

TC 021.791/2016-3

Natureza: Monitoramento

Órgão/Entidade: Ministério do Meio Ambiente (MMA), Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)

Ministro-Relator: Weder de Oliveira

Proposta: Mérito

1. Introdução

1.1 Deliberações: Acórdão 2.176/2014 - Plenário.

1.2 Visão Geral do Objeto

Trata-se de monitoramento, com base no art. 243 do Regimento Interno/TCU, para verificar o atendimento das decisões prolatadas no Acórdão 2.176/2014-TCU-Plenário, o qual decorreu de auditoria operacional realizada em atendimento ao Acórdão 3.494/2012 – TCU-Plenário.

2. A auditoria teve como objetivo 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.

3. Ao julgar os autos, o TCU, mediante o Acórdão 2.176/2014 - Plenário, deliberou:

9.1. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente e ao Serviço Florestal Brasileiro, nos termos do art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, III, do RI/TCU, que, à luz dos dados expressos na tabela referenciada no item 28 da proposta de deliberação, avaliem as razões do não cumprimento das metas estabelecidas nos contratos de gestão dos anos de 2010 a 2012, relativamente à conclusão dos processos de concessão florestal, e promovam medidas tendentes a aprimorar o planejamento de outorgas de concessões florestais;

9.2. recomendar ao Serviço Florestal Brasileiro, nos termos do art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, III, do RI/TCU, que:

9.2.1. analise a pertinência das manifestações colhidas nos autos no sentido de que as concessões florestais estão perdendo atratividade, em razão dos seguintes problemas, relacionados no item 34 da proposta de deliberação: a) o elevado preço mínimo da concessão; b) o alto nível de investimento inicial requerido para operacionalizar uma concessão florestal; c) a excessiva demora para obter os documentos necessários ao início da exploração, após a assinatura do contrato; d) o elevado nível de garantias exigido do concessionário; e) as deficiências dos inventários florestais que suportam os dados apresentados nos editais de licitação; f) a forte concorrência da exploração ilegal ou não sustentável; e g) a ausência de incentivos e ações de fomento que estimulem a concessão florestal.

9.2.2. avalie se as alegações dos concessionários acerca da falta de definição dos “eventuais danos causados ao meio ambiente” e da indefinição do que sejam os “direitos emergentes” da concessão, expostas no item 38 da proposta de deliberação, são procedentes e, se for o caso, adote as medidas necessárias, ou proponha tais medidas a quem detenha autoridade e competência para adotá-las,

para que seja facilitada a apresentação de garantias pelo licitante e tornada efetiva a possibilidade de oferta dos direitos emergentes como garantia para a obtenção de financiamentos necessários à operação da concessão;

9.2.3. conheça e avalie os procedimentos levados a efeito pelo Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará (Ideflor) após a assinatura do contrato de concessão, de forma a coligar subsídios para a formulação de modificações procedimentais que reduzam o prazo de início da exploração das concessões florestais, como referenciado no item 21 da proposta de deliberação;

9.3. alertar o Ministério do Meio Ambiente e o Serviço Florestal Brasileiro que, transcorridos mais de oito anos da criação desse serviço, a inexistência do regimento interno implica inobservância do disposto no art. 56, § 1º, IV, da Lei 11.284/2006, bem como configura omissão prejudicial à adequada e necessária definição de responsabilidades e de processos gerenciais, condição imprescindível ao melhor desempenho das atribuições específicas da instituição;

9.4. cientificar o Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis sobre a necessidade de que sejam analisados os procedimentos levados a efeito após a assinatura do contrato de concessão, com o objetivo de identificar e solucionar situações que estejam retardando o início da operação em prazo menor do que os que até aqui têm sido verificados;

1.3 Metodologia utilizada

4. De forma geral, efetuando-se adaptações que se mostraram necessárias, a realização do presente monitoramento apoiou-se nas orientações constantes dos Padrões de Monitoramento instituídas por meio da Portaria-Segecex-TCU 27/2009.

5. Ao iniciar os trabalhos do monitoramento, avaliou-se ser conveniente realizar reunião com gestores do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), para noticiar o início dos trabalhos e coletar depoimentos sobre a implementação do acórdão em análise. No entanto, devido à incompatibilidade de horário com as agendas dos atores envolvidos e em razão do exíguo prazo para conclusão do monitoramento, não foi possível a realização das reuniões propostas, que foram substituídas por contatos telefônicos e mensagens eletrônicas com os respectivos gestores. Dessa forma, propôs-se dar andamento aos trabalhos realizando diligência ao MMA, SFB e Ibama, para que informassem a este Tribunal as medidas adotadas para atendimento das deliberações prolatadas no Acórdão 2.176/2014 – TCU-Plenário.

1.4 Objetivo do Monitoramento

6. Monitorar a implementação das deliberações prolatadas no Acórdão 2.176/2014 – TCU-Plenário.

2. Análise do Atendimento das Deliberações

7. Em resposta à diligência, o SFB enviou ao TCU o Ofício 257/2016/GAB/SFB/MMA (peça 12) e documentos, via email, peças 14 a 18. Por sua vez, o Ibama encaminhou o Ofício 02001.009162/2016 do Gabinete da Presidência/IBAMA (peça 11) e o MMA, o Ofício 190/2016/SECEX/MMA (peça 13).

8. Inicialmente, cumpre informar que, com vistas a facilitar a apreciação, a análise do atendimento das deliberações será feita por órgão/entidade, iniciando-se pelas deliberações encaminhadas ao SFB, principal ator no processo de concessão florestal federal, conforme se segue:

a) Deliberações ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB)

Deliberação: 9.2 recomendar ao Serviço Florestal Brasileiro, nos termos do art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, III, do RI/TCU, que:

9.2.1. analise a pertinência das manifestações colhidas nos autos no sentido de que as concessões florestais estão perdendo atratividade, em razão dos seguintes problemas, relacionados no item 34 da proposta de deliberação: a) o elevado preço mínimo da concessão; b) o alto nível de investimento inicial requerido para operacionalizar uma concessão florestal; c) a excessiva demora para obter os documentos necessários ao início da exploração, após a assinatura do contrato; d) o elevado nível de garantias exigido do concessionário; e) as deficiências dos inventários florestais que suportam os dados apresentados nos editais de licitação; f) a forte concorrência da exploração ilegal ou não sustentável; e g) a ausência de incentivos e ações de fomento que estimulem a concessão florestal.

Situação que levou à proposição das deliberações:

9. O relatório da auditoria destacou pontos que, segundo os concessionários e especialistas entrevistados, impactavam negativamente o retorno econômico da concessão florestal. Esse destaque tinha como propósito jogar luz sobre tais questões, para efeitos de análise por parte do SFB, a fim de avaliar a possibilidade de possíveis aperfeiçoamentos no processo de concessão florestal federal (itens 93 a 140 do Relatório de Auditoria).

Providências adotadas:

10. No que se refere ao preço, o Serviço Florestal Brasileiro respondeu que tem buscado o aprimoramento contínuo da metodologia de precificação para as concessões florestais. Conforme o SFB, busca-se sempre o objetivo de atingir um preço que seja atrativo para o mercado e que reflita o mais fielmente possível o valor do estoque madeireiro em pé passível de manejo. O SFB assevera que o procedimento de determinação de preço para o produto madeira em tora em editais de licitação para a concessão florestal são baseados em três aspectos centrais: i) pesquisas de mercado nos polos madeireiros adjacentes às áreas a serem licitadas, ii) uso da precificação reversa, a partir do preço de toras vendidas no pátio das indústrias de processamento primário e iii) verificação da viabilidade econômica dos preços estimados (peça 12, p.2).

11. Aduz o SFB, que os preços do edital refletem a realidade do mercado de toras de madeira regional e afirma que a pesquisa de preços é focada no levantamento dos preços de mercado da madeira em tora posta no pátio das indústrias transformadoras de madeira localizadas no raio econômico de 150 km da área explorada, o que seria a distância máxima de viabilidade econômica para transporte de toras.

12. O SFB assinala que, após essa precificação reversa, os valores ainda passam por uma análise de viabilidade econômica para verificar se as taxas internas de retorno projetadas são compatíveis com as taxas estimadas pelo SFB, para conferir atratividade ao processo. O SFB acrescenta que promove frequentemente análises técnicas com o objetivo de avaliar e refinar seus métodos de precificação, mencionando estudo de precificação para concessões florestais que teria sido realizado em 2015, o qual teria sido utilizado para determinação do preço mínimo da concessão florestal nas Florestas Nacionais de Itaituba I e II, localizadas no estado do Pará.

13. O SFB ressalta, por fim, que a assertiva por parte do TCU de que o preço mínimo dos editais seria elevado não estaria respaldada nos resultados das licitações realizadas, atestando que nas licitações das 27 Unidades de Manejo Florestal (UMF) realizadas até o momento, foram recebidas 71 propostas e com preços superiores aos estabelecidos nos editais (peça 12, p. 3).

14. Quanto ao alto nível de investimento inicial requerido para operacionalizar uma concessão florestal, o SFB destaca que a exploração madeireira em florestas nativas deve ser feita com base nas técnicas de baixo impacto, ressaltando que os custos da exploração madeireira com impacto reduzido não são comparáveis aos custos da exploração tradicional, a qual seria frequentemente realizada com baixo planejamento e arranjos precários de contratação de mão de obra.

Acrescentou que o fato de não haver custo de aquisição de terra na concessão florestal representa uma vantagem importante em termos de custos iniciais quando comparada à exploração em áreas privadas.

15. O SFB realça que o custo inicial da exploração, o qual estaria concentrado na instalação de infraestrutura e aquisição de equipamentos pesados, seria diluído ao longo dos 40 anos de contrato e que isso seria levado em consideração por parte de todos os proponentes ao prepararem e apresentarem suas propostas. E conclui destacando que a exploração madeireira com base sustentável, apesar de exigir custos iniciais superiores quando comparada à exploração tradicional, garante benefícios socioeconômicos e ambientais muito superiores aos observados naquele modelo.

16. No que diz respeito à demora para obter os documentos necessários ao início da exploração, o SFB ressalta o fato de as competências relativas às concessões florestais serem repartidas entre o SFB, o ICMBio e o Ibama e assevera que o SFB, visando colaborar com os concessionários na obtenção das autorizações pertinentes, estabelece articulações com os órgãos envolvidos buscando tornar os processos mais transparentes e céleres.

17. O SFB afirma que, desde o primeiro contrato de concessão florestal assinado em 2008, o tempo decorrido entre a assinatura do ajuste e o início das atividades de exploração apresenta uma redução de cerca de 40%. Realça, porém, que os prazos entre a assinatura do contrato e a aprovação dos Planos de Manejo Florestal Sustentável, documento que equivale à licença operacional e está sob responsabilidade do Ibama, podem variar de acordo com a complexidade da área licitada.

18. Em relação ao elevado nível de garantias exigido do concessionário, o SFB defende que tais exigências têm como objetivo “assegurar à União e alinhar os incentivos do concessionário à finalidade da política pública, que é propiciar produção florestal sustentável, mantendo a floresta em pé”. E argumenta que a garantia é um poderoso instrumento para evitar prejuízos ao erário em caso de descumprimento dos contratos. O SFB destaca haver também o envolvimento de estados e municípios onde estão localizadas as áreas de concessão florestal, ademais das comunidades locais diretamente beneficiadas, alegando que, por isso, esse valor é calculado de forma a torná-lo proporcional aos riscos assumidos na assinatura do contrato.

19. O SFB realça que o valor da garantia é estipulado de acordo com o grau de risco envolvido em cada etapa, ou seja, quanto maior o risco de danos ambientais ou ônus à Administração, maior será a garantia exigida, motivo pelo qual os concessionários prestam essa garantia em percentuais crescentes (30% na fase pré-operacional, 30% na fase inicial do processo de exploração e 40% na fase de plena capacidade de produção florestal). O SFB destaca, ao final, que dentre as modalidades de garantia previstas na Lei de Florestas Públicas, existem as que não exigem a imobilização de seu valor total, como o seguro-garantia e a fiança bancária, podendo ser utilizadas por todos os licitantes, inclusive por associações comunitárias.

20. Em relação às deficiências dos inventários florestais que suportam os dados apresentados nos editais de licitação das concessões florestais, o SFB alega que os inventários que subsidiam a elaboração do edital apresentam informações preliminares necessárias para a concepção dos limites de cada unidade de manejo, além daquelas referentes ao potencial madeireiro da área a ser concedida e argumenta que, por se tratar de inventários amostrais, eles apresentam estimativas e, por isso mesmo, sujeitas a erros. O SFB alega que a obtenção de informações censitárias tornaria o custo de estruturação da concessão demasiadamente elevado e inviabilizaria o próprio empreendimento.

21. Segundo o SFB, por se tratar de levantamento amostral, as informações afetas ao inventário florestal, fornecidas nos editais de licitação, possuem caráter genérico e, por isso, estão sujeitas a expressivas variações ao limitar a análise ao volume de uma espécie ou alguma parte da área inventariada. O SFB ressalta que a diferença entre o volume estimado pelo inventário e aquele efetivamente retirado da floresta tende a diminuir à medida que se avança a colheita na área total do contrato (Unidade de Manejo Florestal - UMF), considerando-se, também, o volume total de madeira manejada (somatório de todas as espécies colhidas). O SFB afirma que, em razão dessas limitações,

é facultado aos interessados visitarem a área em licitação para avaliação do potencial da floresta, de forma a enriquecer as informações constantes no inventário florestal. E, por fim, atesta que vem estudando alternativas para melhorar as estimativas de volume comercial dos inventários florestais realizados para subsidiarem os editais de concessão florestal.

22. Quanto à concorrência da exploração ilegal ou não sustentável, o SFB afirma que, no âmbito de suas competências institucionais, vem trabalhando ao longo dos anos para ampliar as áreas sob concessão florestal e aumentar a disponibilidade de madeira legal no mercado, destacando entre as medidas adotadas para esse combate o desenvolvimento e aperfeiçoamento de ferramentas de monitoramento e de rastreabilidade da madeira das concessões florestais, para diferenciar essa madeira e conferir maior transparência e segurança dessa fonte do produto ao mercado consumidor.

23. O SFB assinala que mesmo não estando as ações de fiscalização e combate das atividades madeireiras ilegais dentro de suas competências, a entidade realiza monitoramento periódico da exploração seletiva nas florestas públicas sob concessão florestal, por meio de ferramentas de análise de imagens de satélite, e comunica ao ICMBio e ao Ibama quando são observadas explorações não autorizadas nas proximidades das concessões.

24. No que se refere à ausência de incentivos e ações de fomento que estimulem a concessão florestal, o SFB destaca que tal atuação se concentra em ações de capacitação de mão-de-obra dos concessionários, por meio de cursos oferecidos pelo Instituto Floresta Tropical, localizado em Paragominas, no estado do Pará, ressaltando que a falta de capacitação de mão de obra é frequentemente apontada como um dos principais gargalos para a implantação de projetos de manejo florestal sustentável.

25. O SFB destaca que, além da capacitação, os contratos de concessão florestal, visando estimular a atratividade à concessão florestal, trazem uma série de indicadores que, se atendidos, propiciam aos concessionários obter descontos sobre o preço contratado. O SFB destacou entre esses indicadores os relativos ao potencial para aumentar a capacidade da mão de obra na região da concessão, empregada pelo concessionário ou não, bem assim, o indicador de fator de agregação local ao produto.

26. O SFB ressalta que, ademais disso, está investindo no aprimoramento das tecnologias disponíveis para assegurar a procedência da madeira oriunda das concessões, realçando que, com isso, será mais fácil, rápido e claro diferenciar a madeira produzida nas concessões, que é legal e de origem controlada, daquela que não é, favorecendo aos concessionários o acesso a mercados mais exigentes, os quais também estariam dispostos a pagar mais por produtos florestais oferecidos nesses moldes, o que aumentaria as perspectivas de receita e a atratividade do negócio.

Análise:

27. Conforme já relatado, a recomendação em comento teve como propósito jogar luz sobre os fatores, os quais, segundo os especialistas entrevistados por ocasião da realização da auditoria, estavam prejudicando o alcance de maior retorno econômico por parte dos concessionários, para efeitos de análise por parte do SFB, a fim de avaliar a possibilidade de possíveis aperfeiçoamentos na política de concessões florestais federal.

28. Conforme se observa das respostas trazidas pelo SFB, a entidade vem se empenhando no aperfeiçoamento do processo de concessões florestais, mediante a adoção de medidas que contribuirão para corrigir as fraquezas assinaladas no relatório de auditoria. Diante disso, considera-se que a recomendação foi atendida, sem prejuízo, entretanto, de futuros acompanhamentos por parte deste Tribunal.

9.2.2. avalie se as alegações dos concessionários acerca da falta de definição dos “eventuais danos causados ao meio ambiente” e da indefinição do que sejam os “direitos emergentes” da concessão, expostas no item 38 da proposta de deliberação, são procedentes e, se for o caso, adote as medidas necessárias, ou proponha tais medidas a quem detenha autoridade e competência para adotá-las, para que seja facilitada a apresentação de garantias pelo licitante e tornada efetiva a possibilidade de oferta dos direitos emergentes como garantia para a obtenção de financiamentos necessários à operação da concessão;

Situação que levou à proposição das deliberações:

29. Outro ponto identificado como potencial entrave do processo de concessão florestal federal apontado no relatório de auditoria foi em relação ao atendimento da garantia do contrato estabelecida pela Lei 11.284/2006, ante a falta de definição do que seria “eventuais danos causados ao meio ambiente”, termo que seria considerado muito amplo pelas seguradoras e de difícil avaliação do custo de uma possível indenização por tais danos (item IV, do Relatório de Auditoria).

30. Além disso, os concessionários se queixaram que, além de inexistir linhas de crédito específicas para concessão, os bancos não aceitavam os direitos emergentes da concessão como garantia para os financiamentos, aumentando as dificuldades enfrentadas pelos concessionários nesse aspecto (item VII, do Relatório de Auditoria).

Providências adotadas:

31. O SFB argumenta que os danos ambientais são tratados em uma série de normativas, que vão desde leis, mencionando as Leis 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais); 11.284/2006 (Lei de Gestão de Florestas Públicas); 12.651/2012 (Código Florestal Brasileiro), passando por resoluções do Conama e do SFB, além de Instruções Normativas e Portarias do MMA, Ibama e ICMBio, não citando, entretanto, quais seriam tais normativos infralegais. De acordo com o SFB, ao analisar esse conjunto de normas, “o termo “eventuais danos causados ao meio ambiente” adquire considerável substância e concretude, sendo bem delimitado para direcionar as ações do concessionário florestal e seus pleitos junto a instituições financeiras”.

32. Quanto à indefinição dos direitos emergentes, o SFB diz discordar da avaliação dos órgãos de controle de que se trata de um empecilho para aumentar a atratividade das concessões. Em sua opinião, essa dificuldade não decorre da falta de definição do conceito. Conforme o SFB, a Lei 11.284/2006 é clara ao explicitar que o concessionário terá o direito de praticar o manejo florestal sustentável mediante pagamento de outorga. O SFB realça que, “de forma análoga a outras concessões, os direitos emergentes decorrem das perspectivas de receita do concessionário ao longo do contrato referente ao empreendimento da concessão”. Isto é, “os direitos emergentes se referem, grosso modo, ao estoque de produtos florestais passíveis de manejo ao longo de todo o contrato”.

33. O SFB anuncia que se encontra em tramitação, na situação aguardando parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania na Câmara dos Deputados, uma proposta de alteração do Código Civil (Projeto de Lei 723/2015), o qual adiciona madeira e produtos madeireiros ao rol de objetos passíveis de penhor agrícola (art. 1.442 da Lei 10.406/2002 - Código Civil). Conforme o SFB, essa alteração do Código daria mais “concretude e segurança aos direitos emergentes da concessão florestal, propiciando condições mais favoráveis para o desenvolvimento da economia florestal e aumentando a atratividade das concessões florestais”.

Análise:

34. Em resumo, a recomendação propôs que o SFB avaliasse as alegações dos concessionários sobre os entraves na obtenção de crédito para operar a concessão florestal. Conforme o SFB, os normativos já editados, entre eles, normas de autoria do próprio SFB, eliminam as dúvidas sobre o que seriam danos ambientais e direitos emergentes, o que facilitaria a negociação entre os

concessionários e os agentes financeiros visando a obtenção de créditos. Diante disso, considera-se atendida a recomendação.

9.2.3. conheça e avalie os procedimentos levados a efeito pelo Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará (Ideflor) após a assinatura do contrato de concessão, de forma a coligir subsídios para a formulação de modificações procedimentais que reduzam o prazo de início da exploração das concessões florestais, como referenciado no item 21 da proposta de deliberação;

Situação que levou à proposição das deliberações:

35. Destacou-se que a falta de coordenação da atuação dos vários atores envolvidos no processo de concessão florestal federal mostrava-se como um dos possíveis entraves que prejudicavam o alcance de resultados mais robustos na concessão florestal, uma vez que se constatou a ocorrência de demora na manifestação desses atores no âmbito do processo, propiciando a ocorrência de prejuízos aos concessionários, ante o alto valor investido para participar do processo.

36. Nesse sentido, citou-se como exemplo a atuação do Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará (Ideflor), entidade que respondia pelo processo de concessão naquele estado e atuava como interlocutor entre os concessionários e o órgão licenciador, com vistas a reduzir a quantidade de balcões que esses empresários teriam que percorrer para dar andamento ao processo de concessão, propiciando maior agilidade na implantação da concessão, uma vez que se verificou importante redução nos prazos, ao se comparar com o andamento do processo de concessão florestal federal (item I, do Relatório de Auditoria)

Providências adotadas:

37. Segundo o SFB, foram analisados os procedimentos adotados pelo Ideflor e concluiu-se que o escopo dos procedimentos realizados no estado do Pará é incompatível com esfera federal, visto que há distinta repartição de competências nos âmbitos federal, estadual e municipal, destacando que, naquele estado, o Ideflor é gestor das Unidades de Conservação estaduais e agente regulador das concessões estaduais e que o licenciamento operacional do manejo florestal sustentável estaria a cargo da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (Semas).

38. O SFB ressalta que, no governo federal, as competências referentes às concessões florestais são repartidas entre SFB, ICMBio e Ibama, destacando que as atividades realizadas desde a fase de habilitação das florestas até o acompanhamento da exploração são compartilhadas entre os três órgãos, cujas competências, em cada etapa do processo, são razoavelmente bem delimitadas em lei e que, com isso, o escopo para alteração de competências é limitado. O SFB assinala que, considerando a independência entre os órgãos e os prazos institucionais estabelecidos por atuação de cada entidade, não há como impor prazos limites às etapas que sucedem a assinatura dos contratos de concessão, restando ao SFB a articulação com as demais entidades envolvidas, no intuito de agilizar o prazo de início da exploração.

Análise:

39. A recomendação propôs ao SFB avaliar a viabilidade de aplicar, no processo de concessão federal, o modelo de atuação adotado pelo Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará (Ideflor), ante os resultados alcançado naquele estado em relação à agilidade no processo de concessão estadual. Entretanto, conforme o SFB, o modelo praticado no estado do Pará não pode ser aplicado no âmbito federal, em razão da repartição de competências entre as três unidades da federação para atuação no tema. Diante disso, por considerar que a deliberação não mais seja aplicável, considera-se insubsistente a recomendação, sem reformulação da deliberação original.

b) Deliberações ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)

Deliberação: 9.1. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente e ao Serviço Florestal Brasileiro, nos termos do art. 43, I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, III, do RI/TCU, que, à luz dos dados expressos na tabela referenciada no item 28 da proposta de deliberação, avaliem as razões do não cumprimento das metas estabelecidas nos contratos de gestão dos anos de 2010 a 2012, relativamente à conclusão dos processos de concessão florestal, e promovam medidas tendentes a aprimorar o planejamento de outorgas de concessões florestais;

Situação que levou à proposição das deliberações:

40. Destacou-se, no relatório de auditoria, que, apesar da alta expectativa gerada à época da edição da Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei 11.284/2006), de que o instrumento da concessão florestal alcançasse grande abrangência em curto prazo - decorridos seis anos, apenas cinco lotes de concessão haviam sido submetidos à licitação, frustrando tal expectativa e descumprindo as metas previstas nos Contratos de Gestão estabelecidos entre o MMA e o SFB no período de 2010 a 2012 (Capítulo 2.2, Relatório de Auditoria)

Providências adotadas:

41. O Ministério do Meio Ambiente limitou-se a encaminhar os ofícios elaborados pelo SFB e pelo Ibama, não se manifestando sobre as deliberações (peça 13)

42. O SFB, por sua vez, atesta que tem promovido constantes alterações na forma de elaboração do Plano Anual de Outorga Florestal e das metas estabelecidas, visando aproximar-se da capacidade operacional de entrega do SFB. Destaca, porém, que o SFB não é o único ente responsável pela concretização da concessão florestal, mencionando, como exemplo, a atuação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), entidade responsável pela elaboração do Plano de Manejo da Unidade de Conservação, instrumento exigido para a promoção de concessão florestal em unidades de conservação.

43. Em relação ao descumprimento da meta no período mencionado, o SFB alega que, naqueles anos, os processos licitatórios “sofreram atrasos e as metas não foram cumpridas por uma série de razões, frequentemente alheias ao SFB. Entre as razões, destacaram-se: (i) judicialização de processos licitatórios pelos próprios proponentes, atrasando o cronograma da licitação e prejudicando o cumprimento das metas; (ii) não celebração de contratos de concessão referentes a concorrência já adjudicada por conta da não prestação de garantia de contrato pelo adjudicatário”.

44. O SFB afirma que os parâmetros e regras que disciplinam a concessão são constantemente reavaliados, visando aprimorar os processos de concessão, ressaltando que ao longo de 2014 e 2015, mediante a contratação de consultoria, o processo de concessão florestal foi amplamente estudado e redesenhado com tal finalidade.

45. Sobre tal consultoria, solicitamos ao SFB o envio de documentos que sinalizassem tal aprimoramento. O SFB encaminhou, via email, cópias de apresentações em PowerPoint e mapas de processo, destacando ações que estão sendo implementadas nesse sentido. Desses documentos, extraiu-se excertos, os quais foram juntados a estes autos às peças 14 a 18.

46. O Ibama, por sua vez, inicia a resposta discorrendo sobre as atribuições dos órgãos do Sisnama estabelecidas na Lei 11.284/2006, normativo que criou o SFB. O Instituto afirma que, no âmbito de sua competência, tem envidado todos os esforços no sentido do recebimento, análise, vistoria e aprovação dos Projetos de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) sob regime de Concessão Florestal e informa que, em 2016, todos os pedidos de exploração sob regime de Planos Operacionais Anuais (POA) foram avaliados e devidamente aprovados pelo Ibama, já possuindo inclusive as respectivas Autorizações de Exploração Florestal (Autex) (peça 11, p.3).

47. Em seguida, o Instituto apresenta um relato sobre as atividades que são desenvolvidas pelas unidades estaduais do Ibama em relação à concessão florestal e destaca que as unidades têm exercido suas funções conforme estabelece a legislação e que tem promovido o “devido saneamento.

dos procedimentos operacionais de maneira a afastar situações que eventualmente acarretassem letargia no processo autorizativo e consequentemente no início das operações de exploração no âmbito do Plano de Manejo Florestal Sustentável a partir da assinatura do contrato de concessão” (peça 11, p.5).

Análise:

48. Conforme se verifica, o SFB está empenhado em aperfeiçoar os procedimentos relativos à concessão florestal, inclusive com o apoio de consultoria para auxiliar na identificação dos entraves que prejudicam o deslanche do processo de concessão federal, o que tende a propiciar o cumprimento das metas, conforme ressalta a deliberação em análise. Já o Ibama atesta estar atuando de forma a contribuir para o alcance de tais resultados, tendo trazido em sua manifestação elementos de sua atuação em relação ao noticiado. Diante disso, considera-se que a recomendação encontra-se em implementação, uma vez que se considera que as providências para implementar a deliberação ainda estão em curso. No entanto, deixa-se de propor novo monitoramento, considerando-se que tal informação pode ser acompanhada por meio dos relatórios de gestão apresentados anualmente pelo SFB.

Deliberação: 9.3. alertar o Ministério do Meio Ambiente e o Serviço Florestal Brasileiro que, transcorridos mais de oito anos da criação desse serviço, a inexistência do regimento interno implica inobservância do disposto no art. 56, § 1º, IV, da Lei 11.284/2006, bem como configura omissão prejudicial à adequada e necessária definição de responsabilidades e de processos gerenciais, condição imprescindível ao melhor desempenho das atribuições específicas da instituição;

Situação que levou à proposição das deliberações:

49. Constatou-se, à época da realização da auditoria, que o Serviço Florestal Brasileiro, unidade criada para gerir a concessão florestal federal, ainda atuava 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. Ao ser questionado sobre a aprovação do regimento interno, o SFB respondeu que a elaboração do documento encontrava-se em andamento e que, para finalizá-lo, o Conselho Diretor do SFB estava aguardando a conclusão de reestruturação de competências do SFB que estava sendo realizada pelo MMA (Capítulo 3.1, item II, Relatório de Auditoria).

Providências adotadas:

50. O SFB repete a alegação de que a conclusão do Regimento Interno da entidade estaria aguardando a conclusão de processo de alteração da estrutura funcional do Ministério do Meio Ambiente, o qual teria se iniciado na nova gestão do Ministério, em meados de junho de 2016. Conforme o SFB, nessa reestruturação serão definidas as competências e possíveis novas atribuições do SFB. Tal reformulação estaria em andamento nas tratativas que estariam ocorrendo entre o MMA e Ministério do Planejamento (peça 12, p.8).

51. O MMA, conforme já relatado, não se manifestou sobre as deliberações em comento, limitando-se a encaminhar as respostas elaboradas pelo SFB e pelo Ibama (peça 13).

Análise:

52. Inicialmente, cabe assinalar que, por ocasião da realização da auditoria, apontou-se que a atuação informal do SFB, devido à falta do Regimento Interno, era um dos fatores que poderia estar prejudicado o avanço do processo das concessões florestais federal. Naquela ocasião, os gestores do SFB informaram que aguardavam a definição das competências do SFB por parte do MMA para concluir o Regimento da entidade. Decorridos dois anos da realização da auditoria, constata-se que a situação continua a mesma e sob os mesmos argumentos.

53. Tal postura do MMA em relação ao SFB sinaliza, no mínimo, descuido com a política de gestão de florestas públicas para produção sustentável estabelecida pela Lei 11.284/2006. Vale realçar que o SFB foi instituído por esse mesmo normativo, o que significa que o SFB, apesar de existir há quase dez anos, ainda não teve suas competências regulamentadas. Essa situação pode interferir negativamente na gestão do SFB e, por consequência, prejudicar o andamento das concessões florestais federais no Brasil.

54. Realce-se que a deliberação em comento visava alertar as entidades envolvidas sobre os efeitos que a ausência do regimento interno pode trazer tanto à gestão do SFB, como ao processo de concessão florestal sob sua gerência. No entanto, apesar de constatar que a entidade ainda permanece sem regimento interno, considera-se que a deliberação se encontra em implementação, uma vez que se considera que as providências para implementar a deliberação ainda estão em curso. Apesar disso, deixa-se de propor novo monitoramento, considerando-se que tal informação pode ser acompanhada por meio dos relatórios de gestão apresentados anualmente pelo SFB.

Deliberação: 9.4. cientificar o Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis sobre a necessidade de que sejam analisados os procedimentos levados a efeito após a assinatura do contrato de concessão, com o objetivo de identificar e solucionar situações que estejam retardando o início da operação em prazo menor do que os que até aqui têm sido verificados.

Situação que levou à proposição das deliberações:

55. Observou-se que os trâmites do processo de concessão florestal federal estavam propiciando delonga considerável no prazo entre a assinatura do contrato e o início da exploração pelo concessionário, avaliando-se que tal situação poderia contribuir para o aumento dos custos operacionais da concessão e para a redução da atratividade da concessão florestal federal (Capítulo 3.2, item III, Relatório de Auditoria)

Providências adotadas:

56. O SFB considerou que este item já teria sido respondido no item c da deliberação 9.2.1. Já o MMA, conforme já relatado, não se manifestou sobre as deliberações, limitando-se a encaminhar as respostas apresentadas pelo SFB e pelo Ibama (peça 13). Quanto ao Ibama, a resposta encaminhada pelo Instituto refere-se a todas as deliberações feitas ao Ibama por meio do acórdão em análise (peça 11).

Análise:

57. Assim, aproveita-se as análises feitas em relação às deliberações 9.1 e 9.2.1, para considerar que a deliberação 9.4 foi atendida.

3. Conclusão

58. O presente monitoramento teve por objetivo avaliar o grau de implementação das deliberações prolatadas Acórdão 2.176/2014–TCU–Plenário, o qual decorreu de auditoria operacional realizada com o objetivo de 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.

59. O quadro a seguir apresenta um resumo do grau de atendimento das deliberações prolatadas no acórdão em comento, sendo que 40% delas foram consideradas implementadas, 40% em implementação e 20% não aplicável ou insubsistente.

Grau de Implementação da Deliberações					
Deliberação	Cumprida ou Implementada	Em cumprimento ou Em implementação	Parcialmente cumprida/ Parcialmente implementada	Não cumprida ou Não implementada	Não aplicável
<i>Item 9.1.</i>		X			
<i>Item 9.2.1</i>	X				
<i>Item 9.2.2</i>	X				
<i>Item 9.2.3</i>					X
<i>Item 9.3</i>		X			
<i>Item 9.4</i>	X				
Quantidade	2	2			1
Percentual	40%	40%			20%

Quadro 1: Grau de atendimento das deliberações do Acórdão 2.176/2014–TCU-Plenário

60. Da análise realizada sobre o atendimento das deliberações, considera-se como avanços observados após a realização da auditoria, o empenho do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) no aperfeiçoamento do processo de concessões florestais, mediante a adoção de medidas que contribuirão para corrigir as fraquezas assinaladas no relatório de auditoria e o aprimoramento das tecnologias disponíveis para assegurar a procedência da madeira oriunda das concessões, favorecendo aos concessionários o acesso a mercados mais exigentes, os quais também estão dispostos a pagar mais por produtos florestais oferecidos nesses moldes, o que aumentaria as perspectivas de receita e a atratividade do negócio, conforme ressaltado na resposta encaminhada pelo SFB a este TCU.

61. Outro importante avanço observado no processo de concessão florestal, foi identificado na página da internet do SFB, em 6/9/2016 (http://www.florestal.gov.br/concessoes-florestais/monitoramento/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=993). Trata-se do desenvolvimento, em parceria entre o SFB e o Inmetro, da Norma para Acreditação de Organismos de Auditoria Florestal Independente (OAF), exigência estabelecida no art. 42 da Lei de Gestão de Florestas Públicas, Lei 11.284/2006, ao determinar que as concessões florestais serão submetidas a Auditorias Florestais Independentes (AFI), o que tende a propiciar melhor acompanhamento e maior confiabilidade ao processo de concessão florestal.

62. Além disso, vislumbra-se o alcance de melhorias na economia florestal e aumento da atratividade das concessões florestais com o prosseguimento da proposta de alteração do Código Civil (Projeto de Lei 723/2015), que, segundo o SFB, encontra-se em tramitação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania na Câmara dos Deputados, o qual adiciona madeira e produtos madeireiros ao rol de objetos passíveis de penhor agrícola (art. 1.442 da Lei 10.406/2002 - Código Civil), uma vez que, conforme o SFB, essa alteração do Código daria mais “concretude e segurança aos direitos emergentes da concessão florestal”, favorecendo a obtenção de créditos por parte do concessionários.

4. Benefícios do Controle

63. Entre os benefícios da realização deste monitoramento, menciona-se o exercício da expectativa de controle pelo TCU, nos termos definidos pelo anexo da Portaria-Segecex 10, de 30/3/2012.

5. Proposta de Encaminhamento

64. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, incisos II e III do Regimento Interno do TCU, com as seguintes propostas:

- I. Considerar **implementados** os itens 9.2.1, 9.2.2 e 9.4;
- II. Considerar **insubsistente** o item 9.2.3, sem reformulação da deliberação original;
- III. Considerar **em implementação** os itens 9.1 e 9.3;
- IV. dar conhecimento do acórdão que vier a ser prolatado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA); ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB); ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama); e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania na Câmara dos Deputados;
- VI. arquivar o presente processo.

SecexAmbiental, 29 de setembro de 2016

Maria Miguel R. Neres
Auditora Federal de Controle Externo
Matr.5.665-0