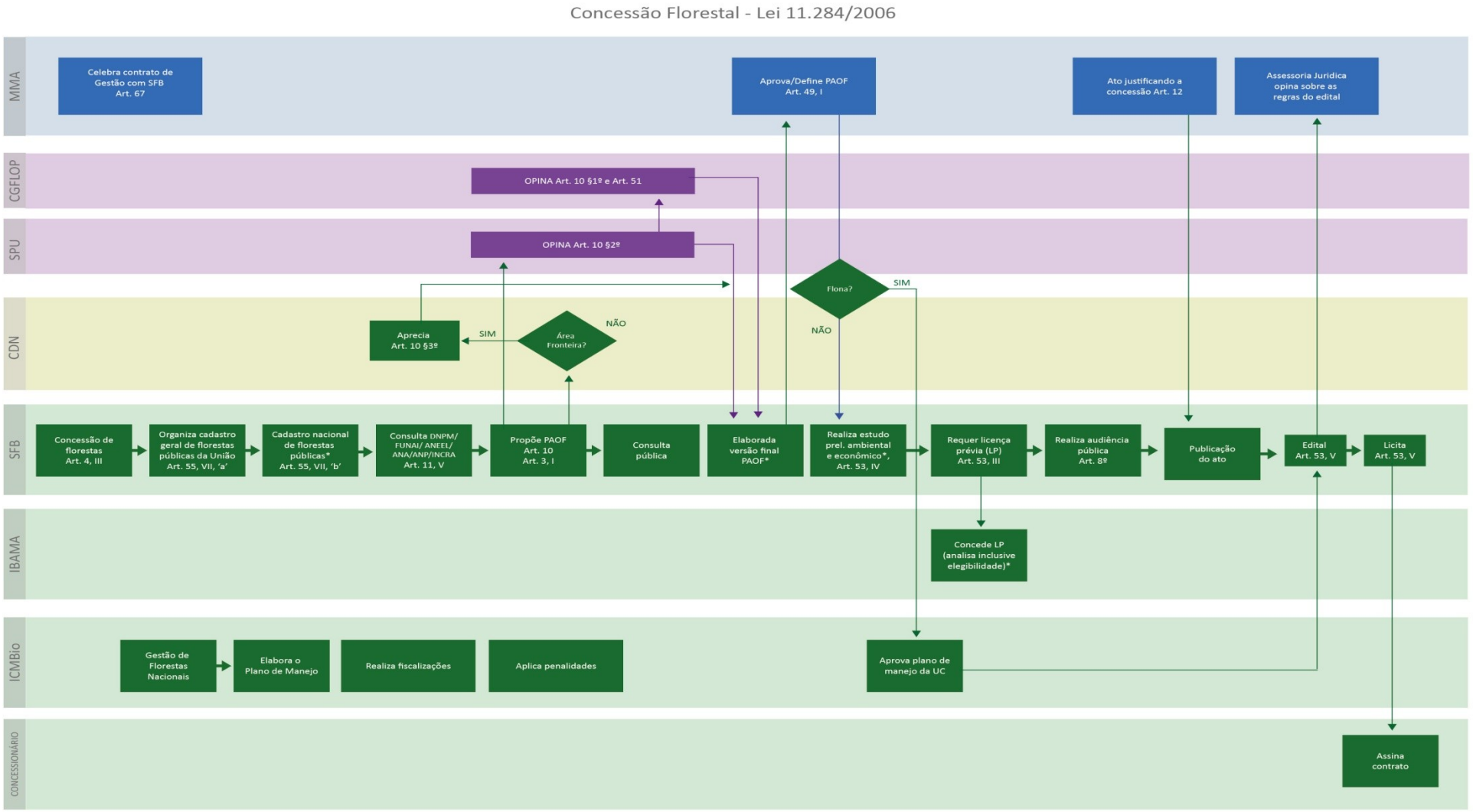
SEROA DA MOTTA, R., FERRAZ, C. **Concessões Florestais e Exploração Madeireira no Brasil.** Condicionantes para a Sustentabilidade. Brasília: MMA, 2002.

SFB, IMAZON. A **Atividade Madeireira na Amazônia Brasileira: produção, receita e mercados**. Belém: SFB/Imazon, 2010.

VERÍSSIMO, A. *et al.*,. **Áreas para produção florestal manejada: Detalhamento do Macrozoneamento Ecológico Econômico do Estado do Pará**. Relatório para o Governo do Estado do Pará, 2006.

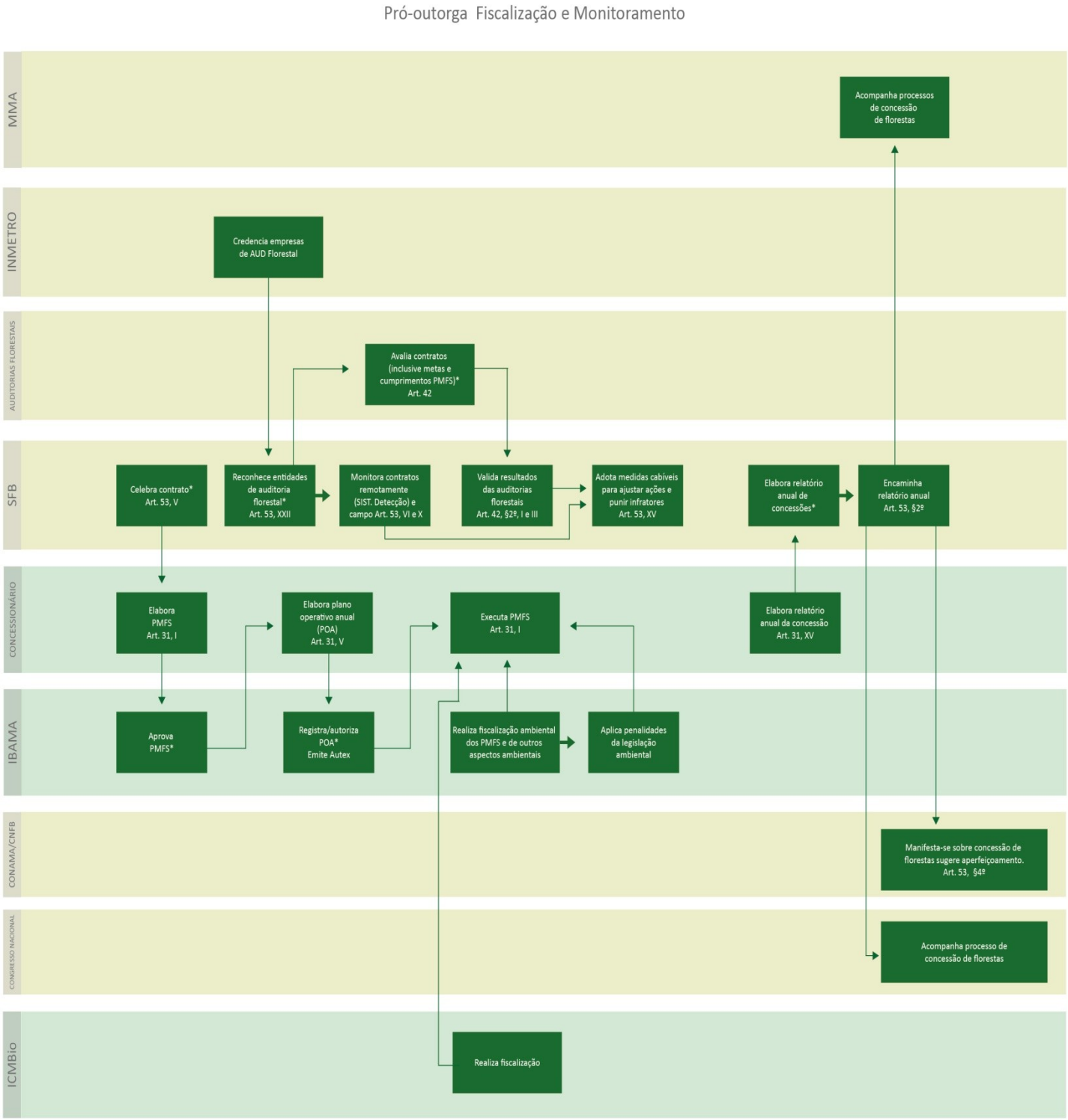
Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

APÊNDICE B – MAPA DE PROCESSO – CONCESSÃO FLORESTAL - ATORES E FUNÇÃO



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

APÊNDICE C – MAPA DE PROCESSO - CONCESSÃO FLORESTAL – FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

APÊNDICE D - MATRIZ DE ACHADOS

Questão 1: Que fatores impactam negativamente a implantação e consolidação das concessões florestais?

A1: Deficiências no arcabouço institucional e legal impactam negativamente a implantação e consolidação das concessões florestais federais							
SITUAÇÃO ENCONTRADA	**CRITÉRIO**	**EVIDÊNCIA**	**CAUSA**	**EFEITO**	**BOAS PRÁTICAS**	**Determinações e Recomendações**	**BENEFÍCIOS ESPERADOS**
O arcabouço institucional e legal relativo ao processo de concessão florestal federal apresenta deficiências no que se refere: a) a falta de coordenação da atuação dos vários atores envolvidos no processo de concessão florestal federal pode influenciar negativamente no resultado, em razão do grau de prioridade que será dada aos atos da concessão no âmbito de cada um deles.(continua)	a) Art. 8º do Decreto-Lei 200/1967 prevê que as atividades da administração pública, em todos os seus níveis, serão objeto de coordenação, mediante a atuação das chefias individuais, a realização sistemática de reuniões com a participação das chefias subordinadas e a instituição e funcionamento de comissões de coordenação em cada nível administrativo.	a) A Lei 11.284/2006 estabeleceu as competências do MMA, Ibama e SFB no processo de concessão, porém essa atuação não ficou clara com a criação do ICMBio em 2007 (Os concessionários apontaram que há falta de clareza quanto à atuação das várias instâncias a cada fase do processo). a) Demora na aprovação dos PMFSs pelo Ibama: PMFS da Ebata – 8 meses; PMFS da Golf – 12 meses; PMFS da Madeflona – 4 meses; PMFS da Amata – 6 meses; PMFS da Sakura – 8 meses. a) Prazo para elaboração e aprovação dos Planos de Manejo das Flonas pelo ICMBio. a) Demora entre a assinatura do contrato e início da exploração (aprovação PMFS e POA): Amata assinou contrato em 9/2008 e iniciou exploração em 9/2010; Madeflona assinou contrato em 10/2008 e iniciou exploração em 8/2010; Sakura assinou contrato em 10/2008 e iniciou exploração em 9/2010; Ebata assinou contrato em 8/2010 e iniciou exploração em 9/2012; Golf assinou contrato em 8/2010 e ainda não iniciou exploração.	a) A Lei 11.284/2006 prevê a atuação de diversos atores, entretanto não há instrumento de coordenação das ações a serem realizadas por eles. a) Art. 30, § 2º da Lei 11.284/2006 que prevê a possibilidade de atuação de todos os órgãos do Sisnama, possibilitando a sobreposição de atuação. a) Falta de atualização dos normativos que fixam as competências e os prazos de atuação dos atores.	a) Desestímulo a participar da concessão ante a necessidade de ter que lidar com várias instâncias governamentais. a e b) Baixa implementação do PAOF (PAOF 2007/2008: 7 florestas identificadas para concessão x somente 1 processo licitatório realizado; PAOF 2009: 30 florestas identificadas x nenhum processo realizado; PAOF 2010: 24 florestas identificadas x 1 processo realizado; PAOF 2011: 11 florestas identificadas x 1 processo realizado; PAOF 2012: 10 florestas identificadas x 2 processos realizados). a e b) Baixo grau de implementação das metas estabelecidas no Contrato de Gestão (Em 2010: meta 5 processos licitatórios x 1 realizado; 2011: meta 5 processos x 1 realizado; 2012: meta 5 processos x 1 realizado). a e b) Prejuízo no alcance do principio de uso eficiente e racional das florestas, estabelecido na Lei 11.284/2006.	Algumas práticas adotadas no processo de concessão florestal estadual no Pará têm contribuído para o alcance de resultados mais céleres, a exemplo de: aprovação do PMFS junto com o POA, reduzindo o prazo entre a assinatura do contrato e o início da exploração e o fato de o Ideflor ser o interlocutor dos concessioná-rios junto ao órgão ambiental estadual licenciador.	Determinar ao MMA que apresente, no prazo de 90 dias, Plano de Ação, identificando os respectivos responsáveis e prazos de implementação de tais ações com vistas a sanar as seguintes lacunas apontadas na auditoria: I) indefinição da natureza jurídica do SFB, frente ao disposto no art. 67 da Lei 11.284/2006 c/c § 8º do art. 37 da Constituição Federal; II) falta de coordenação da atuação do Ibama, ICMBio e SFB no âmbito do processo de concessão florestal. Determinar ao MMA e ao SFB que apresente, no prazo de 90 dias, Plano de Ação contendo ações, responsáveis e prazos para elaboração do seu Regimento Interno, em atendimento ao que dispõe o art. 56, §1º, inciso IV da Lei 11.284/2006.	Maior transparência nas regras do processo, permitindo maior segurança aos potenciais concessionários para participar da concessão florestal. Crescimento da oferta de madeira legal com a consequente redução da pressão para extração ilegal para suprir o mercado. Melhor conservação das florestas públicas devido à exploração em bases sustentáveis e pela respectiva fiscalização exercida pelos concessionários.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

A1: Deficiências no arcabouço institucional e legal impactam negativamente a implantação e consolidação das concessões florestais federais.							
SITUAÇÃO ENCONTRADA	**CRITÉRIO**	**EVIDÊNCIA**	**CAUSA**	**EFEITO**	**Boas Práticas**	**Determinações e Recomendações**	**BENEFICIOS ESPERADOS**
(continuação) b) indefinição da natureza jurídica do SFB que, apesar de ter sido criado dentro da estrutura do MMA, atua mediante a assinatura de Contrato de Gestão firmado com o Ministério, afetando a capacidade decisória do SFB. c) a forma de atuação das unidades responsáveis pela concessão no âmbito do SFB se dá de maneira informal, mediante acordo entre os gerentes, devido à falta de Regimento Interno do SFB.	b) Art. 4º do Decreto-Lei 200/1967 define que a Administração Federal compreende: administração direta e a administração indireta, sendo que a indireta compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a) autarquias; b) empresas públicas; c) sociedades de economia mista; e d) fundações públicas. c) Art. 37 da CF estabelece que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Em observância ao princípio da legalidade, a Doutrina assinala que a competência é elemento vinculado do Ato Administrativo e deve decorrer de lei conferindo ao agente administrativo o desempenho regular das atribuições do cargo que ocupa.	b) Em entrevista com gestores do SFB relatou-se haver a necessidade de submeter decisões à apreciação do MMA, a exemplo dos tramites licitatórios da concessão que necessitam de parecer jurídico do MMA. b) O SFB não possui natureza jurídica própria, conforme definido no art. 4º do Decreto-Lei 200/67, contudo atual por meio de contrato de gestão. b) Ofício SFB 138-2013 informando que o MMA ainda está definindo as atribuições do SFB. c) Ofício SFB 138/2013, no qual o SFB informa a inexistência de Regimento Interno. c) Em entrevista com os gestores do processo de concessão obteve-se a informação de que a divisão das atividades relacionadas à concessão florestal dentro do SFB ocorre por acordo feito entre os diretores, possibilitando atuação com subjetividade, já que as regras não estão estabelecidas em normativos.	b) O SFB foi criado dentro da estrutura do MMA e atua mediante a assinatura de Contrato de Gestão firmado com o Ministério (art. 67 da Lei 11.284/2006 c/c § 8º, art. 37 da Constituição Federal). c) Ausência de Regimento Interno no SFB.	a e b) Baixa implementação da concessão florestal federal, uma vez que as concessionárias federais geraram em 2012 - R$ 1,1 milhão (Relatório de Gestão de Florestas Públicas 2012), o que representa 0,1% do potencial econômico do instrumento (Sumário Executivo do MMA: Contribuição das Unidades de Conservação para Economia Nacional, 2011). a, b e c) Inibição de participação nas concessões, ao avaliar a informalidade das ações realizadas no âmbito do processo. b) Pouca autonomia do SFB sobre os processos, devendo se reportar ao MMA, resultando em demora na tomada de decisão. c) Informalidade na atuação das unidades internas do SFB, fragilizando o processo e ressaltando a precariedade institucional da estrutura responsável pelo processo de concessão.		Recomendar ao Ministério do Meio Ambiente que avalie se as práticas adotadas pelo estado do Pará na concessão florestal estadual, visando diminuir o tempo de processamento, poderiam contribuir para a melhoria dos resultados da concessão florestal federal.	Mais agilidade na implantação das concessões florestais.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

A2 - Existem ações que, observadas, podem vir a aumentar o retorno econômico da concessão, ampliando a atratividade da política.

SITUAÇÃO ENCONTRADA	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	BOAS PRÁTICAS	Determinações e Recomendações	BENEFÍCIOS ESPERADOS
Existem pontos no processo de concessão florestal cuja avaliação e aperfeiçoamento podem afetar positivamente o retorno econômico da atividade, a exemplo de: preço mínimo da concessão; investimento inicial necessário para a exploração, tempo entre a assinatura do contrato e o início da exploração; atendimento da garantia do contrato; elaboração dos inventários florestais que suportam os dados apresentados nos editais de licitação; concorrência com a madeira proveniente de exploração ilegal; e incentivos e ações de fomento à concessão. (a, b, c, d, e, f) (continua)	a) Lei 11.284/2006, art. 2°, VIII: determina o estabelecimento de condições que estimulem o investimento no manejo. b) Lei 11.284/2006, art. 36, § 2°, I, II, VI: prevê que o preço mínimo deve considerar o estímulo à competição e concorrência com a madeira do mercado. c) Lei 11.284/2006, art. 53, XIV, XVII, XVIII, XXI, e XXIII: dispõe que cabe ao SFB incentivar a competitividade e a atratividade da concessão. d) Lei 11.284/2006, art. 29: prevê a possibilidade de oferecer em garantia os direitos emergentes da concessão. e) Azevedo e Tocantins (2006): defendem que o preço da concessão deve representar o valor de mercado do produto explorado; a necessidade de instrumentos econômicos de incentivo e de comando e controle eficazes, além de fomento às atividades florestais.	a, b, c, d, e, f) Baixo grau de implementação das concessões florestais federais a, b, c, d, e, f) Redução da quantidade de participantes nas licitações ao longo do tempo (Flona de Jamari 2008 – 14 participantes para 3 UMFs, Flona Saracá 2009 – 4 participantes para 3 UMFs; Flona Amana 2011, 3 empresas participantes para 5 UMFs; Flona Jacundá 2012 – 4 empresas participantes para 3 UMFs) a, b, c, d, e, f) Desistência de um concessionário entre 5 concessionários até então participantes da concessão. c, d) Uma licitação revogada devido à incapacidade dos licitantes habilitados em apresentar garantias (Flona Amana – Relatório de Gestão SFB 2011) a, b, c, d, e, f) Na licitação para a maior UMF do lote da Flona Saracá não houve interessados.	a, c, f) A exploração manejada exige alto investimento inicial para aquisição de equipamentos para operacionalização da concessão. Além disso, há os investimentos que precisam ser feitos em razão das exigências contratuais, a exemplo de ações para fiscalização da área e para o rastreamento da madeira (os concessionários afirmaram que os custos operacionais e investimentos iniciais para o atendimento das exigências da concessão são altos). b, c, e, f) Preço mínimo das primeiras concessões considerado elevado e incompatível com o valor de mercado (opinião de especialistas: ainda que o preço fosse nulo, seria vantajoso para o Estado devido à exploração em base sustentável; todos os concessionários afirmaram que o preço mínimo estava elevado; especialistas apontam que há fragilidades no levantamento de dados feitos para embasar as estimativas de preço mínimo). c, d) Dificuldade em atender a exigência da garantia (todos concessionários afirmaram que tiveram dificuldade em oferecer a garantia, pois as seguradoras não se dispõem a oferecer seguro garantia, devido à indefinição do que seriam eventuais danos causados ao meio ambiente disposto na Lei 11.284/2006, art. 21, inciso I).	a, b, c, d, e, f) Baixa participação nas licitações, prejudicando a competitividade nas licitações e o alcance de propostas mais vantajosas à administração. a, b, c, d, e, f) Descumprimento do contrato de concessão por parte dos concessionários. a, b, c, d, e, f) Demora na implementação da política e das concessões. a, b, c, d, e, f) Descrédito da política de concessão, desestimulando o aumento da participação na política. a, b, c, d, e, f) O comércio de madeira ilegal concorre em vantagem com a madeira da concessão florestal que tem custos mais altos. a, b, c, d, e, f) Baixa oferta madeira legal, incentivando a procura por madeira de extração ilegal para atender ao mercado.		Determinar ao MMA e ao SFB que apresente, no prazo de 90 dias, Plano de Ação, identificando os respectivos responsáveis e prazos de implementação de tais ações com vistas a sanar as seguintes lacunas apontadas na auditoria: I) falta de cumprimento da disposição constante no art. art. 29, Lei 11.284/2006, no que se refere à possibilidade de o concessionário oferecer os direitos emergentes da concessão em garantia nos contratos de financiamento. II) falta de ações de incentivo e de fomento para a concessão, a exemplo de: linhas de crédito subsidiadas, incentivos fiscais e tributários, vinculação das compras públicas à rastreabilidade da madeira, formação de recursos humanos e desenvolvimento de cadeias produtivas para o setor florestal.	Maior competitividade nas licitações, possibilitando o alcance de ofertas mais vantajosas para a administração. Incentivo à maior participação de empresas madeireiras consolidadas e com experiência no mercado. Fortalecimento da política de concessão florestal junto ao setor madeireiro.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

A2- Existem ações que, observadas, podem vir a aumentar o retorno econômico da concessão, ampliando a atratividade da política.

SITUAÇÃO ENCONTRADA	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	Boas Práticas	Determinações e Recomendações	BENEFÍCIOS ESPERADOS
(continuação)	f) Motta e Ferraz (2002): afirmam que a atividade madeireira sustentável é mais intensa em capital e apresenta um custo mais alto por unidade de produção do que as práticas de livre acesso; defendem que o preço da madeira deve ser compensatório, pois se os produtores industriais de madeira perceberem que os produtores privados mantêm a produção baseada na oferta de madeira barata não sustentável, não irão considerar a concessão como uma boa oportunidade de negócio; é necessário promover e dar informação completa em relação à área florestal nacional que será concessionada de forma a atrair investidores.	a, b, c, d, e, f) Respostas de Questionário aplicado aos concessionários (há consenso de que a concessão até o momento não estaria sendo rentável e estaria dando prejuízo). a, b, c, d, e, f) Entrevista com madeireiro local e com concessionários estaduais evidenciam o desinteresse em participar nas concessões federais devido às dificuldades de operacionalização apontada pelos concessionários com contratos no âmbito federal.	a, c, f) Ausência de incentivos e ações de fomento à concessão a exemplo de linhas de crédito específica para concessão (todos os concessionários reclamaram da falta de subsídios do governo e de linhas de crédito para concessão). b, e, f) Concorrência da madeira proveniente da concessão com a madeira ilegal (fragilidades no sistema de autorizações de planos de manejo, no DOF e no monitoramento, uso de madeira de origem ilegal nas serrarias (falsos rendimentos)). a) Falta de incentivo em capacitação de mão de obra para o manejo, ficando a cargo de o concessionário treinar os empregados. c) Baixa implementação da concessão está causando a perda da credibilidade no instrumento. a, c, f) Normativos de rendimento e produtividade da madeira que não correspondem com a realidade e possibilitam o esquentamento da madeira (especialistas e concessionários contestam os valores de referência definidos em normativos - IN MMA 5/2006; Resolução Conama 411/2009, Resolução SFB 2/2011, e demais normativos correlatos). c) Inventário amostral deficiente (Inventário Flona Saracá com margem de erro de 15%, enquanto o aceitável é de 10%) e desatualizado (Inventário Flona Jamari de 1983). a e c) Demora entre a assinatura do contrato e início da exploração (aprovação PMFS e POA): Amata assinou contrato em 9/2008 e iniciou exploração em 9/2010; Madeflona assinou contrato em 10/2008 e iniciou exploração em 8/2010; Sakura assinou contrato em 10/2008 e iniciou exploração em 9/2010; Ebata assinou contrato em 8/2010 e iniciou exploração em 9/2012; Golf assinou contrato em 8/2010 e ainda não iniciou exploração.	a, b, c, d, e, f) Dificuldades para operacionalizar a concessão.		III) reavaliação dos normativos que estipulam os índices de produtividade e rendimento volumétrico da madeira, com vistas a reduzir a possibilidade de superdimensionamento desses valores (IN MMA 5/2006; Resolução Conama 411/2009, Resolução SFB 2/2011, e demais normativos correlatos); IV) normatização de definição mais precisa do que será considerado danos causados ao meio ambiente previstos na Lei 11.284/2006, art. 21, inciso I, com vistas a permitir o dimensionamento de potenciais custos desses danos para efeitos de contratação de seguros por parte dos concessionários. Recomendar ao Serviço Florestal Brasileiro que analise os questionamentos levantados pelos concessionários e avalie a necessidade de implementação de medidas necessárias para melhorar a atratividade das concessões florestais, dada a necessidade de ampliar os resultados da política a fim de alcançar os objetivos estabelecidos na exposição de motivos que acompanhou o anteprojeto da Lei 11.284/2006.	

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

~~Questão 2: Em que medida os resultados alcançados pelas concessões em execução têm contribuído para o~~ alcance da conservação das florestas brasileiras e para o desenvolvimento socioeconômico da região?

A1- As concessões florestais implementadas apresentam resultados favoráveis em pequena escala os quais podem ser ampliados à medida que a política de concessão for sendo consolidada.							
SITUAÇÃO ENCONTRADA	**CRITÉRIO**	**EVIDÊNCIA**	**CAUSA**	**EFEITO**	**Boas Práticas**	**Determinações Recomendações**	**BENEFÍCIOS ESPERADOS**
Identificaram-se resultados favoráveis nas concessões atuais os quais podem ser ampliados com a consolidação da política, tais como: a) criação de 150 empregos diretos. b) disponibilização, em 2013, de R$ 110.000,00 para investimento nos municípios afetados. c) exploração da floresta em bases sustentáveis e fiscalização da área, favorecendo a conservação das florestas.	a, b e c) Lei 11.284/2006, art. 30, V, VIII, IX, XIII: estabelece as cláusulas essenciais do contrato de concessão. b) Lei 11.284/2006, art. 39: determina a distribuição de recursos da concessão aos municípios afetados. a e c) Lei 11.284/2006, art. 2º, II e IV: define os princípios da gestão de florestas públicas.	a, b e c) Relatórios de Gestão e Desempenho do SFB que apresentam avaliação dos indicadores de desempenho dos concessionários (menor impacto ambiental, investimentos para a comunidade local, geração de empregos - as quatro empresas concessionárias geraram cerca de 150 empregos diretos). a) Respostas de Questionário aplicado aos empregados (Primeiro emprego formal de 20% dos funcionários entrevistados; 80% dos funcionários entrevistados receberam treinamento e capacitação; 50% dos funcionários entrevistados aumentaram a renda familiar com o trabalho na concessão; a maioria dos funcionários entrevistados apontou a geração de emprego formal e aumento da renda da população local como principal melhoria advinda da concessão). c) Relatórios de Fiscalização do SFB os quais apresentam dados sobre o monitoramento do sistema de cadeia de custódia e da exploração florestal. c) Artigo Azevedo e Tocantins (2006): afirma que é esperada a redução dos índices de desmatamento com a concessão florestal.	a) O concessionário tem o dever legal de priorizar a contratação de mão de obra local. b) Previsão legal de disponibilização de recursos para aplicação nos municípios afetados (Lei 11.284/2006, art. 39). c) O concessionário auxilia na fiscalização da área. c) O SFB monitora a exploração e toda a cadeia de custódia da madeira proveniente da concessão, com vistas a assegurar a exploração em bases sustentáveis. a) O emprego formal propicia o planejamento econômico das famílias.	a) Melhoria nos indicadores de empregos formais. a) Especialização de mão de obra para o setor madeireiro, uma vez que atividade de manejo exige capacitação. b) Melhorias em infraestrutura dos municípios afetados. b) Aquecimento da economia local tanto em decorrência das aquisições feitas pelos empresários como em resultado de possível mudança no padrão de consumo das famílias. c) Baixo impacto da exploração dos recursos madeireiros na floresta.		Recomendar ao Serviço Florestal Brasileiro que estude formas de oferecer auxílio aos estados e municípios beneficiados pela concessão, tanto para instituírem seus conselhos de meio ambiente, como para orientá-los sob a forma de acesso e uso dos recursos oriundos da concessão florestal, com vistas a favorecer o alcance dos benefícios oriundos da concessão por parte desses estados e municípios.	Perspectiva de incremento dos benefícios observados com a ampliação da quantidade de concessões firmadas. Sumário Executivo do MMA sobre a contribuição das UC's para Economia Nacional (2011) afirma que a produção de madeira em tora nas Florestas Nacionais e Estaduais da Amazônia oriundas da concessão florestal tem potencial de gerar para economia R$ 1,2 bilhão a R$ 2,2 bilhões ao ano.

Equipe de Auditoria:

Maria Miguel R.N.Gonzalez – 5.665-0 (coordenadora)
Elisângela Papst – 5.082-2

Supervisor:

Fernando Antônio Dorna Magalhães – 3.864-4.

Tutora Seaud:

Mariana Priscila Maculan -

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

APÊNDICE E – MODELOS DE QUESTIONÁRIO E ENTREVISTAS

A- Roteiro de entrevista com os concessionários

Concessão:

Nome do concessionário:

1. A concessão florestal tem sido rentável? ( ) sim ( ) não
   Comentários:
2. A concessão tem dado prejuízo? ( ) sim ( ) não
   Comentários:
3. Quais as dificuldades enfrentadas para participar do processo de concessão?
   Dificuldade para oferecer a garantia ( ) sim ( ) não
   Preço mínimo elevado ( ) sim ( ) não
   Burocracia ( ) sim ( ) não
   Demora no processo licitatório ( ) sim ( ) não
   Outros:
4. Quais as dificuldades enfrentadas para executar a concessão?
   Madeira ilegal ( ) sim ( ) não
   Falta de fiscalização ( ) sim ( ) não
   Alto custo operacional ( ) sim ( ) não
   Alto custo dos investimentos ( ) sim ( ) não
   Alto custo dos investimentos para bonificação ( ) sim ( ) não
   Dificuldades para obtenção de crédito ( ) sim ( ) não
   Inexistência de linhas de crédito específica ( ) sim ( ) não
   Falta de subsídio ( ) sim ( ) não
   Baixa rentabilidade ( ) sim ( ) não
   Rotatividade da mão de obra ( ) sim ( ) não
   Dificuldade para capacitar a mão de obra ( ) sim ( ) não
   Variadas instâncias governamentais que atuam no processo (ICMBio, Ibama, SFB) ( ) sim ( ) não
   Outros:
5. O que o atraiu para participar da concessão?
6. Você se arrependeu de entrar na concessão?
7. Que ações governamentais poderiam ser adotadas para melhorar a atratividade da concessão florestal e para viabilizar as concessões em andamento?

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.

8. Você pode citar algumas melhorias que ocorreram após a instalação da concessão?
9. Que facilidades tem sido oferecidas pelo governo para participação e implementação da concessão?

B- Roteiro de entrevista com os funcionários das concessionárias

Concessão: **Profissão:**

1. Grau de satisfação dos empregados em relação aos benefícios advindos das concessões.

10. Você já tinha emprego formal antes do atual emprego? ( ) sim ( ) não
11. Você tinha alguma outra fonte de renda antes do atual emprego? ( ) sim ( ) não
12. Você recebeu ou vai receber algum tipo de treinamento para trabalhar na concessão? ( ) sim ( ) não
13. O ganho atual é maior, igual ou menor do que o ganho na atividade anterior? ( ) maior ( ) igual ( ) menor
14. Você pode citar algumas melhorias que ocorreram após a instalação da concessão?

C- Roteiro de entrevista com a comunidade de entorno das Flonas

Nome:

Concessão: **Profissão:**

2. Grau de satisfação das comunidades em relação aos benefícios advindos das concessões.

15. A concessão florestal gerou emprego para algum membro da família? ( ) sim ( ) não
16. A concessão florestal gerou melhorias na comunidade (escolas, estradas, serviços, benfeitorias, etc.)? ( ) sim ( ) não
17. A concessão florestal gerou algum aumento nos ganhos da família? ( ) sim ( ) não
18. A população está satisfeita com os benefícios advindos da concessão? ( ) sim ( ) não

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 50868269.