

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 028.972/2022-8

Natureza: Desestatização

Unidades: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento e Serviço Florestal Brasileiro

SUMÁRIO: DESESTATIZAÇÃO. CONCESSÃO PARA EXPLORAÇÃO DE DEZ UNIDADES DE MANEJO FLORESTAL LOCALIZADAS NAS FLORESTAS NACIONAIS DE JATUARANA, PAU ROSA E NA GLEBA CASTANHO, DO ESTADO DO AMAZONAS. SUFICIÊNCIA TÉCNICA DOS ELEMENTOS APRESENTADOS PARA A ANÁLISE. INCONSISTÊNCIAS NAS ESTIMATIVAS DE PREÇOS DE COMERCIALIZAÇÃO DE MADEIRA. DESATUALIZAÇÃO DA REFERÊNCIA PARA VALORES DE PRODUTIVIDADE. POSSÍVEL DIFICULDADE DE OBTENÇÃO DE DECLARAÇÃO DE VIABILIDADE E EXEQUIBILIDADE DAS PROPOSTAS DE PREÇO. DEFICIÊNCIAS QUANTO ÀS EXIGÊNCIAS DE CAPACIDADE TÉCNICA E ÀS ESTIMATIVAS DOS CUSTOS DE OBRAS CIVIS E INSTALAÇÕES. PENDÊNCIA DE APROVAÇÃO DE RESOLUÇÃO RELATIVA À IMPLEMENTAÇÃO DOS ENCARGOS ACESSÓRIOS. ADOÇÃO DE MEDIDAS PARA SANEAR AS FALHAS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada na Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental), a qual contou com a anuência dos dirigentes da unidade (peças 184-186):

“I. INTRODUÇÃO

- 1. Trata-se de acompanhamento de processo de desestatização, regida pela Lei de Gestão de Florestas Públicas, Lei 11.284/2006, envolvendo a concessão para exploração de dez unidades de manejo florestal (UMF) localizadas na Floresta Nacional (Flona) de Jatuarana, situada no município de Apuí (quatro UMFs), Floresta Nacional de Pau Rosa, situada no município de Maués (três UMFs), e Gleba Castanho, situada nos municípios de Manaquiri e Careiro (três UMFs), todas no Estado do Amazonas.*
- 2. As UMFs objeto da delegação da exploração contêm características semelhantes e são suportadas por um conjunto de três editais de Concorrência e respectivos documentos anexos, incluídas as modelagens econômico-financeiras. Considerando a similaridade das documentações relativas às UMFs de cada floresta e não obstante existirem características intrínsecas próprias de cada UMF – por exemplo, investimentos necessários, volume a ser explorado, zoneamento, além do fato de um dos lotes localizar-se em uma gleba pública e não numa Floresta Nacional –, a análise é procedida nestes mesmos autos, focando na verificação da consistência dos principais parâmetros e fundamentos do projeto. Tal definição foi, inclusive, alinhada entre as áreas técnicas do Tribunal e do Serviço Florestal Brasileiro (SFB).*
- 3. Os projetos de concessão dessas florestas foram qualificados no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (PPI) por intermédio dos Decretos 10.676, de 10/4/2021 (Flonas de Jatuarana e de Pau Rosa), e 10.339, de 6/5/2020 (Gleba Castanho). Com o objetivo de apoiar, avaliar,*

estruturar e implementar os projetos de concessões florestais para a prática do manejo florestal sustentável, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB), que com a edição do Decreto 11.349, de 1º/1/2023, passou a integrar a estrutura do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), contratou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Contrato SFB 13/2020 e BNDES 20.2.0508.1, de 21/12/2020 (peça 40).

4. Cabe registrar que estão previstos, na mesma contratação junto ao BNDES, dois blocos de projetos de concessão florestal (item 1.2 do ajuste mencionado):

a) Bloco 1, composto pelas Flonas de Três Barras/SC, Irati/PR e Chapecó, já encaminhados ao Tribunal e tratados no TC 006.351/2022-0, apreciado por meio do Acórdão 252/2023-TCU-Plenário, de 15/2/2023, relator Ministro Antonio Anastasia;

b) Bloco 2.1, composto pelas Flonas de Jatuarana e Pau Rosa e pela Gleba Castanho, objeto dos presentes autos;

c) Bloco 2.2, composto pelas Flonas de Balata-Tufari e Iquiri, cuja documentação ainda não foi enviada ao TCU pelo SFB.

5. Adicionalmente, para apoiar o BNDES no âmbito das três florestas objeto dos presentes autos, foi contratado, via **Request For Proposal** ('RFP') RFP AGOV 05/2021, Contrato OCS 141/2021 (peça 112), o Consórcio formado pela Radar PPP Ltda. (empresa líder), Evergreen Investimentos, Portugal Ribeiro Advogados e BRSF Investimentos Florestais Ltda. A concessão também contou com o apoio do Instituto Semeia, organização não governamental que atua em conjunto com o BNDES mediante acordo de cooperação técnica.

6. O presente trabalho observou os mandamentos contidos na Instrução Normativa TCU 81/2018, principalmente em relação à verificação dos documentos encaminhados, previsto no art. 4º da norma, e ao rito de análises e objetivos definidos no art. 9º, bem como na Portaria-Segecex 17/2020. A definição do Ministro Relator deu-se por sorteio, em atendimento ao art. 18-E da Resolução-TCU 175 (peça 3).

7. Foi realizada a análise da completude das informações encaminhadas (peças 102-104 e 117) e definido escopo do trabalho (peças 118-119).

8. O acompanhamento abrangeu o exame técnico da documentação recebida e a realização de reuniões com representantes dos órgãos e entidades proponentes ou envolvidas com o processo de concessão: Serviço Florestal Brasileiro (SFB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SEPPI/ME), bem como com representantes do consórcio contratado pelo BNDES.

9. Além disso, auditores desta unidade técnica analisaram as audiências públicas realizadas nos municípios envolvidos, as reuniões realizadas entre representantes do poder concedente e potenciais investidores interessados em participar do processo licitatório (**roadshows**). Também foram realizadas comunicações telefônicas e trocadas diversas mensagens por e-mail e WhatsApp a fim de dirimir dúvidas e obter informações.

10. A partir de análises preliminares da documentação encaminhada e entrevistas realizadas com gestores e diversos envolvidos no processo de desestatização, foram mapeados possíveis riscos ao empreendimento e aprofundada a análise daqueles mais relevantes, que compõem o relatório.

11. O escopo da presente análise, proposto pela equipe (peça 118) e aprovado pelo dirigente-substituto da Unidade Técnica (peça 119), foca nos seguintes aspectos do processo de desestatização:

a) Exame quanto à aderência do processo aos requisitos legais e normativos que regem a concessão florestal;

b) Análise da consistência técnica da documentação do processo de desestatização, principalmente na definição dos valores de outorga, nos critérios de seleção da proposta mais vantajosa, na minuta do edital e na minuta do contrato;

c) Avaliação dos principais elementos do estudo econômico-financeiro que embasam a concessão, abrangendo as estimativas de receita, despesas e investimentos, demonstrativos e fluxo de caixa, bem como

a definição dos seguintes parâmetros contratuais: valor das outorgas fixa e variável, garantias contratuais e seguros, indicadores de bonificação e classificatórios;

d) Verificação de compatibilidade com deliberações aplicáveis à concessão de exploração de unidades de manejo florestal, em especial do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário e 600/2022-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo.

12. Esta instrução está organizada em capítulos que abordam: a) Introdução; b) Histórico; c) Visão Geral do Objeto; d) Exame Técnico; e) Conclusão; e f) Proposta de Encaminhamento. Além disso, como elementos pós-textuais constam apêndices relativos à localização das peças do processo, à análise dos comentários dos gestores, aos eventos considerados de baixo risco e aos benefícios de controle.

II. HISTÓRICO

13. O SFB, órgão gestor das florestas nacionais e responsável por disciplinar e conduzir o processo de outorga da concessão florestal, nos termos do art. 53 c/c art. 55, inciso I, da Lei 11.284/2006 e do art. 2º do Decreto 10.734/2021, promoveu o envio dos seguintes documentos:

Tabela 1 - Documentos Inicialmente Recebidos do Concedente

Projeto de concessão Florestal	Ofício de encaminhamento	Portaria de autorização	Minuta de Edital e Anexos	Planilhas de Modelagem
Flona do Jatuarana	Ofício 598/2022/COGAB-SFB/GAB-SFB/DG-SFB/SFB/MAPA, de 8/11/2022 - peça 11	Portaria MAPA 459, de 22/7/2022 - peça 12	peças 13-31	peças 32-35 (itens não digitalizáveis)
Flona de Pau Rosa	Ofício 773/2022/DCM-SFB/SFB/MAPA, de 14/11/2022 - peça 42	Portaria MAPA 473, de 17/8/2022 - peça 41	peças 43-61	peças 62-64 (itens não digitalizáveis)
Gleba Castanho	Ofício 640/2022/COGAB-SFB/GAB-SFB/DG-SFB/SFB/MAPA, de 25/11/2022 - peça 74	Portaria MAPA 532, de 19/12/2022 (peça 111) (apresentada após diligência)	peças 75-93	peças 94-96 (itens não digitalizáveis)

Fonte: elaborado pelo TCU.

14. No caso da Gleba Castanho, também foram juntados os Termos de entrega, que tem por principal finalidade formalizar a destinação das áreas definidas da Gleba para a produção florestal sustentável, nos termos da Lei 11.284/2006 (peças 72 e 73).

15. No Apêndice A, ao final desta instrução, são apresentados quadros que resumem a disposição dos elementos processuais relativos a cada floresta e, caso necessário, podem ser utilizados para localizar as peças mencionadas ao longo do relatório.

16. Esta unidade técnica avaliou a documentação encaminhada e constatou lacunas de informações e/ou documentos previstos nos incisos I, IV, VIII, X, XI e XXI, do art. 3º da IN-TCU 81/2018, o que justificou a diligência expedida por meio do Ofício 64701/2022-TCU/Seprac, de 8/12/2022 (peças 102-105).

17. Após solicitação de prorrogação de prazo, concedida pelo Tribunal (peças 107-109), o SFB encaminhou a documentação complementar por meio do Ofício 697/2022/COGAB-SFB/GAB-SFB/DG-SFB/SFB/MAPA, de 28/12/2022 (peça 110 e anexos às peças 111-115). Entre os anexos ao expediente, citam-se a Nota Informativa 27/2022/CGCOF-SFB/DCM-SFB/SFB/MAPA, que esclarece, de forma pontual as questões objeto da diligência (peça 115) e o Relatório de Avaliação Econômico-Financeira Referencial das florestas e respectivas UMFs (peça 114).

18. Conforme Despacho de 2/1/2023 (peça 117), foram consideradas atendidas as exigências relativas à completude da documentação encaminhada, conforme previsto na IN-TCU 81/2018, tendo sido

considerados os elementos aptos para o início de sua análise pelo Tribunal, e estabelecido o dia 28/12/2022, data do recebimento da documentação complementar, como o início do prazo para o exame do processo.

19. *O escopo deste acompanhamento foi aprovado, nos termos do § 6º do art. 9º da IN-TCU 81/2018, mediante pronunciamento da unidade (peças 118-119).*

20. *Durante a execução do trabalho foram efetuadas diversas solicitações de informação ou para saneamento de inconsistências por meio de troca de mensagens eletrônicas, conforme peças 120-124, 126-129, 139 e 140, cujos elementos serão, quando necessário e oportuno, referidos ao longo desta instrução.*

21. *Nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, o relatório preliminar foi encaminhado ao SFB e à SEPPI para dar oportunidade a essas instituições para que apresentassem comentários sobre as propostas de deliberação, ou informações quanto às consequências práticas da implementação dessas medidas, além de eventuais alternativas a elas (peças 135 a 138). Foram ainda concedidas prorrogação de prazo para o SFB e a SEPPI encaminharem suas manifestações (peças 147 a 150, 152 a 154, 158 e 159), e vista dos autos ao BNDES (peças 146, 151 e 155 a 157).*

22. *As unidades jurisdicionadas apresentaram as seguintes respostas:*

a) *SFB: por meio do Ofício 105/2023/SFB, de 24/3/2023 (peça 162), apresentou a Nota Técnica 28/2023-SFB (peça 163), com os comentários sobre o relatório preliminar, bem como disponibilizou 'acesso externo', funcionalidade do SEI, ao Processo 21000.121777/2022-09. O link de acesso foi concedido por meio de mensagem eletrônica de 21/3/2023 e os documentos constantes do referido processo foram juntados ao presente processo na medida do necessário;*

b) *SEPPI: por meio do Ofício 14/2023/GAB/SEPPI/CC/PR, de 24/3/2023 (peça 164), encaminhou a Nota Informativa 2/2023/SIPE/SEPPI/CC/PR (peça 165), indicando não haver comentários a serem realizados sobre o relatório preliminar, tendo em vista os alinhamentos realizados com o SFB, consubstanciados na Nota Técnica 28/2023-SFB (peça 166).*

23. *Em virtude da necessidade de maior detalhamento quanto às alterações promovidas após o envio do relatório preliminar, as informações apresentadas por meio da Nota Técnica 28/2023-SFB foram complementadas pela Nota Informativa 19/2023-SFB, de 28/3/2023 (peça 169), e pela Nota Informativa 22/2023-SFB, de 29/3/2023 (peça 171).*

24. *As versões finais das Planilhas de Modelagem Econômico-Financeira foram encaminhadas, em formato '.xlsx' (MS Excel), e juntadas à peça 171 (como itens não digitalizáveis no e-TCU).*

25. *Os comentários encaminhados são sintetizados no Apêndice B desse Relatório.*

III. VISÃO GERAL DO OBJETO

III.1. Legislação Aplicável

26. *O marco legal que estabelece e regulamenta a gestão de florestas públicas para produção sustentável e define os procedimentos para a concessão florestal é a Lei 11.284/2006, conhecida como Lei de Gestão das Florestas Públicas (LGFP), regulamentada pelo Decreto 6.063/2007. A recente Lei de Licitações (Lei 14.133/2021) também é utilizada como principal parâmetro para a contratação.*

27. *Em relação às definições técnicas envolvendo o manejo florestal em si, destacam-se as resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Resolução-Conama 406/2009) e do próprio SFB, tais como Resolução-SFB 25/2014, que estabelece parâmetros de regime econômico-financeiro em concessões, a Resolução-SFB 24/2014, que regulamenta a elaboração do Plano de Proteção Florestal, e a recém editada Resolução-SFB 21, de 15 de dezembro de 2022, que promoveu alterações nas Resoluções-SFB 4/2011, 16/2012, 25/2014, 38/2017, e restringe a eficácia, para florestas públicas plantadas, de parte da Resolução-SFB 11/2019.*

28. *Como forma de proceder ao uso múltiplo e sustentável dos recursos florestais, a Lei 11.284/2006 define manejo florestal sustentável como (art. 3º, VI):*

VI - administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se

cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras, de múltiplos produtos e subprodutos não madeireiros, bem como a utilização de outros bens e serviços de natureza florestal.

29. *Já concessão florestal e unidade de manejo são definidos como (art. 3º, VII e VIII):*

VII - 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.

VIII - 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.

30. *Por sua vez, a Lei 12.651/2012, que institui o Código Florestal, estabelece, em seu art. 31, o Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS), referido no art. 3º, VIII, da LGFP, como condição para a definição de Unidade de Manejo Florestal (UMF).*

31. *Como instrumentos voltados à definição e regulação da exploração dos recursos florestais, a LGFP institui o Plano Anual de Outorga Florestal (Paof), e a Lei 9.985/2000 institui o Plano de Manejo das Unidades de Conservação (PMUC), que estabelece as normas, restrições para o uso, ações a serem desenvolvidas e o zoneamento da UC, que é a organização espacial em zonas sob diferentes graus de proteção e regras de uso.*

32. *Relativamente ao processo de licenciamento ambiental, às medidas mitigadoras e/ou compensatórias dos impactos ao meio ambiente e às exigências ou condicionantes ambientais, o SFB, por intermédio dos expedientes que encaminharam a documentação (peças 11, 42 e 74), esclarece que o licenciamento ambiental do Manejo Florestal Sustentável é realizado em etapa única quando da aprovação do PMFS, conforme previsto no art. 31 da Lei 12.651/2012. Os parâmetros técnicos que norteiam o PMFS estão estabelecidos na Resolução Conama 406/2009 e os procedimentos para análise e aprovação, considerando que nas florestas públicas federais o ente licenciador é o Ibama, na Instrução Normativa MMA 5/2006. O PMFS incorpora decisões inerentes ao negócio do concessionário, como locação de estradas, da reserva absoluta, tamanho e localização das Unidades de Produção Anual (UPA), ciclo e intensidade de corte, sendo elaborado e encaminhado para aprovação do órgão licenciador pelo concessionário vencedor do processo licitatório.*

33. *O art. 18 da Lei 11.284/2006 previa para as concessões florestais, como etapa adicional, a aprovação do órgão licenciador do Relatório Ambiental Preliminar (RAP). Cabe o registro de que, em consulta realizada pelo SFB junto ao Ibama, órgão licenciador das concessões federais por força da LC 140/2011, sobre o art. 18 da Lei 11.284/2006 e o RAP, a Procuradoria Federal Especializada daquela Autarquia concluiu, através do Despacho 369/2020/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, pela revogação tácita do art. 18 da Lei 11.284/2006 em função do art. 31 da Lei 12.651/2012 que estabeleceu processo de licenciamento monofásico para o Manejo Florestal. A definição de eventuais limitações e exigências dependerá da manifestação futura do órgão ambiental competente com relação às atividades que a concessionária pretender desenvolver, conforme seu respectivo PMFS (peça 74, p. 3). Aliás, a Medida Provisória 1.151, de 26/12/2022, alterou a redação do art. 18 da Lei 11.284/2006 – ‘A exploração de florestas nativas e formações sucessoras de domínio público dependerá de licenciamento pelo órgão competente do SISNAMA, mediante aprovação prévia do PMFS’ –, alinhando-a ao referido entendimento da Procuradoria Federal Especializada do Ibama.*

III.2. Etapas do Processo de Concessão

34. *O processo para concessão florestal inicia com a elaboração do **Plano Anual de Outorga Florestal (Paof)**, elaborado anualmente e que apresenta a descrição de todas as florestas públicas federais passíveis de serem submetidas a processos de concessão no ano em que vigorar (para mais detalhes, v. instrução à peça 109 do TC 006.351/2022-0, que trata do processo de desestatização relativo a concessões florestais da Flonas do Sul).*

35. *A elaboração do Paof é uma etapa fundamental para evitar que sejam incluídas no plano de outorga florestas que possuam impedimentos e restrições legais para a concessão.*

36. No caso dos projetos de concessão ora em exame, o Paof de 2022 incluiu as duas florestas nacionais, de Jatuarana e de Pau Rosa, e a Gleba Castanho (peça 125, p. 32), e, como já exposto, os referidos projetos de concessão florestal constam da lista de qualificação para o PPI.

37. Após a definição das florestas passíveis de concessão, são iniciados os **estudos técnicos** que subsidiarão a elaboração do edital de licitação e do contrato de concessão, etapa em que é elaborado um panorama das condições ambientais, econômicas e sociais das florestas públicas de interesse para a concessão florestal. Isto é feito por meio do PMUC, no caso das florestas nacionais, localizadas em unidades de conservação, e de estudos técnicos suplementares, elaborados pelo Serviço Florestal Brasileiro. Esses estudos contemplam levantamentos de fauna, flora, clima, solo, relevo, hidrografia e inventário florestal, podendo ainda ser realizados censos populacionais, diagnósticos fundiários e estudos das condições sociais e econômicas da população local, de acordo com as especificidades da região.

38. A terceira etapa é a elaboração do **edital de licitação**, por meio do qual são estabelecidos, entre outros aspectos, os parâmetros tanto para a proposta de preço dos produtos e serviços a serem explorados na área concedida, quanto para a proposta técnica, representada por indicadores classificatórios, que constituem futuras obrigações contratuais. Esses indicadores contemplam metas e compromissos relacionados a menor impacto ambiental, maiores benefícios sociais diretos, maior eficiência e maior agregação de valor ao produto ou serviço explorado na região da concessão e obedecem a critérios estabelecidos no art. 26, II, da LGFP.

39. A quarta etapa refere-se à **consulta pública**, que ocorre por meio de audiências públicas, realizadas pelo SFB no local de abrangência da concessão, e de disponibilização de canal de comunicação. Durante a etapa de consulta pública, os documentos de interesse para a licitação, minuta de edital e seus anexos são disponibilizados ao público, e recebidas dúvidas, sugestões e contribuições.

40. Além das audiências públicas propriamente ditas, a proposta de edital é apresentada na reunião do Conselho Consultivo da Unidade de Conservação onde estão localizadas as áreas a serem concedidas, na reunião da Comissão de Gestão de Florestas Públicas (CGFlop), em reuniões técnicas com atores interessados ou afetados pela concessão, como representantes do Ministério Público e de órgãos municipais, estaduais e federais, ONGs, empresários do setor madeireiro, entre outros. Além disso, os elementos preliminares relativos à proposta de edital e seus anexos são disponibilizados no site do Serviço Florestal Brasileiro.

41. A quinta etapa é o lançamento do edital de **concorrência pública**. O procedimento licitatório de concessão florestal deve ser obrigatoriamente realizado na modalidade concorrência do tipo técnica e preço (arts. 13, § 1º, e 26, da Lei 11.284/2006), além de também obedecer às demais regras da Lei 14.133/2021.

42. As etapas seguintes referem-se à **assinatura do contrato**, à **gestão administrativa e financeira do contrato** (que compete ao SFB), ao **monitoramento técnico das concessões** e ao **repasso de recursos**, conforme arts. 39 e 40 da LGFP. Observa-se que essas etapas, por serem realizadas a partir da publicação do edital, extrapolam o escopo desta ação de controle e, portanto, deixarão de ser examinadas no presente trabalho.

III.3. Caracterização das Florestas Nacionais de Jatuarana e de Pau Rosa e da Gleba Castanho

43. As três florestas públicas localizam-se em área de domínio do bioma Amazônico, todas estão situadas no estado do Amazonas. Juntas, as Florestas Nacionais de Jatuarana, de Pau-Rosa, e a Gleba Castanho somam quase 890 mil hectares de terra para concessão florestal para a prática do manejo florestal sustentável.

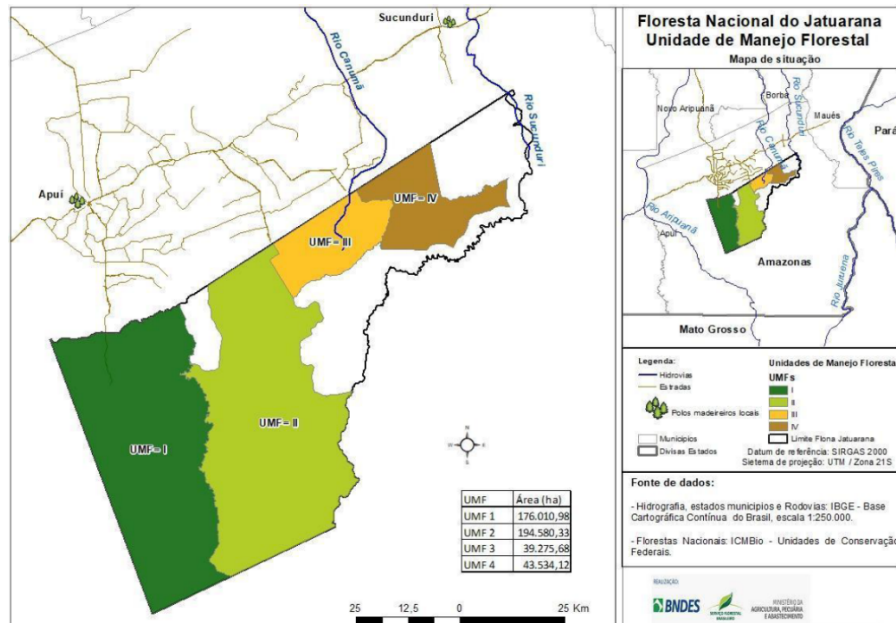
Flona de Jatuarana

44. A Floresta Nacional de Jatuarana é uma Unidade de Conservação Federal de Uso Sustentável criada pelo Decreto Federal s/nº de 19 de setembro de 2002, localizada no município de Apuí, no estado do Amazonas, fazendo limite com os municípios de Novo Aripuanã (AM), Maués (AM), Jacareacanga (PA) e Colniza (MT), com área de 570.186 hectares, de acordo com seu Plano de Manejo.

45. O Plano de Manejo da Flona de Jatuarana, aprovado pela Portaria ICMBio 751, de 6 de dezembro de 2019, definiu, na etapa de zoneamento, quatro zonas de manejo: Zona de Conservação; Zona de Uso Moderado; Zona de Manejo Florestal Sustentável; e Zona de Infraestrutura.

46. Foram incluídas nas Unidades de Manejo Florestal que serão ofertadas na concessão: a Zona de Manejo Florestal Sustentável, que possui 483.852,49 hectares; e a Zona de Infraestrutura, que possui 3.615,16 hectares. A figura abaixo apresenta o zoneamento da Flona de Jatuarana conforme estabelecido em seu Plano de Manejo.

Figura 1 - Unidades de Manejo Florestal a serem licitadas na Flona do Jatuarana



Fonte: Anexo 2 da Minuta de Edital da Flona Jatuarana (peça 15, p. 5).

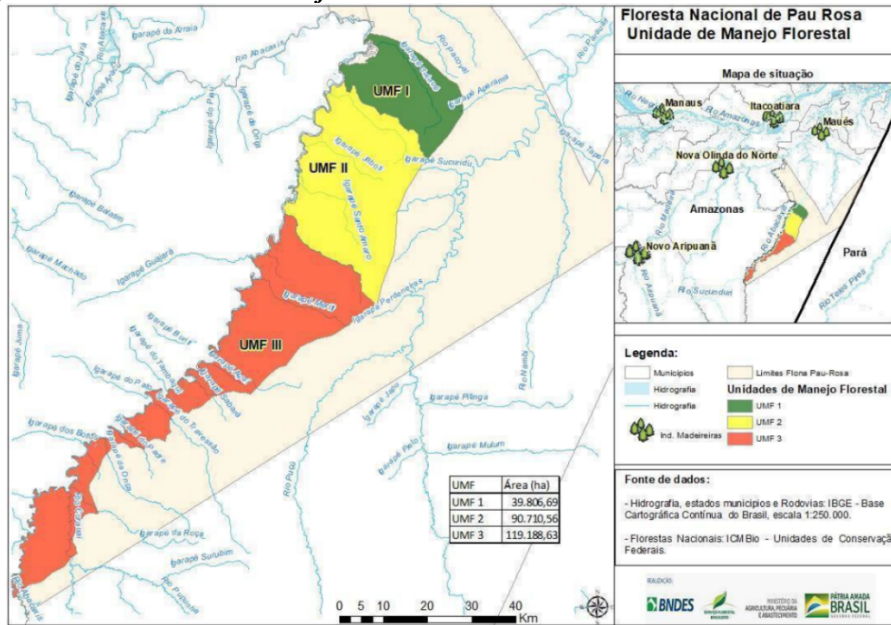
Flona de Pau Rosa

47. A Floresta Nacional de Pau Rosa é uma Unidade de Conservação Federal de Uso Sustentável criada pelo Decreto Federal s/nº de 7 de agosto de 2001, localizada nos municípios de Maués e Nova Olinda do Norte, no estado do Amazonas, com área de 984.996 hectares, de acordo com seu Plano de Manejo.

48. O Plano de Manejo da Flona de Pau-Rosa, aprovado pela Portaria ICMBio 872, de 11 de outubro de 2018, definiu, na etapa de zoneamento, seis zonas: Zona Primitiva; Zona de Manejo Florestal Comunitário; Zona de Uso Conflitante; Zona de Manejo Florestal Sustentável Empresarial; Zona de Sobreposição Territorial; Zona Populacional.

49. A Zona de Manejo Florestal Sustentável Empresarial, área disponível para definição das Unidades de Manejo Florestal, possui 248.793 hectares. A figura a seguir ilustra a área a ser concedida da Flona de Pau Rosa:

Figura 2 - Unidades de Manejo Florestal a serem licitadas na Flona de Pau Rosa



Fonte: Anexo 2 da Minuta de Edital da Flona Pau Rosa (peça 45, p. 4).

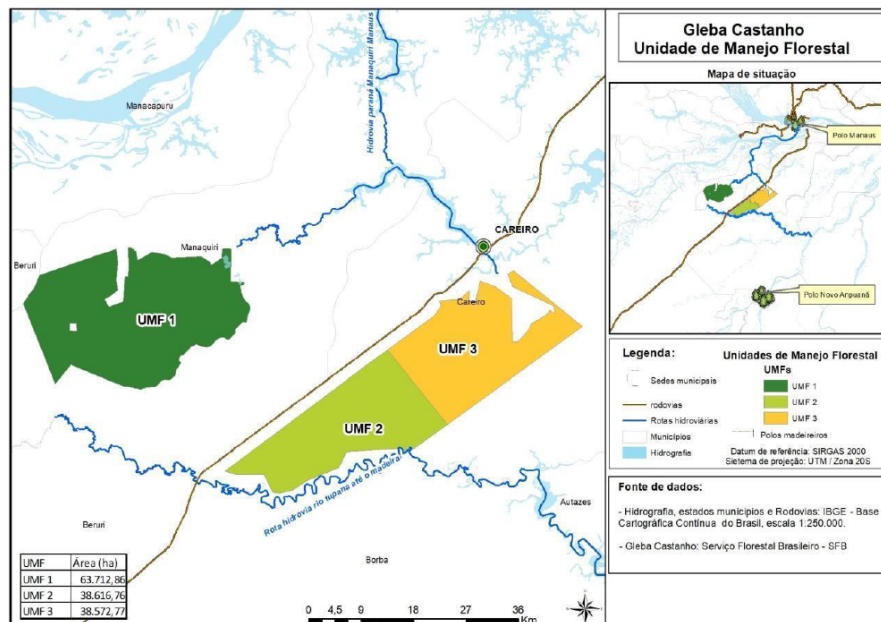
Gleba Castanho

50. A Gleba Castanho é uma Floresta Pública Federal com áreas destinadas à produção florestal sustentável (conforme Termos de Entrega às peças 72 e 73), com indicação para manejo florestal sob regime de concessão por meio do Paof 2022. Possui extensão total de 240.533 hectares e localiza-se nos municípios de Careiro, Manaquiri e Beruri, no estado do Amazonas.

51. A área da Gleba indicada para concessão florestal é de 151.098 ha e compreende duas unidades que são separadas pela rodovia BR-319 e nela localizam-se nascentes de afluentes do Rio Castanho, importante rio da região.

52. Para o edital de concessão florestal da Gleba Castanho foram definidas três Unidades de Manejo Florestal: a UMF I, com área de 68.269 ha; a UMF II, com 39.077 ha; e a UMF III, com 43.751 ha, totalizando 151.098 hectares a serem incluídos no processo de concessão.

Figura 3 - Unidades de Manejo Florestal a serem licitadas na Gleba Castanho



Fonte: Anexo 2 da Minuta de Edital da Gleba Castanho (peça 77, p. 3).

III.4. Aspectos gerais sobre a modelagem econômico-financeira dos projetos

53. As modelagens econômico-financeiras das concessões das UMFs a serem concedidas foram elaboradas com base na metodologia do fluxo de caixa descontado, a qual é fundamentada no valor do projeto depender da sua capacidade de geração de riqueza no futuro. Assim, o valor de cada projeto de concessão é encontrado a partir da projeção de fluxos caixas, descontados por uma taxa que reflita o risco associado ao investimento. Nos casos em análise, a taxa de desconto utilizada para apuração do valor presente da companhia foi o Custo Médio Ponderado de Capital (CMPC) ou, em inglês, **Weighted Average Cost of Capital (WACC)**, alinhado às premissas definidas no Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário.

54. A modelagem teve como premissa o período de exploração econômica (ciclo de corte) de trinta anos, bem como beneficiamento primário da madeira explorada e venda no mercado doméstico.

55. Segundo o Relatório de Avaliação Econômico-Financeira (peça 114, p. 31), a modelagem assumiu que do volume total de madeira em tora produzido, 75% seriam destinados à serraria, com rendimento de 35% na serragem, para posterior venda da madeira já serrada, os outros 25% do volume seriam comercializados em tora.

56. A Nota Informativa 6/2023/2023/CGCOF-SFB/DCM-SFB/SFB/MAPA (peça 128, p. 3) esclarece que isso decorre de prática comum na região, em que parte da produção é vendida em forma de madeira em tora e outra parte da produção, como madeira serrada. Para se estabelecer a proporção de 25% de madeira em tora e 75% de madeira serrada foi realizada estimativa a partir de dados históricos extraídos do portal de dados do Ibama, relativos aos Documentos de Origem Florestal (DOFs) referentes ao ano de 2020.

57. Registre-se que, conforme a Nota Técnica 28/2023-SFB, item 2.33, 'a' (peça 163, p. 5), em conjunto com a Nota Informativa 22/2023-SFB, de 29/3/2023 (peça 171), foram promovidos ajustes nas premissas utilizadas na estimativa do WACC inicialmente apresentadas, com vistas a atender à recomendação prevista no item 9.4 do Acórdão 252/2023-TCU-Plenário, relativo aos projetos de manejo das Flonas do Sul, recentemente apreciado pelo Tribunal. Esses ajustes acabaram reduzindo o valor do WACC, o que significa para a modelagem, **a priori**, um menor custo conjunto do capital do projeto e, portanto, uma maior atratividade para o empreendimento. Os valores relatados na presente seção contemplam as alterações promovidas e foram obtidas das últimas versões das planilhas de modelagem (peça 171 - itens não digitalizáveis).

WACC

58. O WACC representa a média dos custos dos vários tipos de capital que a empresa usa para financiar sua atividade e, de maneira simplificada, representa o custo de oportunidade do investidor ao assumir o investimento em determinado ativo.

59. O WACC é calculado pela seguinte fórmula: $(PMCP \times Ke) + (PMCT \times (1-T) \times Kd)$, em que PMCP é a participação média de capital próprio, Ke o custo do capital próprio, PMCT a participação média de capital de terceiros, Kd o custo do capital de terceiros e T a alíquota de impostos.

60. Em outros termos, WACC é o custo do capital próprio ponderado pelo percentual de capital próprio, acrescido do custo de capital de terceiros, ponderado pelo percentual de capital de terceiros.

Custo do Capital Próprio - Ke

61. O custo do capital próprio tem como premissa a avaliação de risco da atividade, somada à taxa de remuneração livre de risco na economia. Nos estudos efetuados foi utilizado o modelo de precificação de ativos financeiros ou **Capital Asset Pricing Model (CAPM)**.

62. O CAPM pode ser representado pela seguinte fórmula: $R_f + \beta \times (R_m - R_f)$, em que R_f é a taxa de juros livre de risco, β é a sensibilidade de um ativo em relação aos movimentos do mercado, R_m é a taxa de remuneração do mercado ou prêmio pelo risco de mercado.

63. Nas UMFs das Flonas do Norte foi estimado o custo do capital próprio real de 11,55%, ajustado para a taxa nominal de 15,09%, ao incluir a média da inflação brasileira projetada de 2021 a 2025 e descontada pela inflação anual americana de 2,38%. Nos estudos de viabilidade financeira é informado que essa inflação americana é a 'implícita, a partir da rentabilidade da **Treasury** nominal real de 10 anos' (peça 114, p. 19, e peça 171, p. 2).

Beta - β

64. O Índice Beta representa a sensibilidade de um ativo em relação aos movimentos do mercado, ou seja, como o ativo vai se comportar a partir de alterações no mercado. Assim, quanto maior o Beta do ativo, maior o prêmio de risco e conseqüentemente o retorno exigido.

65. Na modelagem das Flonas do Norte foi utilizado o índice Beta global calculado pelo professor Aswath Damodaran para amostra de empresas do setor de papéis e produtos florestais (Paper/Forest Products). Assim, foi utilizado a média de 2017 a 2021 do Beta Desalavancado corrigido pelo caixa das companhias avaliadas, apurando um índice de 0,7709 (peça 128, p. 7, e peça 171, p. 2), baseado nos dados de 2021, atualizados em 5/1/2022.

66. Em seguida foi realizada a alavancagem do Beta a partir da estrutura de capital do setor em 2021, também indicado por Damodaran, o que resultou em um índice Beta alavancado de 1,1622 (peça 114, p. 25). Cabe ressaltar que a metodologia utilizada para a realavancagem do Beta não considera os impactos dos tributos em decorrência de as projeções das demonstrações financeiras, para os projetos de concessões, utilizarem o regime de tributação pelo lucro presumido. Dessa forma, como a companhia não utiliza do benefício tributário decorrente do endividamento, o desconto de alíquota de tributação na alavancagem do beta é zerado.

67. Destaca-se a utilização da média dos últimos cinco anos do Beta desalavancado corrigido pelo caixa das companhias do setor avaliado. O SFB foi questionado por qual motivo utilizou esse Beta e não o Beta desalavancado como nos últimos projetos de concessões florestais. Em resposta, afirmou que Beta desalavancado corrigido pelo Caixa é recomendado pelo professor Aswath Damodaran, para ser utilizado em modelagens econômico-financeiras e que este será o modelo de Beta a ser utilizado pelo SFB nas concessões florestais (peça 140, p. 2).

Taxa Livre de Risco - Rf

68. Taxa Livre de Risco, no cálculo do WACC, também entendida como retorno do ativo livre de risco, representa o retorno da aplicação de capital no mercado que seja virtualmente livre de risco, tenha liquidez e seja livremente negociado no mercado. Na prática tal ativo não existe, mas normalmente utiliza-se os títulos do Tesouro norte-americano de longo prazo, por apresentarem risco de inadimplência muito baixo.

69. Na modelagem das Flonas do Norte, a taxa de retorno livre de risco foi de 3,75% ao ano, calculada com base no rendimento médio de títulos soberanos do Governo dos Estados Unidos (**US Treasury bond**) de 10 anos, do período de 1995 a 2021 (peça 171, p. 2).

Prêmio de Mercado - Rm

70. O prêmio pelo risco de mercado (**equity risk premium**) representa a remuneração esperada pelo mercado, ao considerar o risco adicional do investimento em relação à taxa livre de risco. Assim, descreve a relação entre os retornos de uma carteira de mercado de ações e o rendimento livre de risco.

71. Na modelagem foi utilizada a média anual do prêmio de risco de grandes empresas norte americanas S&P 500 sobre o retorno de títulos norte-americanos de longo prazo (T Bonds) de 1995 a 2021, apurando-se o prêmio de riscos de mercado de 6,58% ao ano (peça 171, p. 2).

Risco País

72. A estruturação do cálculo do WACC é baseada em taxas praticadas em mercados externos, principalmente o norte americano, devido à diversidade de empresas nos setores estudados nesse mercado. O risco país é o **spread** aplicado no WACC para realizar a adequação das premissas utilizadas ao mercado nacional, no caso o brasileiro, e assim incorporar ao cálculo o risco de crédito da economia local.

73. O **Emerging Markets Bond Index Plus (EMBI+)** é um índice que estima o desempenho diário dos títulos da dívida dos países emergentes em relação aos títulos do Tesouro dos Estados Unidos. A modelagem utilizou a média do EMBI+ Brazil no período de 2017 a 2021, apurando o risco país de 2,81% (peça 171, p. 2).

Custo do Capital de Terceiros - Kd

74. O custo do capital de terceiros retrata o valor das taxas e juros que serão pagos a entidades financeiras que ofereceram empréstimos ou financiamentos, ou seja, o passivo exigível da entidade.

75. Na modelagem das Flonas do Norte foi utilizado, para fins do cômputo do custo de capital de terceiros, o custo de financiamento na modalidade BNDES Finem – Meio ambiente – Recuperação e Conservação de Ecossistemas e Biodiversidade. Assim, o Kd seria a soma do custo financeiro, da remuneração básica do BNDES e da taxa de risco de crédito.

76. O custo financeiro é obtido pela Taxa de Longo Prazo (TLP), que em dezembro de 2021 era de IPCA+ 4,10% a.a., a remuneração do BNDES de 0,9% a.a. e taxa de risco de crédito de 2,5% a.a., obtido pela análise das taxas de juros aplicadas para contratos na modalidade Finem (peça 114, p. 24, e peça 171, p. 2). Assim, o custo do capital de terceiros real apurado foi de 7,66% a.a. e o nominal foi de 13,04% a.a., ao incluir a projeção da inflação de longo prazo.

77. Destaca-se que não foram considerados o efeito tributário do custo da dívida na apuração do custo de capital de terceiros, pois as projeções financeiras foram realizadas no regime de tributação do lucro presumido.

Estrutura de Capital

78. A estrutura de capital retrata a participação de capital próprio e de capital de terceiros no capital total investidos por uma empresa. Na apuração do WACC o custo do capital próprio e o custo do capital de terceiros são ponderados pela estrutura de capital do ativo avaliado, ou seja, pelo peso do acionista (Patrimônio Líquido) e pelo peso da dívida (Passivo) no total obrigações, respectivamente.

79. Na modelagem financeira foi utilizada a estrutura de capital baseada no **debt-to-equity ratio (D/E)** de 50,76% apontado pelo professor Aswath Damodaran, para amostra de empresas do setor **Paper/Forest Products** no exercício de 2021 (peça 128, p. 8), ou seja, de 66,33% de capital próprio e 33,67% de capital de terceiros (peça 114, p. 25).

Custo Médio Ponderado de Capital

80. De acordo com as premissas apresentadas, o WACC nominal apurado foi de 16,44%, enquanto o WACC real foi de 10,9% ao ano, descontado pela média da inflação projetada entre 2021 e 2025 (peça 114, p. 25). O SFB afirma que a data-base para o cálculo do custo de capital próprio e do custo de capital de terceiros é dezembro de 2021, enquanto o índice de inflação é de agosto de 2021 (peça 128, p. 7). Após novos questionamentos, o SFB afirmou, na Nota Informativa 8/2023/CGCOF-SFB/DCM-SFB/SFB/MAPA (peça 140, p. 1), que a data de referência também é 31/12/2021.

81. O quadro a seguir resume as informações apresentadas na apuração do WACC para as Flonas do Norte, bem como a data de referência de cada uma das premissas utilizadas no cálculo.

Tabela 2 - Premissas do WACC

Composição WACC	Valor	Data-base
Beta Desalavancado	0,77	2017 a 2021
Beta Realavancado	1,16	2017 a 2021
Taxa Livre de Risco	3,75%	1995 a 2021
Prêmio de Mercado	6,58%	1995 a 2021
Risco País	2,81%	2017 a 2021
Custo do Capital Próprio Nominal	15,09%	Dez/21
Custo do Capital Próprio Real	11,55%	Dez/21
Custo do Capital de Terceiros Nominal	11,09%	Dez/21
Custo do Capital de Terceiros Real	7,66%	Dez/21

<i>Estrutura de Capital (D/E)</i>	50,76%	Dez/21
<i>WACC Nominal</i>	13,74%	-
<i>WACC Real</i>	10,24%	-

Fonte: elaborado pelo TCU, com informações das planilhas de modelagem (peça 171 - itens não digitalizáveis) e das peças 114, 128 e 171.

III.5. Aspectos gerais sobre as minutas de edital e do contrato

82. A documentação que compõe o edital de licitação é apresentada ao final deste relatório no Apêndice A. Os principais parâmetros do edital e do contrato são:

a) Objeto: exploração de produtos florestais madeireiros e não-madeireiros (estes, cuja exploração está condicionada à prévia autorização do SFB), a saber: madeira em tora, material lenhoso residual, produtos não madeireiros e serviços florestais;

b) Quem pode participar: pessoas jurídicas, incluindo sociedades empresárias, associações de comunidades locais, entidades abertas ou fechadas de previdência complementar, instituições financeiras, cooperativas, sociedades simples e fundos de investimento, isoladamente ou em consórcio;

c) Condição para assinatura do contrato: constituição da Sociedade de Propósito Específico (SPE);

d) Etapas da licitação: 1. Proposta técnica (pontuação: até 500 pontos); 2. proposta de preço (pontuação: até 500 pontos); e 3. Habilitação (a licitante com maior pontuação passa à fase de habilitação);

e) Proposta técnica contempla quatro indicadores técnicos classificatórios, que se tornam obrigações contratuais: 1. Menor impacto ambiental (até 125 pontos); 2. Maiores benefícios sociais diretos (até 150 pontos); 3. Maior eficiência (até 100 pontos); e 4. Maior agregação de valor ao produto florestal na região da concessão (até 125 pontos);

f) Bonificação: consiste em desconto percentual sobre o ágio contratual (o contrato prevê até seis indicadores de bonificação);

g) Previsão contratual de obrigações acessórias, que custearão melhorias nas florestas e seu entorno: são previstos encargos acessórios em cinco macrotemas: Pesquisa científica e tecnológica, Monitoramento da UMF, Fiscalização e proteção Florestal, Desenvolvimento do Entorno da UMF, e Educação Ambiental.

83. Para a proposta de preço, obtém maior pontuação a licitante que ofertar o maior preço florestal, em R\$/m³ de madeira extraída (outorga variável), sendo os preços mínimo e máximo definidos no edital. Há previsão de outorga fixa (outorga **upfront**), caso a licitante deseje ofertar preço acima do preço máximo definido no edital (limite máximo para a outorga variável), que deverá ser paga pela vencedora da licitação antecipadamente ao início da concessão.

84. De acordo com as versões finais das Planilhas de Modelagem Econômico-Financeira (peça 171 - itens não digitalizáveis), os preços mínimos e máximos por UMF são os seguintes:

Tabela 3 – Preço Mínimo e Máximo do Edital, por UMF, editais de concessão da Floresta Nacional de Pau Rosa, da Floresta Nacional do Jatuarana e da Gleba Castanho

Nome da Floresta Pública	UMF	Preço Mínimo do Edital (R\$/m ³)	Preço Máximo do Edital (R\$/m ³)
Gleba Castanho	1	37,39	100,97
	2	30,69	103,10
	3	38,63	109,85
Pau Rosa	1	80,17	146,96
	2	139,53	195,18
	3	128,31	181,87

Jatuarana	1	222,14	280,71
	2	171,60	234,21
	3	118,88	196,01
	4	123,05	197,91

Fonte: Tabela 2 da Nota Informativa 19/2023-SFB, de 28/3/2023 (peça 169, p. 3).

85. Outros aspectos da modelagem, edital e contrato serão abordados, em específico, nas constatações resultantes da presente ação de controle externo, apresentadas na sequência.

IV. EXAME TÉCNICO

86. Este capítulo apresenta os resultados do exame técnico da documentação referente ao projeto de concessão para a prática do manejo florestal das Flonas de Jatuarana e Pau Rosa e pela Gleba Castanho, notadamente: a incorporação das orientações do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário, de 5/5/2021, relativo à concessão da Floresta Nacional de Humaitá/AM (TC 033.616/2020-5); o modelo econômico-financeiro; a minuta de edital do processo licitatório; as minutas do contrato e de seus anexos. As avaliações previstas no escopo do trabalho serão detalhadas na sequência agrupadas por tema, a fim de facilitar o entendimento.

IV.1. Deliberações de acórdãos anteriores

87. Atendendo ao previsto no escopo dos trabalhos (peça 118), foi realizada a verificação da compatibilidade dos elementos constantes neste projeto com algumas deliberações aplicáveis à concessão de exploração de unidades de manejo florestal, em especial o Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário, de 5/5/2021, relator Ministro Vital do Rêgo (Flona de Humaitá), e o Acórdão 252/2023-TCU-Plenário (TC 006.351/2022-0), de 15/2/2023, relator Ministro Antonio Anastasia (Flonas do Sul), outra decisão que serviu como paradigma, ainda que apreciada na fase final do presente trabalho, após a apresentação da documentação aqui examinada.

88. Em relação ao cumprimento de deliberações gerais constantes no Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário, alguns pontos observados foram a observância neste processo de concessão das Flonas do Norte das orientações relativas à modelagem econômica, sendo observada a utilização do custo médio ponderado de capital (WACC), da taxa de desconto que engloba custos de oportunidade de capital próprio e do custo de capital de terceiros e a disponibilização dos estudos de viabilidade econômico-financeira pelo SFB.

89. Além disso, a definição do preço mínimo do edital (PME) levou em conta a sustentabilidade do empreendimento e o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, considerando-se as variáveis de investimento (Capex) e de custos e despesas operacionais (Opex) (itens 9.2.1, 9.2.2, 9.2.4.1 e subitens do Acórdão 1.052/2021-Plenário). Também foi constatado o atendimento da especificação de procedimentos a serem adotados caso os municípios não tenham capacidade de emissão de CND de infrações ambientais; tal demanda foi contemplada nos itens 11.1.3.2.4.1, 11.1.3.2.5.1 das minutas de edital (itens 9.4.4 do Acórdão 1.052/2021-Plenário).

90. Quanto ao Acórdão 252/2023-TCU-Plenário, relativamente às medidas voltadas à redução do conflito de interesse entre a Auditoria Contábil contratada, papel exercido pelo 'Verificador de Conformidade' no presente processo, e a concessionária (item 9.3.3), observa-se que o poder concedente, mesmo antes da referida decisão, incorporou aprimoramentos quanto ao tema, conforme se verifica na Cláusula 10ª das Minutas de contrato. Aliás, é digno de registro a proatividade dos órgãos envolvidos no atendimento às deliberações do Tribunal, bem como na busca por alinhamento de entendimentos em fases que antecedem as decisões de mérito, durante a execução da ação de controle.

IV.2. Inconsistências nas estimativas de preços de comercialização de madeira

91. As receitas na modelagem financeira levam em consideração a estimativa do volume de madeira por espécie em cada Flona ou Gleba, assim como os preços de venda definidos para cada grupo de espécies conforme metodologia do SFB. Além disso, 25% do volume total de madeira será comercializado em tora, entregue no pátio da UMF, e os outros 75% do volume total de madeira será destinado à serraria, para comercialização como madeira serrada, considerando um rendimento de 35% na serragem (peça 114, p. 31).

92. De acordo com o Relatório de Avaliação Econômico-Financeira Referencial, a estimativa do volume de madeira em cada UMF leva em conta os valores obtidos a partir do inventário florestal amostral fornecido pelo SFB e da classificação das espécies em grupos, 'conforme base do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (Ideflor)' (peça 114, p. 26). Assim, foram apresentadas tabelas com as espécies e as respectivas classificações nos grupos de 1 a 4, sendo o grupo 1 o de espécies mais valiosas e o grupo 4 o de menos valiosas.

93. De acordo com o volume de espécies identificado no inventário amostral e o respectivo agrupamento é apresentada a volumetria por grupo em cada Flona ou Gleba, com ressalva de que é autorizada a exploração de até 80% das espécies de cada grupo sobre o volume do inventário.

Tabela 4 - Volume do Inventário (m³/ha/ano)

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4
Flona de Pau Rosa	0,80	5,30	16,78	63,46
Flona do Jatuarana	12,37	13,86	16,22	55,60
Gleba Castanho	-	1,73	11,20	45,32

Fonte: Tabela 11 do Relatório de Avaliação Econômico-Financeira Referencial (peça 114, p. 30).

94. O Relatório de Avaliação Econômico-Financeira Referencial (peça 114, p. 31) indica que os preços de referência de venda de madeira em tora e serrada foram obtidos com base no valor das toras em pé, mediante pesquisa realizada pelo Serviço Florestal Brasileiro sobre o preço médio de mercado, e no valor da madeira serrada mediante coleta de dados primários (pesquisa de mercado) e secundários (dados do Documento de Origem Florestal - DOF, com foco em operações realizadas por empresas que operam concessões florestais).

95. De acordo com a documentação inicialmente encaminhada, assim foram estimados os preços de venda de madeira:

Tabela 5 - Preços da Madeira por Flona ou Gleba

	Preço da Madeira	Grupo 1 (R\$/m ³)	Grupo 2 (R\$/m ³)	Grupo 3 (R\$/m ³)	Grupo 4 (R\$/m ³)
Flona de Pau Rosa	Serrada	2.441,31	1.828,52	1.761,00	1.465,00
	Em Tora	882,95	502,38	385,09	260,95
Flona do Jatuarana	Serrada	2.441,31	1.828,52	1.761,00	1.465,00
	Em Tora	427,58	313,21	234,76	144,47
Gleba Castanho	Serrada	2.441,31	1.828,52	1.761,00	1.465,00
	Em Tora	882,95	502,38	385,09	260,95

Fonte: Tabela 12 do Relatório de Avaliação Econômico-Financeira Referencial (peça 114, p. 31).

96. Ao ser questionado sobre a razão do valor da madeira serrada ser igual em todas as Flonas e Gleba e a madeira em tora ter valores distintos, o SFB informou que (peça 121, p. 7):

O valor da madeira em tora considerado na modelagem econômico-financeira da Flona do Jatuarana levou em consideração o estudo sobre coleta de preços florestais, contratado pelo Serviço Florestal Brasileiro em 2021, sendo este realizado a partir de coleta de dados em campo. Os resultados do mesmo estudo contratado para a Flona Pau Rosa e Gleba Castanho indicaram valores distintos e, portanto, a diferenciação foi considerada no desenvolvimento dos estudos de viabilidade econômico-financeira das concessões. Já os preços da madeira serrada partem da análise de dados em sistemas governamentais, como o DOF (Documento de Origem Florestal), e de pesquisa junto às concessionárias florestais, cujos valores médios foram considerados na modelagem como praticáveis para toda a região do estado do Amazonas. Entende-se que, desta forma, foram utilizadas as melhores

informações disponíveis, dado que os concessionários podem adotar diferentes estratégias em relação ao processamento da madeira.

97. Na Nota Informativa 6/2023/CGCOF-SFB/DCM-SFB/SFB/MAPA (peça 128, p. 2) o SFB informou que não existem dados públicos consolidados de preço de madeira tropical, e que o preço utilizado levou em consideração diversos estudos contratados pelo SFB. Especificou que, para a Flona de Jatuarana, utilizou-se dados levantados no raio econômico sul do estado do Amazonas, enquanto na Flona de Pau-Rosa e Gleba Castanho foram considerados dados do raio econômico do baixo Amazonas, tanto no estado do Amazonas como no estado do Pará, ao incluir dados da Floresta Estadual de Maués e da Flona de Mulata.

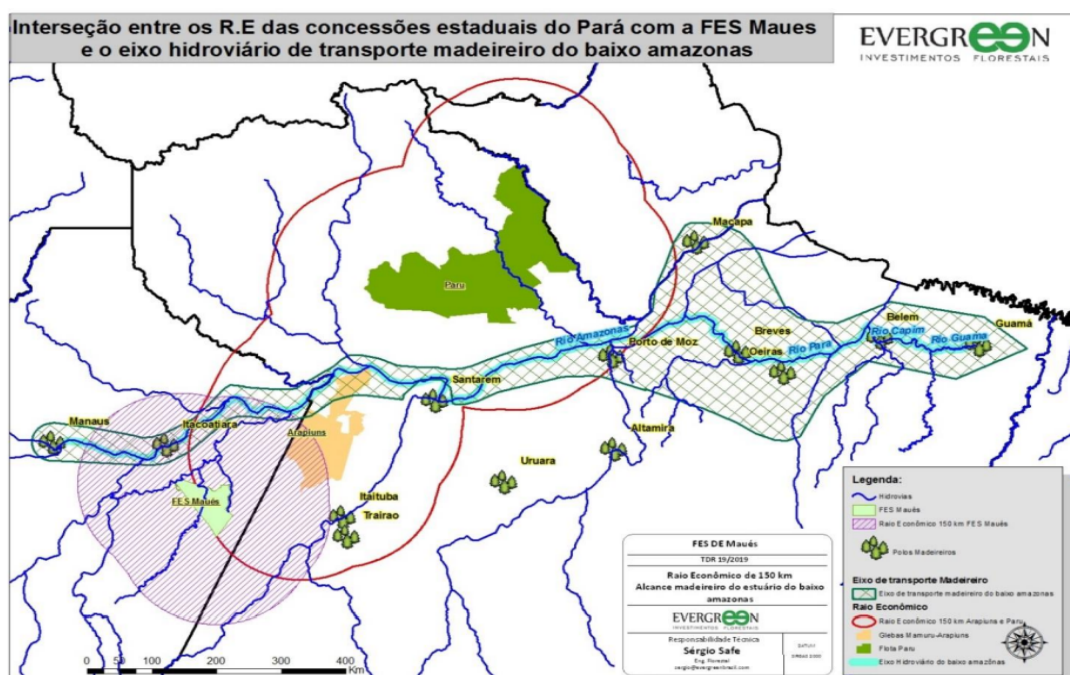
98. Também por meio da Nota Informativa 6/2023 (peça 128, p. 2), afirmou que os preços de madeira serrada derivam de dados de pesquisa no Sistema de Origem Florestal (DOF) do Ibama e consulta aos concessionários. Ademais, considerou-se que o preço da madeira serrada é padronizado para todo o estado, por ser uma mercadoria com raio de comercialização mais longo, vendida para outras unidades da federação ou para exportação, enquanto a madeira em tora possui raio de comercialização de 150 quilômetros, o que justifica a diferença entre as regiões.

99. Anexo à Nota Informativa 6/2023, foi apresentado relatório técnico da aplicação de questionários de coletas de preços florestais das Flonas de Jatuarana, Pau-Rosa, Mulata e Gleba Castanho, bem como Relatório com a descrição do preço mínimo da madeira em pé e análise da rentabilidade com base nos preços estimados para a Floresta Estadual de Maués, utilizadas como referência de preços (peça 129).

100. Mesmo com estudos específicos de coleta de preço para a Flona de Pau-Rosa (peça 129, p. 1-23) e da Gleba Castanho (peça 129, p. 24-53), o SFB optou por utilizar os dados de preço levantados pelo estudo realizado na Floresta Estadual de Maués (peça 129, p. 54-124) sob justificativa que esse incluiu dados de toda a região do baixo Amazonas, e que as informações constantes nos estudos de Pau-Rosa e da Gleba Castanho estariam inseridas no estudo de Maués. No entanto, ainda que realizados pela mesma empresa, no relatório de Maués não há qualquer menção expressa da utilização de dados dos estudos das demais Flonas ou Glebas.

101. Destaca-se que o raio econômico do baixo Amazonas extrapola o raio econômico da Floresta Estadual de Maués, por englobar áreas de exploração até além do município de Belém, no estado do Pará, conforme figura seguinte, além de não abranger os municípios de Manaquiri e Careiro, em que está localizado a Gleba Castanho. O que ocorre é uma intersecção do raio econômico da Gleba Castanho com áreas de influência do Baixo Amazonas (peça 129, p. 29).

Figura 4 - Raio Econômico do Baixo Amazonas



Fonte: Relatório com a descrição do preço mínimo da madeira em pé e análise da rentabilidade com base nos preços estimados para a Floresta Estadual de Maués (peça 129, p. 64).

102. O estudo para definição de preços da Floresta Estadual de Maués utilizou da metodologia de estabelecida nas notas técnicas do SFB para realizar o agrupamento das espécies (peça 129, p. 65). Essa definição de grupos e valores determinou o valor utilizado para venda de toras nas concessões na Flona Pau-Rosa e na Gleba Castanho.

103. A Nota Técnica 33/2013/GECOF/SFB/MMA (peça 131) é a norma que regulamenta a metodologia de adoção do preço único mínimo para o metro cúbico de madeira em pé em editais de concessão florestal. De acordo com essa norma, deve-se realizar pesquisa para coleta de preços de mercado para o produto madeira em tora, no raio econômico de atividade da UMF. Em seguida passa-se a análise dos dados e divisão das espécies em grupos de valor, seguindo o seguinte método:

- a) Cálculo da média simples dos preços de cada espécie florestal informada durante as entrevistas;
- b) Cálculo do desvio-padrão dos preços de todas as espécies;
- c) Cálculo do coeficiente de variação;

d) Definição dos parâmetros de separação dos grupos, em função dos cenários de valores do coeficiente de variação, nos termos da tabela 1 da Nota Técnica 33/2013.

104. No relatório preliminar encaminhado aos gestores foi apontada a falta de evidências de coleta e tratamento dos dados.

105. No estudo da Floresta de Maués, por exemplo, não foi possível identificar evidências das coletas de preços e do tratamento dos dados de modo a possibilitar a conferência da aplicação da metodologia indicada na Nota Técnica 33/2013/GECOF/SFB/MMA, para agrupamento e definição de preços.

106. Os relatórios técnicos de coleta de preços encaminhados pelo SFB (peça 129) apresentaram o resultado da aplicação dos questionários e a consolidação dos resultados dos estudos, mas não foram claros na definição das médias por espécie, parâmetros utilizados para os agrupamentos.

107. Outra fragilidade apontada no âmbito do relatório preliminar foi a incongruência na precificação para a madeira serrada em relação ao preço da madeira em tora para os grupos 1 e 2 da Flona de Pau-Rosa e para a Gleba Castanho.

108. De acordo com a modelagem adotada pelo SFB, o rendimento na serragem é de 35%, ou seja, dos 100% de volume de madeira em tora que são beneficiados obtém-se 35% em volume de madeira serrada. No processo de serragem também há de se considerar os custos envolvidos na atividade de serraria (terceirizada) e a maior incidência de tributos sobre a madeira serrada.

109. Dessa forma, conforme os preços inicialmente obtidos, o futuro concessionário deveria optar, conforme a modelagem, por realizar um prejuízo no beneficiamento das madeiras exploradas nos grupos 1 e 2 da Flona de Pau-Rosa e da Gleba Castanho, recebendo valores inferiores àqueles obtidos na venda de madeira em tora.

110. Questionado, o SFB informou, por intermédio da Nota Informativa 6/2023/CGCOF-SFB/DCM-SFB/SFB/MAPA, que tal análise seria válida ao analisar somente o grupo 1 e 2 da Flona de Pau-Rosa e da Gleba Castanho e que, contudo, a representatividade de ambos os grupos seria baixa nas duas florestas (peça 128, p. 2).

111. Um outro ponto indicado no relatório preliminar encaminhado para comentário dos gestores trata-se das deficiências nos agrupamentos de espécies de madeira.

112. O agrupamento das espécies é fundamental para determinação do volume de exploração de cada grupo, e do respectivo preço de venda da madeira em tora dos respectivos grupos, assim essas diferenças de classificação das espécies nos respectivos grupos têm potencial de impactar a modelagem financeira e o respectivo preço mínimo do edital (PME).

113. Foi constatado que o estudo de Maués apresentava um agrupamento das espécies de acordo com a metodologia definida pela Nota Técnica 33/2013/GECOF/SFB/MMA (tabela 5, peça 129, p. 67-69).

Todavia, esse agrupamento não foi seguido estritamente pelo SFB na classificação do inventário amostral da Flona de Pau-Rosa e da Gleba Castanho.

114. Para a Flona de Jatuarana foi apresentado relatório de questionário de coleta de preços (peça 129, p. 125-145), e segundo o SFB somente esse documento foi utilizado na metodologia de definição de grupos e preços florestais. No entanto, tal documento somente apresenta a consolidação da pesquisa de preços da Flona, não apresentando evidências do agrupamento e da definição de preços para cada grupo, nos termos da Nota Técnica 33/2013/GECOF/SFB/MMA.

115. Diante das falhas relativas à ausência de evidências de coleta e tratamento dos dados pelo poder concedente, foi proposta, no âmbito do relatório preliminar, determinação condicionando a continuidade do certame à apresentação das devidas medidas corretivas. Tais irregularidades também foram determinantes para que a unidade técnica se posicionasse pelo não atendimento aos aspectos de economicidade e suficiência técnica dos elementos apresentados por meio do acervo documental inerentes aos projetos de concessão.

116. No âmbito dos comentários dos gestores, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, o SFB aduziu que o preço da madeira em tora usado na modelagem econômico-financeira levou em consideração diversos estudos contratados pelo Serviço Florestal Brasileiro. Entretanto, a elaboração de inventários florestais e identificação de espécies tem como uma de suas fragilidades o uso de nomes populares das espécies que variam conforme a região e os identificadores botânicos.

117. Esse fator levou a deficiências no agrupamento das espécies apresentado inicialmente, como apontado pelo TCU no relatório preliminar. Com isso, foi promovida a revisão das composições dos grupos, padronizando os grupos do inventário florestal com os agrupamentos de espécie de madeira serrada. Como resultado, foi alterada a classificação das espécies de inventário alinhada à classificação por grupo obtidas através das pesquisas de preço de mercado para madeira em tora, conforme apresentado no Quadro 1 da Nota Técnica 28/2023-SFB (peça 163, p. 2-3).

118. Com relação aos preços da madeira em tora por grupo também foram realizados ajustes no cálculo com o objetivo de padronizá-lo e torná-lo aderente à metodologia da Nota Técnica 33/2013/GECOF/SFB/MMA.

119. No que tange aos preços de madeira serrada de espécies nativas da Amazônia, para se determinar seus preços médios foram utilizados dados extraídos do ‘Sistema DOF’ (Documento de Origem Florestal), uma vez que não existe pesquisa oficial, ampla e confiável que possa ser utilizada com parâmetro para a modelagem. Os esclarecimentos para a estimativa de preços de madeira serrada são compostos pela apresentação da base de dados, forma de tratamento e análise, e resultados obtidos.

120. Importante destacar que, de acordo com o SFB, mesmo as informações extraídas do Sistema DOF possuem limitações, visto que há uma tendência de subestimação de preços que decorre da declaração dos valores como o preço de pauta do fisco das unidades da federação de origem da madeira. Para contornar essa situação, a análise realizada para estimativa do preço de madeira serrada para esta modelagem econômica utilizara apenas dados provenientes de concessionários estaduais ou federais, considerando que a subestimação de preços é significativamente menor entre os concessionários do manejo florestal sustentável, sejam estaduais ou federais (peça 163, p. 3).

121. Com o tratamento dos dados, obteve-se o valor médio da madeira serrada de R\$ 1.815,08 por m³. Registre-se que, de acordo com o esclarecimento apresentado, a definição do preço por grupo com base apenas nos dados dos DOFs é de extrema complexidade devido à diversidade de nomes populares atribuídos para uma mesma espécie e pela diversidade florestal da região onde se pretende fazer as concessões.

122. Para mitigar essa dificuldade que levaria a uma distorção nos preços obtidos, os valores finais da madeira serrada por grupo foram obtidos por meio de interpolação do valor médio identificado para todas as espécies de madeira serrada com base nos valores definidos de cada grupo para a madeira em tora. Os valores finais estimados de madeira serrada, por grupo, usada na modelagem econômica dos editais em análise (Florestas Nacionais de Jatuarana e Pau-Rosa e Gleba Castanho) são apresentados na Tabela 1 da Nota Informativa 19/2023-SFB, de 28/3/2023 (peça 169, p. 2).

123. A compilação dos preços de madeira depois da revisão procedida é apresenta a seguir:

Tabela 6 - Preços da Madeira por Flona ou Gleba – pós-revisão

	<i>Preço da Madeira</i>	<i>Grupo 1 (R\$/m³)</i>	<i>Grupo 2 (R\$/m³)</i>	<i>Grupo 3 (R\$/m³)</i>	<i>Grupo 4 (R\$/m³)</i>
Flona de Pau Rosa	<i>Serrada</i>	2.446,49	2.008,18	1.595,44	1.210,17
	<i>Em Tora</i>	545,88	470,98	374,87	302,38
Flona do Jatuarana	<i>Serrada</i>	2.446,49	2.008,18	1.595,44	1.210,17
	<i>Em Tora</i>	340,05	256,23	202,87	135,85
Gleba Castanho	<i>Serrada</i>	2.446,49	2.008,18	1.595,44	1.210,17
	<i>Em Tora</i>	545,88	470,98	374,87	302,38

Fonte: elaborada pelo TCU com base na Nota Informativa 19/2023-SFB (peça 169).

124. Considerando a revisão procedida pelo SFB em conjunto com o BNDES, entende-se que foram efetuados ajustes e reduzidos os riscos inicialmente apontados, pelo que se dispensa a formulação de determinação de medidas corretivas por parte do Tribunal.

125. Outra questão, não específica para os projetos de concessão aqui examinados, refere-se à obrigação de o SFB desenvolver e manter 'atualizado sistema de acompanhamento dos preços e outros aspectos do mercado de produtos e serviços florestais', previsto no art. 49 do Decreto 6.063/2007.

126. Em face de o SFB ainda não ter desenvolvido tal sistema de acompanhamento de preços, foi proposta ciência em face do não atendimento ao referido dispositivo.

127. Nos comentários dos gestores apresentados, o SFB afirmou que desde sua criação tem buscado alternativas para acompanhamento de preços e mercado de produtos florestais (peça 163, p. 8).

128. Considerando que tais medidas ainda não obtiveram êxito quanto ao desenvolvimento desse sistema de acompanhamento de preços, sugere-se, em virtude de sua relevância, manter a ciência proposta.

129. Nesse sentido, propõe-se **dar ciência** ao SFB, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a inexistência de sistema de acompanhamento dos preços e outros aspectos do mercado de produtos e serviços florestais está em desacordo com o previsto no art. 49 do Decreto 6.063/2007.

IV.3. Questionamentos a respeito da produtividade, duração do contrato e ciclo de corte assumidos na modelagem

Desatualização da referência para valores de produtividade dos projetos

130. A modelagem econômico-financeira adotada para os projetos de concessão assumiu, como premissa, a intensidade máxima de colheita de 20 m³/ha para os Produtos Florestais Madeireiros, em conformidade com parâmetros técnicos da legislação ambiental em vigor, incorporados no âmbito do SFB por meio da Resolução-SFB 25/2014 (art. 2º, § 1º) (peça 114, p. 31-32).

131. Conforme informação apresentada pelo SFB por meio da Nota Informativa 3/2023 (peça 121, p. 6), a limitação de produtividade visa manter, para todas as espécies manejadas, populações adultas e férteis, capazes de promover a manutenção de suas populações, dada a aplicação de critérios de retenção também definidos em normas do Ministério do Meio Ambiente (Instrução Normativa MMA 5/2006 e 2/2007 e na Resolução Conama 406/2009). Essas normas definem os seguintes parâmetros limites para a colheita florestal mecanizada:

- a) estimativa de produtividade anual da floresta em 0,86 m³/hectare/ano;
- b) ciclo de corte entre 25 e 35 anos; e
- c) intensidade máxima de corte de 30 m³/hectare, para ciclo de corte de 35 anos.

132. Ainda conforme a Nota Informativa 3/2023 (peça 121, p. 6):

Usando destes parâmetros, as intensidades de colheita máxima permitida, seriam 21,5 m³/ha (para ciclo de corte de 25 anos), e 30m³/ha (para ciclo de corte de 35 anos). Assim, o uso do parâmetro de

20m³/hectare está dentro da produtividade permitida na legislação, e é um valor conservador em relação aos limites máximos permitidos.

133. Em outras palavras, quanto menor o ciclo de corte, menos tempo a floresta terá para se regenerar, e logo, menor deve ser a intensidade de corte máxima permitida. Assim, nas modelagens, considera-se fixa a produtividade anual da floresta, igual a 0,86 m³/ha/ano, que resulta da divisão da intensidade de colheita máxima permitida na legislação (30 m³/ha) pela duração de ciclo de corte máximo (35 anos). A tabela abaixo ilustra o efeito do ciclo de corte na intensidade máxima permitida:

Tabela 7 - Ciclo de Corte e Intensidade Legal Máxima

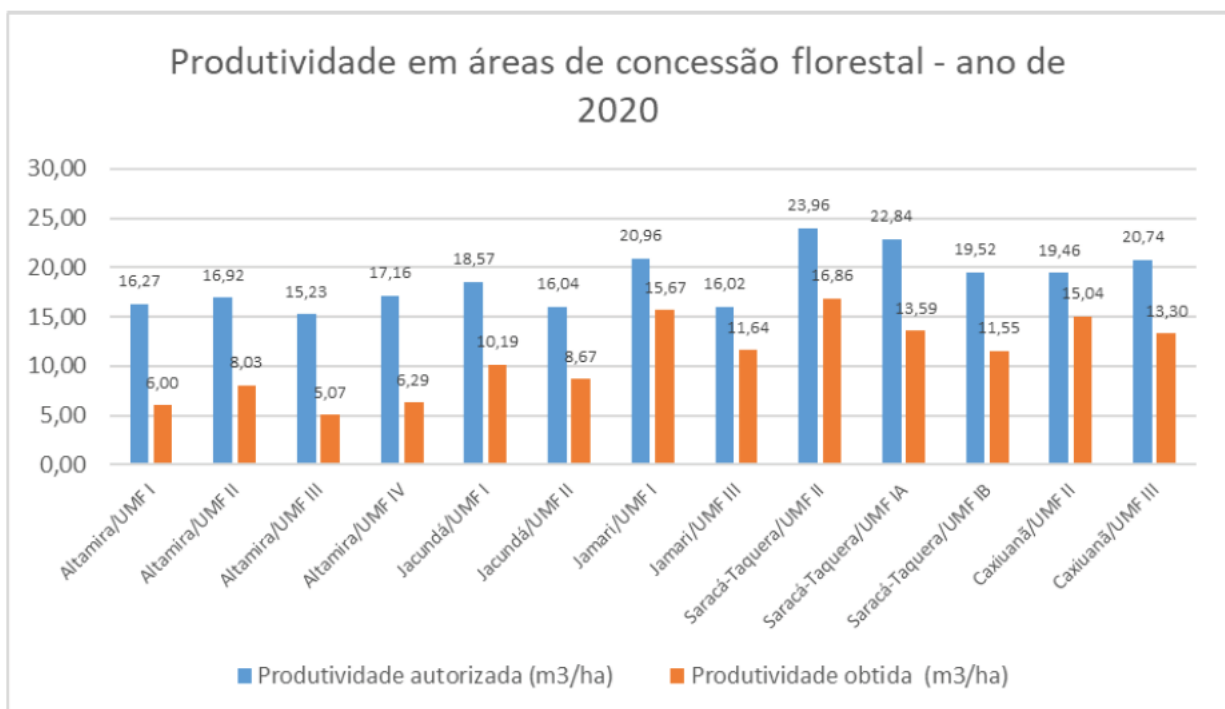
Ciclo de Corte	Produtividade anual	Intensidade total
25 anos	0,86 m ³ /ha/ano	21,5 m ³ /ha
30 anos	0,86 m ³ /ha/ano	25,8 m ³ /ha
35 anos	0,86 m ³ /ha/ano	30 m ³ /ha

Fonte: elaboração própria pela equipe de auditoria.

134. De forma conservadora, foi adotada na modelagem econômico-financeira um ciclo de exploração de trinta anos – prazo que fica na média da duração permitida, 25 a 35 anos, e é, de acordo com os gestores, o mais usual –, com intensidade máxima (ou produtividade) de 20 m³/ha, valor que, por ano (para um ciclo de 30 anos), resulta na produtividade anual de 0,67 m³/ha/ano, menor, portanto, que a produtividade máxima legal admitida.

135. A Nota Informativa-SFB 3/2023 (peça 121, p. 7) explica que ‘o uso do parâmetro de 20 m³/hectare está dentro da produtividade permitida na legislação, e é um valor conservador em relação aos limites máximos permitidos’. No documento também é apresentada uma figura, a seguir reproduzida, com o resultado de levantamento de produtividade observada em áreas de concessão florestal no ano de 2020, por meio do qual se observa que a produtividade medida (efetiva) é bastante aquém da autorizada, e muito abaixo da produtividade máxima prevista nas normas do Ibama, Conama e SFB (para se ter uma ideia, a média simples dos valores apresentados no gráfico citado foi inferior a 11 m³/ha). Aqui cabe o registro de que esta informação não é um estudo ou uma pesquisa sobre o tema, mas um levantamento das produtividades de um ano de produção madeireira.

Figura 5 - Produtividade em áreas de concessão florestal - ano de 2020



Fonte: Nota Informativa-SFB 3/2023 (peça 121, p. 2).

136. Importante ressaltar que o parâmetro de produtividade assumido na presente modelagem foi adotado a partir de levantamento realizado com Planos de Manejo Florestal na Amazônia, disposto na Nota Técnica 6/2011/CGCOF/SFB/MMA (juntada à peça 123).

137. Essa Nota Técnica, elaborada em 17/5/2011, visou aprimorar a definição do volume de exploração adequado para o cálculo do valor mínimo dos contratos de concessão. Até aquele momento, o SFB adotava como teto o valor de 25 m³/ha (para um ciclo de 30 anos), aproximadamente o limite máximo de exploração estabelecido nas normas citadas (25,8 m³/ha).

138. Contudo, constatou-se que esse volume de produção, que assumia a expectativa de que o concessionário trabalharia no patamar máximo de produção permitido, dificilmente era atingido nas concessões em curso devido a fatores como: período limitado de produção, regime irregular de chuvas, atrasos no licenciamento anual, limitações legais e estruturais e limitações comerciais (peça 123, p. 2-3).

139. Assim, a partir de levantamento apresentado na Nota Técnica 6/2011/CGCOF/SFB/MMA (tabela à peça 123, p. 4), foi observado que na prática o volume efetivamente explorado por hectare, ajustado para um ciclo de corte de 30 anos, era, em média, de 18,12 m³/ha. Tal fato resultou na redução da volumetria utilizada em novas modelagens de concessão florestal para um percentual de 80% do volume máximo permitido em lei para o ciclo de corte de 30 anos, ou seja, 20 m³/ha (cerca de 80% de 25,8 m³/ha), ou produtividade anual da floresta em 0,67 m³/hectare/ano.

140. A redução do parâmetro de volume explorado para o cálculo do valor mínimo do contrato evita a superestimativa de seu valor, aproximando-o da realidade dos contratos então observados. Registra-se, conforme Tabela 1 constante no referido documento (peça 123, p. 3), que a superestimação do potencial produtivo dos contratos tem como impactos a elevação do preço mínimo do edital (PME), do valor da garantia prevista e do valor mínimo anual (VMA) a ser pago ao SFB.

141. A propósito, nas planilhas de modelagem econômico-financeira, a produtividade máxima assumida consta na aba 'PAINEL DE CONTROLE' (células B127:F157), adotando-se o cenário de produtividade 'Conservador', cujo resultado é 20 m³/ha (células B125:C125).

142. Contudo, ainda que se entenda correta a aplicação de parâmetro de produtividade adotado nas modelagens pelo SFB inferior ao máximo permitido na legislação aplicável e mais compatível com a realidade observada, causa preocupação a falta de estudos mais recentes que confirmem as conclusões das normas aplicáveis, no caso, as Instruções Normativas MMA 5/2006 e 2/2007 e a Resolução Conama 406/2009, e até mesmo a Nota Técnica 6/2011/CGCOF/SFB/MMA, cujas conclusões estão baseadas em observações de concessões ainda mais datadas, de 2007 a 2010.

143. Nesse sentido, dada a essencialidade das alterações promovidas pela norma pendente de aprovação, foi proposta recomendação ao SFB para que, em articulação com o Ibama, ICMBio, Conama, entre outros atores, promovesse estudos para definição da estimativa do potencial produtivo de áreas de concessão de manejo florestal a serem licitadas, a serem adotados em próximos projetos de concessão, bem como para compreender, atualmente, as causas para que eventualmente não se atinja o volume de produção permitido na legislação.

144. No âmbito dos comentários dos gestores, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, o SFB comprometeu-se a examinar as considerações do TCU sobre este tema e, mediante consulta e diálogo com instituições e especialistas, a atualizar informações e referências quanto à produtividade das florestas sob regime de manejo florestal e motivação do não atingimento das intensidades de exploração permitidas (peça 63, p. 8).

145. Apesar da possibilidade de dispensa da formulação da deliberação prevista no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315, de 2020, propõe-se manter a recomendação em virtude de sua relevância e da necessidade de monitoramento de seu cumprimento.

146. Dessa forma, dadas as mudanças ocorridas tanto no bioma Amazônico, quanto em aspectos antropológicos, climáticos e tecnológicos, e considerando a importância de que os parâmetros que definem o valor de referência dos contratos sejam os mais próximos da realidade possível, tanto do ponto de vista da capacidade de a floresta se regenerar, quanto da viabilidade econômico-financeira do contrato, propõe-se

recomendar ao SFB, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em articulação com o Ibama, ICMBio, Conama, entre outros atores, promova estudos para definição da estimativa do potencial produtivo de áreas de concessão de manejo florestal, a serem adotados em próximos projetos de concessão, bem como para compreender, atualmente, as causas para que eventualmente não se atinja o volume de produção permitido na legislação.

Duração do contrato e do ciclo de corte assumido na modelagem

147. A Cláusula 4ª da Minuta de Contrato (item 4.1 e subitens) estabelece que o prazo da concessão será de 37 anos contados a partir da assinatura do contrato, sendo que, caso o fim do ciclo de colheita ou exploração considerando o produto ou grupo de produtos com ciclo mais longo ocorra antes desse prazo, o contrato será considerado extinto. Dispõe ainda que, para assegurar o cumprimento das finalidades contratuais, o prazo da concessão poderá ser prorrogado até o prazo máximo quarenta anos (item 4.2 e subitens). Dispositivos de mesmo teor constam no edital de licitação (itens 4.5 e 4.6).

148. Por outro lado, a modelagem econômico-financeira da concessão adotou um ciclo de exploração de trinta anos, com produtividade (também denominada 'intensidade de colheita') de 20 m³/ha, que, por ano (dividindo por 30 anos), resulta na produtividade anual da floresta de 0,67 m³/hectare/ano.

149. Questionado a respeito de como seria a definição contratual do prazo de concessão, o SFB informou, em reunião realizada em 25/1/2023 (extrato à peça 130), que anteriormente adotava-se a duração contratual máxima permitida por lei, que é quarenta anos, sem previsão de prorrogação. Assim, uma vez que o ciclo de corte na Amazônia é de 25 a 35 anos, após este período, realizava-se, para algumas áreas (ou unidades de produção anual), um segundo ciclo de corte até o prazo contratual de quarenta anos.

150. Porém, para a atual concessão, sob o argumento de haver risco de não atrair interessados para novos contratos decorrente de aumento de custos pelo fato de as áreas a serem exploradas inicialmente estarem mais distantes, bem como para evitar que a mesma UMF a ser licitada tenha diferentes graus de exploração da floresta (algumas áreas exploradas com um ciclo e outras com dois), optou-se, na presente modelagem, em assumir para o limite de duração do contrato a exploração de um ciclo, sendo que o ciclo máximo da colheita florestal permitido em lei é 35 anos, acrescentado de um prazo de atraso para início da operação de colheita de até dois anos e de um prazo final de até três anos, após os 37 anos (soma dos prazos anteriores), para assegurar o cumprimento de finalidades contratuais.

151. Por meio da Nota Informativa 6/2023/CGCOF-SFB/DCM-SFB/SFB/MAPA, o SFB esclareceu alguns pontos afetos à questão (peça 128, p. 5-6):

I - Sobre o ciclo de corte:

*2.22. O ciclo de corte é o período de tempo, em anos, entre sucessivas colheitas de produtos florestais madeireiros ou não-madeireiros numa mesma área. De acordo com a Instrução Normativa MMA/05/2006 e Resolução Conama 406/2009, o ciclo de corte inicial para manejo florestal sustentável na Amazônia é de **no mínimo 25 anos e de no máximo 35 anos** para os casos em que se prevê a utilização de máquinas para o arraste de toras. Nas concessões florestais pela natureza e escala da atividade, todas as operações de manejo usam máquinas para o arraste de toras.*

(...)

2.24. O ciclo de corte é definido pelo manejador, dentro do intervalo estabelecido na legislação.

II - Sobre a produtividade máxima a ser trabalhada na modelagem para ciclo de trinta anos, e a produtividade considerando ciclos de colheita de 25 e de 35 anos:

O parâmetro de 20 m³/ha foi adotado na Resolução 25/2011 a partir de um levantamento realizado com Planos de Manejo Florestal na Amazônia, conforme Nota Técnica 6/2011/CGCOF/SFB/MMA(SEI 26278891). [Nota: para um ciclo de trinta anos]

(...)

2.28. Para guardar e mesma proporção adotada na modelagem do ciclo de 30 anos e justificada no item b, sugere-se considerar a produtividade de 0,667 m³/ha.

2.29. Assim, a produtividade estimada na modelagem seria de:

Ciclo de Corte	25 anos	30 anos	35 anos
Produtividade (m ³ /ha)	16,67	20,00	23,33

III - Sobre as vantagens do encerramento do contrato após o fim de um ciclo de colheita, com a exploração da última Unidade de Produção Anual (UPA):

- a) o próximo contrato poderá iniciar a exploração pela primeira UPA explorada no ciclo anterior que, em geral, está numa condição logística mais favorável. Explorar áreas mais próximas no início do contrato é vantajoso, dados os investimentos iniciais que a nova concessionária necessita realizar;
- b) todas as UPAs estarão na mesma condição (explorada apenas uma vez), o que facilita a modelagem de um segundo edital na mesma área; e
- c) permite ao órgão gestor melhor avaliação da capacidade de recuperação da floresta e definir o melhor momento de licitar a área, pois todas as UPAs estarão na mesma condição (exploradas por apenas um ciclo).

152. Relativamente à previsão de encerramento do contrato após o 1º ciclo de exploração, foram apontados, no relatório preliminar, alguns riscos potenciais em decorrência de a exploração durar apenas um ciclo:

a) necessidade mais frequente de processos de contratação, em decorrência da menor duração do contrato, comparativamente à possibilidade de exploração além do primeiro ciclo, até o prazo máximo permitido em lei (quarenta anos), e, como consequência, maiores custos associados a processos de contratação mais recorrentes (despesas mais recorrentes com custo de elaboração do edital);

b) falta de elementos que indicassem quais os prejuízos da exploração adicional até o limite de prazo máximo de contratos de concessão permitido em lei (quarenta anos), após a exploração de um ciclo completo, em contraponto com as eventuais vantagens;

c) falta de uniformidade na definição de duração do contrato e dos ciclos de exploração em projetos de concessão de manejo florestal apresentados pelo poder concedente, no caso o SFB, ao TCU – no exame da concessão da Floresta Nacional de Humaitá/AM (TC 033.616/2020-5), a duração do contrato era fixada em quarenta anos e não havia impedimento para exploração além de um ciclo desde que respeitado o prazo contratual;

d) maior complexidade, por parte do poder concedente, do monitoramento da execução dos contratos, em face da possibilidade da multiplicidade de duração de ciclos de corte entre as UMFs concedidas;

e) impossibilidade de, no futuro ao término dos respectivos contratos de concessão, se relicitar tais UMFs de forma conjunta, a menos que se aguarde o encerramento de todos os contratos, o que importaria em deixar sem explorar – durante até dez anos – as áreas de manejo cujos contratos se encerraram há mais tempo.

153. A incerteza de que tais aspectos tivessem sido considerados na definição do prazo contratual, vinculando-o a um ciclo de corte e não a um período fixo, como era o padrão adotado pelo SFB até o momento, levou a proposta, no âmbito do relatório preliminar, de recomendar ao SFB e à SEPPI, que, em virtude dos aspectos apontado, adotassem prazos contratuais fixos e com modelagens aderentes ao prazo que for determinado, mantendo o padrão de definição de prazo contratual adotado em concessões florestais anteriormente procedidas.

154. Submetido o relatório preliminar aos gestores, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, o SFB manteve o entendimento sobre a vantajosidade da interrupção do contrato com a exploração da última Unidade de Produção Anual (UPA) (peça 163, p. 7).

155. Apresentou considerações relativas aos principais riscos potenciais apontados pela equipe técnica do TCU, que eventualmente não tivessem sido levados em conta pelo poder concedente para atrelar o prazo contratual a um ciclo de corte, e não a um período fixo.

156. Sobre o ciclo de corte, ressaltou que seu estabelecimento decorre de decisão do manejador em face, principalmente, da produtividade da floresta, acrescentando que, em regra, dentro de uma mesma floresta

pública a produtividade entre as UMFs tende a ser parecida e, conseqüentemente, as UMFs terem o mesmo ciclo de corte.

157. *Quanto ao risco de que sejam mais frequentes os processos de contratação em decorrência de durações contratuais distintas, argumentou que este aspecto é muito mais afetado por outras questões que podem levar ao encerramento prematuro dos contratos de concessão.*

158. *Quanto à possível maior complexidade, por parte do poder concedente, do monitoramento da execução dos contratos com prazos contratuais e ciclos de corte diversos, o SFB considerou não haver maior complexidade no monitoramento dos contratos. Aduziu que, pelo contrário, há 'maior complexidade na modelagem do contrato futuro, quando a floresta possuir áreas com diferentes estágios de cumprimento do ciclo de corte, sendo algumas UPAs no primeiro ciclo e outras no segundo'.*

159. *Acerca da impossibilidade de, no futuro, ao término dos respectivos contratos de concessão, se relicitar tais UMFs de forma conjunta, alegou que isso depende muito mais de outros fatores do que o fim do contrato ao encerramento do ciclo de corte, salientando que há grande [probabilidade] de que as UMFs de uma mesma floresta, conforme expresso anteriormente, possuam o mesmo ciclo de corte.*

160. *Por fim, argumentou que, com a interrupção do contrato com a exploração da última Unidade de Produção Anual, a futura licitação da mesma área terá as seguintes vantagens:*

a) o próximo contrato poderá iniciar a exploração pela primeira UPA explorada no ciclo anterior que, em geral, está numa condição logística mais favorável. Explorar áreas mais próximas no início do contrato é vantajoso, dados os investimentos iniciais que a nova concessionária necessita realizar;

b) todas as UPAs estarão na mesma condição (explorada apenas uma vez), o que facilita a modelagem de um segundo edital na mesma área; e

c) permite ao órgão gestor melhor avaliação da capacidade de recuperação da floresta e definir o melhor momento de licitar a área, pois todas as UPAs estarão na mesma condição (exploradas por apenas um ciclo).

161. *Antes de se concluir sobre os argumentos apresentados pelos gestores, cabem algumas considerações sobre o que preveem as normas aplicáveis ao prazo contratual a ser previsto na Minuta de Contrato.*

162. *A Lei 11.284/2006 (Lei Geral de Florestas Públicas) e a Lei 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos (aplicável de forma subsidiária às concessões florestais, conforme art. 79-A da Lei 11.284/2006), estabelecem o seguinte:*

Lei 11.284/2006

Art. 35. O prazo dos contratos de concessão florestal será estabelecido de acordo com o ciclo de colheita ou exploração, considerando o produto ou grupo de produtos com ciclo mais longo incluído no objeto da concessão, podendo ser fixado prazo equivalente a, no mínimo, um ciclo e, no máximo, 40 (quarenta) anos.

Lei 8.987/1995

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

(...)

*II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e **por prazo determinado**; (Redação dada pela Lei nº 14.133, de 2021)*

(...)

163. *Verifica-se que as minutas de edital e de contrato estabelecem um prazo máximo de quarenta anos, bem como a possibilidade de encerramento antes, a depender de término da conclusão de um ciclo de colheita ou exploração (cláusula 4.6 das minutas editalícias). Isso leva à conclusão de que não há indeterminação no prazo da concessão, visto que foi estabelecido um prazo máximo para encerramento do contrato, o qual pode ocorrer previamente na hipótese de o ciclo de colheita ocorrer antes dos 37 anos após*

assinado o contrato. Nesse sentido, entende-se que o prazo contratual estabelecido é coerente com os dois dispositivos legais citados.

164. Além disso, como já falado, o prazo máximo de quarenta anos resulta da adição de três parcelas: o tempo que leva desde a assinatura do contrato até o início de exploração (para obtenção de licenças, aprovação do PMFS, por exemplo); o período de exploração, que por norma, deverá ocorrer em no mínimo 25 anos e no máximo 35 anos; e, por fim, o lapso adicional de três anos, após o final do ciclo de corte, para assegurar o cumprimento de finalidades contratuais.

165. Assim, considerando que a discricionariedade no estabelecimento do prazo do contrato de concessão florestal é resguardada pela lei aplicável; que os gestores apresentaram considerações relativas aos principais riscos potenciais apontados durante a execução desta ação de controle e, em especial, no relatório preliminar; e que para eventual aprofundamento no exame dos aspectos relacionados ao estabelecimento de prazos de concessão de manejo florestal seria necessária ação de controle específica por parte do Tribunal, do tipo auditoria de natureza operacional; deixa-se de propor a recomendação anteriormente sugerida.

166. No entanto, como já registrado no relatório preliminar submetido aos gestores, observa-se que a redação das minutas do edital de licitação e do contrato (itens 4.5 e 4.6 do edital e cláusula 4ª da minuta de contrato) pode levar à interpretação incorreta de que este é um prazo fixado – de 37 anos, podendo ser prorrogável até o limite de quarenta anos, contados da assinatura do contrato –, e não um prazo máximo que vai depender do ciclo de corte a ser definido pelo manejador, dentro do intervalo estabelecido na legislação, e a ser aprovado pelo SFB quando do exame do Plano de Manejo.

167. Nesse sentido, considerando a necessidade de tornar mais claro ao licitante que o período de exploração se refere ao ciclo de corte, que difere do prazo limite do contrato, propõe-se **recomendar** ao Serviço Florestal Brasileiro do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (SFB/MMA) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos da Casa Civil da Presidência da República (SEPPI/CC-PR), com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, que até a data de publicação dos editais de licitação das Flonas Jatuarana, Pau Rosa e Gleba Castanho, aprimorem a redação das minutas de edital e de contrato, com vistas a melhor definir os conceitos de prazo contratual e ciclo de corte, deixando claro na documentação da licitação que o prazo do contrato, limitado a quarenta anos, é atrelado ao período de exploração (ou ciclo de corte) e que o período de exploração será limitado a um ciclo de corte que terá duração de 25 a 35 anos, conforme as normas aplicáveis, fazendo as devidas remissões aos art. 5º, II, da Instrução Normativa MMA 5/2006, bem como ao art. 4º, II, da Resolução Conama 406/2009.

IV.4. Possível dificuldade de obtenção de Declaração de viabilidade e exequibilidade da Proposta de Preço

168. Os itens 13.8.15 e seguintes da minuta de Edital estabelecem a exigência de declaração de viabilidade e exequibilidade da Proposta de Preço por instituição financeira e outras organizações, **in verbis**:

13.8.15. A PROPOSTA DE PREÇO deverá ser acompanhada de declaração de instituição financeira, nacional ou estrangeira, autorizada a funcionar no Brasil pelo Banco Central do Brasil, ou empresa de consultoria com vínculo com profissional com registro no Conselho Regional de Contabilidade (CRC), no Conselho Regional de Administração (CRA) ou no Conselho Regional de Economia (CORECON), com a devida comprovação dos poderes do seu signatário, atestando a viabilidade e exequibilidade da PROPOSTA DE PREÇO, considerando também os valores a pagar devidos aos INDICADORES TÉCNICOS CLASSIFICATÓRIOS (da PROPOSTA TÉCNICA) (...)

169. Inicialmente, ao serem analisados os Relatórios de Contribuições das Consultas Públicas das concessões, foram identificados diversos questionamentos sobre dificuldades de se conseguir tal declaração o que poderia prejudicar o caráter competitivo do certame.

170. Em resposta ao questionamento da equipe do TCU sobre a ocorrência de dificuldades para que as instituições financeiras realizem o exame da viabilidade e exequibilidade, o Serviço Florestal Brasileiro informou através da Nota Técnica 3/2023/CGCOF-SFB/DCM-SFB/SFB/MAP que (peça 121, p. 5):

(...) não possui experiência com a exigência de declaração de viabilidade e exequibilidade junto a instituições financeiras em licitações anteriores. Todavia, declarações desta natureza em certames

sob a modalidade concessão são usualmente adotadas em outros setores, como rodovias (vide Edital de Concessão nº 01/2018, para concessão de trecho da BR-101/290/386/448/RS - disponível em: <https://antt-hml.antt.gov.br/edital-de-concessao-01-2018>) e aeroportos (vide Edital da 5ª rodada de concessões de aeroportos - disponível em: <https://www.gov.br/anac/pt-br/assuntos/concessoes/processo-licitatorio-5-rodada>). Assim, tal exigência nos editais para concessão florestal submetidos à análise do TCU, incorporaram esta experiência advinda de outros editais de concessão.

171. Adicionalmente, o SFB alegou na referida Nota Técnica que já haviam identificado a situação encontrada e para minimizá-la possibilitaram que a declaração fosse realizada por outras entidades competentes, a saber:

Houve preocupação das equipes do Serviço Florestal Brasileiro e do BNDES sobre a capacidade das licitantes de obter a declaração de viabilidade e exequibilidade da Proposta de Preço junto a instituições financeiras, dada o grau de especificidade da atividade do manejo florestal, assim como pelos custos de obtenção de tal declaração. Neste sentido, além das instituições financeiras autorizadas a funcionar no Brasil pelo Banco Central, optou-se por possibilitar que a avaliação das propostas de preços das licitantes pudesse ser também realizada por empresa de consultoria com vínculo com profissional com registro no Conselho Regional de Contabilidade (CRC), no Conselho Regional de Administração (CRA) ou no Conselho Regional de Economia (CORECON), sendo este profissional o responsável pela análise da proposta e assinatura da declaração de viabilidade e exequibilidade, ampliando-se, assim, o rol de profissionais capazes de avaliar planos de negócios estruturados pelas licitantes.

172. Avalia-se que o ateste de viabilidade econômica das propostas não representa, por si só, garantia da boa execução da concessão ou da exequibilidade dos lances ofertados no certame, uma vez que não gera corresponsabilidade e suas premissas não são conhecidas pelo Poder Concedente. Além disso, os custos envolvidos para adquirir a declaração acabam por onerar os licitantes e têm o potencial de reduzir o caráter competitivo do procedimento licitatório.

173. Esse foi o entendimento do Ministro Relator Augusto Nardes no voto do Acórdão 4064/2020-TCU-Plenário, que tratou de acompanhamento do processo de desestatização de concessões aeroportuárias, a saber:

Alinho-me ao posicionamento da unidade técnica, pois se encontram previstos outros instrumentos mitigadores do risco apontado, capazes de para afastar eventuais propostas inexequíveis, a exemplo dos que expus na seção anterior deste voto, que foram mencionados na resposta da Anac e validados pela SeinfraRodoviaAviação.

Desse modo, considero que a supressão da exigência de ateste da viabilidade econômica da proposta, encontra-se devidamente justificada e propicia diminuição dos custos de participação no leilão, com potencial aumento da competitividade do certame.

174. Ademais, o item 17.3 das minutas de edital apresentadas pelo poder concedente apresenta condições para assinatura do contrato pela adjudicatária e tende a contribuir para a boa execução do contrato de concessão, além de dissuadir a apresentação de propostas inexequíveis pelos interessados. Dentre esses instrumentos destacam-se: comprovação da constituição da Sociedade de Propósito Específico (SPE) com o mesmo objeto previsto na cláusula 1ª do contrato de concessão florestal a ser assinado (item 17.3.1); documento válido atestando que a garantia de execução contratual foi efetuada (item 17.3.3); comprovação de integralização do capital social mínimo da SPE (item 17.3.4); comprovação de que efetuou o pagamento da outorga fixa (item 17.3.5); e comprovação de pagamento do valor de ressarcimento dos custos Tipo II do edital.

175. Em resposta à etapa de comentários dos gestores, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, o SFB informou que considerando os mecanismos existentes nas minutas editalícias a exigência da referida declaração poderia ser considerada 'exagerada ou pouco efetiva'. Assim, 'irá atender a recomendação do TCU e irá excluir a exigência de declaração de viabilidade e exequibilidade da proposta de preços no Edital das Flonas de Jatuarana, Pau Rosa e Gleba Castanho' (peça 163, p. 6-7).

176. Apesar da possibilidade de dispensa da formulação da deliberação prevista no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315, de 2020, propõe-se manter a recomendação em virtude de sua relevância e da necessidade de monitoramento de seu cumprimento.

177. Assim, propõe-se **recomendar** ao Serviço Florestal Brasileiro do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (SFB/MMA) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos da Casa Civil da Presidência da República (SEPPI/CC-PR), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, a supressão da exigência de declaração de viabilidade e exequibilidade da proposta de preço das minutas de edital e demais documentos do certame.

IV.5. Deficiência na exigência de capacidade técnica

178. O art. 3º, VII, da Lei 11.284/2006, principal legislação que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, define concessão florestal como a delegação onerosa, feita pelo poder concedente – União, Estado, Distrito Federal ou Município –, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo mediante licitação, a pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

179. Já o art. 20 da citada Lei apresenta exigências necessárias que devem estar contidas nos editais de licitação de concessões florestais. Em seu inciso X, notadamente, a norma exige que apresentem critérios e documentação para aferição de capacidade técnica:

Art. 20. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados os critérios e as normas gerais da Lei nº 14.133, de 2021, e conterà, especialmente:

(...)

X - os critérios e a relação dos documentos exigidos para a aferição da idoneidade financeira, da regularidade jurídica e fiscal e da **capacidade técnica**; (...).

180. O tema da capacidade técnica para a execução das outorgas florestais foi assunto de alguns questionamentos nos relatórios de contribuições das consultas e audiências públicas, a exemplo das questões 30 e 33 relativas à Gleba Castanho (peça 97, p. 25-27) abaixo:

30. Dúvida/Pergunta: Quanto a proposta técnica, exige experiência em manejo florestal?

Resposta: A proposta técnica, a princípio, não exige experiência técnica comprovada, mas para elaboração da proposta técnica, previamente é necessário que tenha conhecimento da prática de manejo florestal. **A premissa é que a empresa ao ingressar no processo licitatório e ao apresentar a proposta técnica, se compromete em atender o desempenho técnico apresentado, e assim, pressupõe-se que a empresa vai compor quadro técnico com expertise necessária para elaborar a proposta e executar o contrato de concessão florestal, podendo ir ao mercado para contratar especialistas.** (...)

(...)

33. Dúvida/Pergunta: Eu tenho uma empresa, mas nunca trabalhei com manejo. Eu tenho possibilidade de participar do procedimento? (...)

(...)

Não temos como afirmar que a sua empresa tenha capacidade de participar da concessão, porque não conhecemos suas informações detalhadamente. Todavia é importante ressaltar dois pontos: (i) empresas maiores que porventura venha a se sagrar vencedoras do leilão geralmente tem feito contratações de mão de obra local, de pequenas empresas que oferecem serviço na região; e (ii) empresas de todos os portes podem se unir em consórcio para participar da licitação, respeitadas as regras do edital.

181. Resta claro que o poder concedente entende que a complexidade do próprio processo licitatório é suficiente para selecionar licitantes com desempenho técnico pertinente para o contrato.

182. Nessa linha, conforme Nota Técnica 6/2023/CGCOF-SFB/DCM-SFB/SFB/MAPA (peça 128, p. 1), o SFB esclareceu que de que forma a capacidade técnica da licitante é aferida no presente processo de concessão florestal, a saber:

A capacidade técnica da empresa é auferida por meio da apresentação documentos relacionados no item 'Documentação relativa à habilitação técnico-profissional' no edital.

A redação do edital e tais exigências documentais, para atendimento do artigo 20 da Lei 11.284/2006 observa também os critérios e as normas gerais da Lei 14.133/2021. Especificamente para atender o inciso X, do parágrafo 20, da Lei 11.284/2006, usamos como critério, o disposto no inciso V, do artigo 67, da Lei 14.133/2021.

183. O subitem 'Documentação relativa à habilitação técnico-profissional' (11.1.3) das minutas de editais elenca basicamente duas certidões, que são:

a) *Certidão de registro e quitação expedida pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), na qual conste o nome do profissional indicado como responsável técnico (item 11.1.3.1); e*

b) *Certidão negativa de débitos inscritos na dívida ativa, relativos a infrações ambientais (item 11.1.3.2).*

184. Cabe salientar que, além do inciso V citado pela Nota Técnica do SFB, a nova Lei de Licitações (14.133/2021) apresenta um rol restrito de documentação para aferição da qualificação técnico-profissional e técnico-operacional:

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

I - apresentação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, quando for o caso, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, para fins de contratação;

II - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

III - indicação do pessoal técnico, das instalações e do aparelhamento adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada membro da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

IV - prova do atendimento de requisitos previstos em lei especial, quando for o caso;

V - registro ou inscrição na entidade profissional competente, quando for o caso;

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

185. Na mesma Nota Técnica citada (peça 128, p. 1), o SFB informou que não houve graves ou grandes problemas em concessões em andamento ou já encerradas associados à deficiência de capacidade técnica da concessionária:

Nos contratos de concessão florestal vigentes não existem graves ou grandes problemas de execução da atividade outorgada, a saber, a prática do manejo florestal sustentável, em decorrência de deficiência de capacidade técnica da concessionária.

Nenhum contrato de concessão florestal, até a presente data, foi suspenso ou rescindido motivado por inadequação da condução técnica das atividades de manejo florestal.

186. O processo de licitação para outorga de concessões florestais para manejo sustentável pelo Governo Federal apresenta características particulares que diferem da regra geral dos normativos licitatórios que o regem. O objeto da concessão florestal não é a concessão da posse da terra, nem o direito de domínio da floresta, mas, sim, é a concessão dos direitos de manejar sustentavelmente os produtos e serviços florestais apontados pela Administração Pública. O objetivo do mecanismo de concessão florestal é promover a

conservação da floresta por meio de exploração sustentável, sendo que a capacidade técnica das concessionárias é essencial para garantir o uso de procedimentos de manejo florestal de baixo impacto.

187. A opção do SFB de verificar a capacidade técnica do licitante somente por meio da possibilidade definida no inciso V do artigo 67 da Lei 14.133/2021 aumenta o risco da concessão, visto que não é requerido comprovação de experiência anterior do responsável técnico da futura concessionária. Essa opção possibilita a participação no certame de qualquer empresa que indique um profissional registrado no Crea como responsável técnico, no entanto, o Crea realiza o registro de profissionais de diversas áreas que não necessariamente têm relação com o manejo florestal sustentável, como engenharia civil, elétrica, mecânica, entre outras.

188. No âmbito dos comentários dos gestores, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, o SFB considerou oportuno estabelecer as habilitações profissionais a serem aceitas, já que historicamente tem se exigido nas licitações apenas o registro dos engenheiros florestais nos órgãos de classe. Adicionalmente, quanto à possibilidade de exigência de atestados de experiências anteriores das licitantes, afirmou que essa condicionante poderia restringir em demasia o número de licitantes, considerando o mercado incipiente de produtos de concessões florestais no país (peça 163, p. 6).

189. Dessa forma, o SFB alterou a redação do subitem 11.1.3.1 do tópico '11.1.3 Documentação relativa à HABILITAÇÃO técnico-profissional:' para os três editais com a finalidade de tornar o requisito de habilitação técnico-profissional mais claro e objetivo, a saber:

Certidão de registro profissional ativo e comprovação de quitação, expedida pelo respectivo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), na qual conste o nome completo, RG e CPF do profissional, além da denominação do seu curso de graduação que o habilite para atuar como Responsável Técnico (RT) por todas as atividades gerenciais e técnicas relativas ao manejo florestal sustentável na concessão, o qual deverá estar vinculado à LICITANTE ou a uma das CONSORCIADAS, em caso de CONSÓRCIO, de uma das seguintes formas: (peça 163, p. 6):

190. Apesar da possibilidade de dispensa da formulação da deliberação prevista no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315, de 2020, propõe-se manter a recomendação em virtude de sua relevância e da necessidade de monitoramento de seu cumprimento.

191. Nesse sentido, propõe-se **recomendar** ao Serviço Florestal Brasileiro do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (SFB/MMA) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos da Casa Civil da Presidência da República (SEPPI/CC-PR), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, até a data de publicação do edital de concessão avaliem a conveniência e a oportunidade de incluir, no que couber, para aferição da qualificação técnico-profissional e técnico-operacional, a documentação constante do art. 67, incisos I, II, III, IV e VI, da Lei 14.133/2021 nos editais de licitação das Flonas Jatuarana, Pau Rosa e Gleba Castanho.

IV.6. Deficiência na estimativa dos custos de obras civis e instalações

192. A modelagem econômico-financeira adotada para as UMFs considera a necessidade de investimentos para a construção das áreas administrativas e operacionais necessárias no valor equivalente a 1% da área total de cada UMF. O percentual da área da UMF é utilizado para estimar os custos das edificações e das instalações elétricas.

193. Conforme dados da Tabela 35, apresentada no Relatório de Avaliação Econômico-Financeira Referencial (peça 114, p. 51), chega-se aos valores constantes da tabela abaixo:

Tabela 8 - Estimativas de Valores de Obras Civis e Instalações Elétricas

<i>Floresta</i>	<i>UMF</i>	<i>Área UMF (hectare)</i>	<i>Área de Edificações (m²)</i>	<i>Preço Edificações (R\$/m²)</i>	<i>Preço Instal. Elétricas (R\$/m²)</i>	<i>Valor total de obras civis e instalações (R\$)</i>
			<i>(A)</i>	<i>(B)</i>	<i>(C)</i>	<i>= (A)x[(B)+(C)]</i>
Gleba Castanho	1	63.712,95	637,13	847,55	282,52	720.001

Gleba Castanho	2	38.616,76	386,17	847,55	282,52	436.399
Gleba Castanho	3	38.572,77	385,73	847,55	282,52	435.902
Pau Rosa	1	39.806,69	398,07	847,55	282,52	449.847
Pau Rosa	2	90.710,56	907,11	847,55	282,52	1.025.098
Pau Rosa	3	119.188,63	1.191,89	847,55	282,52	1.346.919
Jatuarana	1	176.010,98	1.760,11	847,55	282,52	1.989.048
Jatuarana	2	194.580,33	1.945,80	847,55	282,52	2.198.890
Jatuarana	3	39.275,68	392,76	847,55	282,52	443.846
Jatuarana	4	43.534,12	435,34	847,55	282,52	491.965

Fonte: elaboração própria pela equipe de auditoria, com base no Relatório de Avaliação Econômico-Financeira Referencial (peça 114, p. 51) e planilhas de modelagem econômico-financeira, abas 'PAINEL DE CONTROLE' e 'CAPEX UMF'.

194. É importante esclarecer que, apesar da informação de que os investimentos para a construção das áreas administrativas e operacionais corresponderem a 1% da área total de cada UMF, na realidade este número é bem menor já que considera a área da UMF em hectares e a área de edificações e de instalações elétricas em metros quadrados.

195. O poder concedente foi questionado via diligência e entrevista a respeito da justificativa ou da referência para estimar o valor dessa despesa em 1% área da UMF.

196. Em um primeiro momento, o SFB, por meio da Nota Informativa 3/2023/CGCOF-SFB/DCM-SFB/SFB/MAP, de 19/1/2023, informou que a infraestrutura relativa a escritório, alojamento de funcionários, galpão e oficina de máquinas, refeitório e almoxarifado é necessária para dar condições para a realização da atividade objeto da concessão e que 'a definição de um percentual da área é decorrente do fato do tamanho destas construções serem proporcionais à escala do empreendimento, e, portanto, proporcional a área da UMF' (peça 121, p. 8).

197. Posteriormente, em reunião realizada no dia 25/1/2023, o SFB reforçou o que já havia dito e acrescentou que o percentual de 1% é uma estimativa de referencial técnico, normalmente utilizado em planos de manejo. Acrescentou que esse investimento não é obrigatório à futura concessionária, cabendo a ela avaliar como serão suas instalações em face da gestão do negócio, e que a referência para o 1% advém de publicação, não identificada naquele momento, utilizada como base pelo SFB em algum tempo atrás (Extrato de Entrevista, peça 130).

198. Com a finalidade de avaliar o impacto deste percentual no preço mínimo do edital, foram feitas simulações com base nas planilhas de modelagem relativas a três UMFs, uma de cada uma das florestas (o critério para seleção foi o valor de contrato mais alto entre as UMFs de cada uma das florestas), considerando 0,5% e 1,5%. Isso foi possível por meio da alteração do valor das células O1968 e O1969 da aba 'PAINEL DE CONTROLE', onde é informado o percentual aplicável. O impacto é apresentado na tabela abaixo:

Tabela 9 - Impacto da Variação Percentual de Obras Civas e Instalações no Preço Mínimo de Edital (PME)

Floresta	Percentual	PME (R\$/m³)	Variação percentual do PME
Pau Rosa (UMF 3)	1%	116,53	-
	0,5%	118,74	+1,9%
	1,5%	114,32	-1,9%
Gleba Castanho (UMF 1)	1%	20,53	-
	0,5%	23,09	+12,5%
	1,5%	17,97	-12,5%

Jatuarana (UMF 1)	1%	213,53	-
	0,5%	215,76	+1,0%
	1,5%	211,30	-1,0%

Fonte: elaboração própria pela equipe de auditoria, com base nas planilhas originalmente apresentadas (peças 32-35, 62-64 e 94-96 -itens não digitalizáveis).

199. Conforme a simulação, observa-se que mudanças na estimativa de investimentos para a construção de áreas administrativas resultam em impactos distintos e importantes nos valores de preço mínimo do edital, variando conforme as características de cada unidade de manejo. O que se observa é que esses impactos não são desprezíveis, em especial para UMFs com menor PME, e, em que pese a concordância com a alegação de que a necessidade de construções seja proporcional à escala do empreendimento, é indispensável que as estimativas desses investimentos sejam devidamente fundamentadas.

200. No âmbito dos comentários dos gestores, nos termos do art. 14 da Resolução-TCU 315/2020, o SFB afirmou que 'a fundamentação das áreas de infraestrutura administrativa e operacionais estarão incluídas nos relatórios de modelagem econômica dos próximos editais de concessão floresta' (peça 163, p. 8).

201. Nesse sentido, propõe-se **recomendar** ao Serviço Florestal Brasileiro do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (SFB/MMA) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos da Casa Civil da Presidência da República (SEPPI/CC-PR), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, para os próximos projetos de concessão de manejo florestal, fundamentem, de maneira justificada e consistente, os investimentos para a construção das áreas administrativas e operacionais necessárias relativas aos custos das edificações e das instalações elétricas.

IV.7. Estimativa de prazos de contas a receber

202. Observou-se, inicialmente, que o prazo de contas a receber, estimado na modelagem econômico-financeira, era diferente para cada uma das três florestas (30, 60 e 90 dias, conforme item 6.1.7-Capital de Giro do Relatório de Avaliação Econômico-Financeira Referencial (peça 114, p. 56-57).

203. Questionado, o poder concedente, por meio da Nota Informativa 3/2023/CGCOF-SFB/DCM-SFB/SFB/MAP (peça 121, p. 8), informou que:

2.50. Os prazos do capital de giro considerados nos estudos de viabilidade da Flona Jatuarana, Flona Pau Rosa e Gleba Castanho apresentam diferenças em decorrência dos diferentes períodos de cheia (pelas chuvas) nas áreas de incidência de cada UMF, o que torna o processo de escoamento da madeira mais demorado em algumas regiões. Para melhor retratar esta realidade e o impacto no caixa das futuras concessionárias, realizamos a diferenciação do prazo de contas a receber.

204. Considerando o impacto que prazos distintos de contas a receber exercem no cálculo do capital de giro e, por consequência, na estimativa do valor do contrato, a questão foi novamente debatida na reunião ocorrida no dia 25/1/2023 (peça 130). Na oportunidade, as respostas não permitiram formar uma convicção sobre os valores dos prazos informados e de sua relação com o processo de escoamento da madeira e os períodos de cheia antes informados. Em geral, as respostas às indagações foram no sentido de que é prática na região das concessões a ocorrência de prazos maiores para pagamento.

205. A fim de ratificar o entendimento, foi feita nova consulta ao SFB, que, por meio da Nota Informativa 6/2023/CGCOF-SFB/DCM-SFB/SFB/MAPA (peça 128, p. 6), alterou seu entendimento anterior, estabelecendo que, a fim de padronizar a modelagem econômica dos editais, seriam considerados nos modelos o prazo médio de sessenta dias para as contas a receber, conforme excerto abaixo:

2.30. Os prazos de contas a receber são definidos pelas práticas comerciais dos distintos mercados que adquirem madeira proveniente da Amazônia, quer seja madeira em tora ou serrada, para mercado nacional ou internacional. A prática comercial é dada pela assinatura de contrato de entrega do produto de forma escalonada, concentrada sobretudo, no período de safra que dura de 4 a 5 meses.

2.31. Assim, como a entrega dos produtos é escalonada, em decorrência da produção e etapas de processamento, e do escoamento da produção, seja para o mercado nacional, seja para o mercado

internacional, o pagamento também ocorre de forma escalonada, em geral em prazos de 30, 60 e 90 dias. Não existem estudos feitos pelo Serviço Florestal Brasileiro ou pelo consórcio contratado pelo BNDES, mas esta é uma prática usual e de conhecimento de quem atua com o setor florestal e madeireiro na Amazônia.

2.32. De forma a padronizar a modelagem econômica dos editais em tela, os modelos serão ajustados 60 dias (prazo médio) dos valores à receber.

206. Após a apresentação do relatório preliminar aos gestores para que tecessem comentários (art. 14 da Resolução-TCU 315/2020), o SFB alterou o prazo de contas a receber para cálculo do capital de giro, em linha com os prazos de pagamento observados para o setor madeireiro, sendo ele de 60 dias (ajuste das células D111, E111, F111, na aba '01. PAINEL DECONTROLE') (item 2.32, d, da Nota Técnica nº 28/2023-SFB, peça 163, p. 5).

207. Nesse sentido e com a finalidade de racionalização das deliberações do TCU, considera-se que não cabe deliberação por parte do Tribunal, tendo em conta que a unidade jurisdicionada padronizou os editais e as planilhas de modelagem a fim de considerar sessenta dias (prazo médio) para os valores de contas a receber.

IV.8. Existência de erros materiais nas Minutas de Edital, de Contrato e anexos

208. A partir do exame da documentação apresentada pelo SFB para o presente processo de desestatização, foram identificados os seguintes erros materiais:

Tabela 10 - Erros Materiais

Descrição do Erro Material	Localização do Erro Material
Referência à portaria que aprova o PMUC da Flona Pau Rosa está incorreto (em vez de '751/2019', deveria ser '872/2018', conforme descrito à peça 7, p.1)	Edital, item 4.1 (peça 43)
Perímetro medido em metros ao invés de km no anexo de descrição e localização da Flona Jatuarana	Item 3.4 do Anexo 1 (peça 14)
Área total da UMF I da Gleba Castanho divergente entre o Edital e o Anexo 1	Item 4 do Edital (peça 75) e item 1 do Anexo 1 (peça 76)
Item sem texto no Edital da Flona Jatuarana	Item 11.1.2.5 do Edital (peça 13)
Incorreção na fórmula do adicional ao preço ofertado (APO), resultante da outorga fixa, uma vez que a produtividade (20 m ³ /ha) deve estar dividindo, não multiplicando	Item 13.8.9 dos três Editais (peças 13, 43 e 75)
Item sem texto nos Editais das Flonas Jatuarana e Pau Rosa	Item 14.4.6.1 do Edital da Flona Jatuarana (peça 13) e do Edital da Flona Pau Rosa (peça 43)
Item sem texto na minuta de contrato da Flona Jatuarana e inexistente no documento da Gleba Castanho	Cláusula 3.4.1.4, item IV, dos contratos da Flona Jatuarana (peça 26) e Gleba Castanho (peça 88)
Acréscimo do texto 'e os valores a serem recolhidos pela CONCESSIONÁRIA' apenas para a Flona Pau Rosa	Cláusula 6.4.1 dos Contrato da Flona Jatuarana (peça 26) e Gleba Castanho (peça 88)
Erro de referência ao item 26.1, quando deveria ser 25.1 no contrato da Flona Jatuarana	Cláusulas 6.5.9, 17.2 e 25.3.1 do Contrato da Flona Jatuarana (peça 26)
Procedimento relativo a receitas acessórias menos detalhado no Contrato da Flona Pau Rosa que nas	Cláusula 6.7.6 do Contrato da Flona Pau Rosa (peça 56)

<i>demais</i>	
<i>Cláusula sem texto no Edital da Flona Jatuarana</i>	<i>Cláusula 6.8.3.1 do Contrato da Flona Jatuarana (peça 26)</i>
<i>Distinção entre as redações e ordem dos itens relativos aos Macrotemas para as três florestas</i>	<i>Cláusulas 6.8.3 a 6.8.8 dos três Contratos (peças 26, 56 e 88)</i>
<i>Erro no ano de publicação no DOU da Resolução SFB 17, de 16 de fevereiro de 2022</i>	<i>Cláusula 7.4 dos Contratos da Flona Jatuarana (peça 26) e Gleba Castanho (peça 88)</i>
<i>Falta de previsão da Cláusula 7.4 (parcelamento de valores inadimplidos) no Contrato da Flona Pau Rosa</i>	<i>Cláusula 7.4 do Contrato da Flona Pau Rosa (peça 56)</i>
<i>Erro nas referências aos destaques ‘*’ e ‘**’ na Tabela 1 (Indicadores de Bonificações do Contrato) para as três florestas</i>	<i>Tabela 1 da Cláusula 8.3 dos três Contratos (peças 26, 56 e 88)</i>
<i>Cláusulas que fazem referência indevida à Unidade de Conservação (UC) e/ou PMUC no Contrato da Gleba Castanho</i>	<i>Cláusulas 3.4.1 - I, 13.1 - IX, XXVI e 33.2 do Contrato da Gleba Castanho (peça 88)</i>
<i>As hipóteses de execução da garantia são diferentes entre as minutas dos três Contrato e os Anexos 9 dos Editais (item 4.1)</i>	<i>Cláusulas 17.3 ou 18.3 dos Contratos (peças 26, 56 e 88) e item 4.1 do Anexo 9 dos Editais (peças 13, 43 e 75)</i>
<i>Erro de referência ao item 22.3, quando deveria ser 21.3 no Contrato da Flona Jatuarana</i>	<i>Cláusulas 21.5.3 - V, 21.5.7, 21.5.9, 22.8.1, 22.12.4, 24.2.8.1, 24.5.4, 24.7.1, 24.7.3, 25.3.1, 25.4.3.2, 33 e subitens do Contrato da Flona Jatuarana (peça 26)</i>
<i>Erro na Figura 19 na Contextualização Geográfica da Flona Pau Rosa, pois a figura é referente à Flona Jatuarana</i>	<i>Anexo 3 do Edital da Flona Pau Rosa (peça 46)</i>

Fonte: elaboração própria pela equipe de auditoria.

209. A tabela acima foi apresentada ao SFB no âmbito da etapa de comentários dos gestores, em atendimento ao art. 14 da Resolução-TCU 315/2020. Os gestores realizaram as correções apontadas pela equipe do TCU, conforme atestam os novos elementos juntados, relativos às Minutas de Edital e aos Anexos 1, 3, 9 e 13 das três florestas públicas em exame (peças 172 a 183).

210. Quanto aos erros identificados na 16ª linha da Tabela, referentes as cláusulas que fazem referência indevida à Unidade de Conservação (UC) e/ou PMUC no Contrato da Gleba Castanho, o SFB identificou que algumas referências estavam incorretas e promoveu os devidos ajustes de forma a garantir a especificidade do contrato quando se trata de concessão florestal em Gleba Pública.

IV.9. Pendência de aprovação de resolução relativa à implementação dos encargos acessórios

211. Conforme explanado pelo próprio SFB por meio da Nota Técnica 28/2023-SFB, está pendente de aprovação e publicação norma que regulamenta a implementação dos encargos acessórios (peça 163, p. 2). Conforme as minutas de contrato relativas à Flona de Jatuarana e à Gleba Castanho, a norma foi mencionada no item 6.8.8, em que é ressaltado seu caráter preliminar (peça 26, p. 17, e peça 88, p. 17).

212. Observa-se que a minuta de contrato referente à Flona de Pau Rosa não contém o item 6.8.8, mas tal fato foi objeto de determinação, no âmbito do relatório preliminar, para correção de erros materiais.

213. Dada a essencialidade da edição da norma, propõe-se **determinação** ao SFB, com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, para que, com base no princípio da legalidade constante no art. 37 da Constituição Federal/1988, até a publicação dos editais aprove a Resolução citada no item 6.8.8 das minutas de contrato para as três florestas objeto da presente concessão florestal, bem como promova os devidos ajustes de redação do item em questão.

V. CONCLUSÃO

214. Ao longo do presente trabalho, esta unidade técnica avaliou a documentação referente ao projeto de concessão para a prática do manejo florestal para exploração de produtos madeireiros e não madeireiros nas unidades manejo florestal localizadas na Flona de Jatuarana, Flona Pau Rosa e Gleba Castanho, todas no Estado do Amazonas.

215. A documentação recebida é composta, basicamente, das Portarias que autorizam as concessões, dos estudos de viabilidade, da minuta de edital, da minuta de contrato e de seus anexos; e consolida os resultados decorrentes das consultas e audiências públicas realizadas, em conformidade com o art. 3º, **caput**, da IN-TCU 81/2018. Nesse sentido, foram identificados erros materiais na revisão dos textos das minutas de Edital, de Contrato e anexos, os quais foram corrigidos pelo gestor na etapa de comentários dos gestores (tratado neste relatório na Seção IV.8).

216. O Acompanhamento envolveu a realização de troca de informações via diligências e por reuniões com representantes do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento (SEMPI), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e demais entes participantes da condução dos estudos técnicos e econômicos do projeto, o acompanhamento das audiências públicas e de reuniões com potenciais investidores (**roadshows**), além do exame técnico da documentação recebida.

217. O escopo do trabalho contemplou o exame quanto à aderência do processo aos requisitos legais e normativos que regem a concessão em tela; a análise da consistência técnica e jurídica da documentação gerada; a avaliação dos principais elementos do estudo econômico-financeiro elaborado; e a verificação do cumprimento de deliberações aplicáveis à concessão de exploração de unidades de manejo florestal, em especial do Acórdão 1.052/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo, e do Acórdão 252/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Antônio Anastasia.

218. A respeito dos exames realizados, observa-se que a documentação relativa à concessão das Flonas do Norte incorporou, de forma geral, as melhorias propostas em ações de controle anteriores do Tribunal, a exemplo da concessão da Floresta Nacional de Humaitá/AM, objeto do TC 033.616/2020-5, e da concessão das Flonas do Sul, objeto do TC 006.351/2022-0 (Seção IV.1).

219. No que se refere ao objeto e, notadamente, quanto às estimativas de preços de comercialização de madeira, foram inicialmente identificadas oportunidades de melhoria quanto à coleta e ao tratamento dos dados pelo poder concedente o que impossibilitaria a análise da metodologia de definição dos valores da madeira serrada por m³ para cada grupo, bem como quanto aos agrupamentos de espécies de madeira. A revisão procedida pelo SFB em conjunto com o BNDES resultou na mitigação dos riscos inicialmente apontados. Além disso, avalia-se que a inexistência de sistema de acompanhamento dos preços e outros aspectos do mercado de produtos e serviços florestais está em desacordo com o previsto no art. 49 do Decreto 6.063/2007, o que motivou a proposta de ciência ao SFB (Seção IV.2).

220. Quanto à modelagem econômico-financeira, outro ponto identificado no trabalho foi a produtividade assumida. Considerando as mudanças ocorridas tanto no bioma Amazônico, quanto em aspectos antropológicos, climáticos e tecnológicos, e considerando a importância de que os parâmetros que definem o valor de referência dos contratos sejam os mais próximos da realidade possível, tanto do ponto de vista da capacidade de a floresta se regenerar, quanto da viabilidade econômico-financeira do contrato, entende-se pela necessidade de o SFB, em articulação com Ibama, ICMBio, Conama, promover estudos para atualização da referência para valores de produtividade dos projetos. Ademais, recomendou-se o aprimoramento da redação das minutas de edital e de contrato, com vistas a melhor definir os conceitos de prazo contratual e ciclo de corte (Seção IV.3).

221. No que se refere à minuta de edital do certame, observou-se a exigência da apresentação, por parte da licitante, de declaração de viabilidade e exequibilidade da Proposta de Preço por instituição financeira e outras organizações. Entende-se, no entanto, que o ateste de viabilidade econômica das propostas não representa, por si só, garantia da boa execução da concessão ou da exequibilidade dos lances ofertados no certame, uma vez que não gera corresponsabilidade e suas premissas não são conhecidas pelo Poder Concedente. Além disso, os custos envolvidos para contratar a declaração acabam por onerar os licitantes e têm o potencial de reduzir o caráter competitivo do procedimento licitatório. Dessa forma, sugere-se

recomendar a supressão dessa exigência nas minutas de edital e demais documentos do certame (Seção IV.4).

222. Verifica-se, ademais, que a minuta de edital carece de exigências para se aferir a capacidade técnica das empresas candidatas para a execução das outorgas florestais, uma vez que são exigidos apenas dois documentos para tanto. Ademais, a nova Lei de Licitações (14.133/2021) traz um rol mais amplo de elementos para aferição da qualificação técnico-profissional e técnico-operacional, o qual merecem avaliação do SFB e da SEPPI para possível inclusão no instrumento convocatório do certame (Seção IV.5).

223. Quanto à previsão na modelagem econômico-financeira de investimentos para a construção das áreas administrativas e operacionais no valor equivalente a 1% da área total de cada UMF, observa-se, através de simulações, que pequenas alterações nesse percentual podem causar impactos não desprezíveis, em especial para UMFs com menor PME. Assim, é fundamental que, para os próximos projetos de concessão de manejo florestal, o poder concedente fundamente, de maneira justificada e consistente, os investimentos para a construção dessas áreas (Seção IV.6).

224. Questionou-se os gestores da concessão sobre as diferenças nos prazos de contas a receber estimados na modelagem econômico-financeira para cada uma das três florestas (30, 60 e 90 dias). Após reuniões, diligências e em resposta à etapa de comentários dos gestores, o SFB padronizou os prazos para 60 dias, razão pela qual se considera desnecessária atuação do Tribunal (Seção IV.7).

225. Dessa forma, dado o escopo definido para a análise da presente desestatização e ressalvadas as deliberações feitas neste acórdão, considera-se que foram atendidos aos aspectos de economicidade e suficiência técnica dos elementos apresentados por meio do acervo documental inerentes aos projetos de concessão para exploração das dez unidades de manejo florestal.

226. Por fim, espera-se que as propostas de encaminhamento previstas nesta instrução contribuam para aumentar a transparência e segurança jurídica do certame licitatório, a fim de possibilitar uma gestão contratual adequada. Adicionalmente, calcula-se como benefício de controle potencial pela atuação do TCU o valor total de R\$ 155,24 milhões (vide Apêndice D).

VI. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

227. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior do Ministro Jorge Oliveira, propondo:

Manifestação sobre o atendimento à IN-TCU 81/2018

I – Considerar, com fundamento no art. 258, inciso II, do Regimento Interno/TCU, c/c os arts. 1º e 9º da Instrução Normativa-TCU 81/2018, dado o escopo definido para a análise da presente desestatização e ressalvadas as determinações e recomendações feitas neste acórdão, que o Serviço Florestal Brasileiro do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (SFB/MMA) e a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos da Casa Civil da Presidência da República (SEPPI/CC-PR) atenderam aos aspectos de economicidade e suficiência técnica dos elementos apresentados por meio do acervo documental inerentes aos projetos de concessão para exploração de dez unidades de manejo florestal localizadas na Floresta Nacional de Jatuarana, na Floresta Nacional de Pau Rosa e na Gleba Castanho, localizadas no Estado do Amazonas;

Determinação ao SFB

II – Determinar ao Serviço Florestal Brasileiro do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (SFB/MMA), com fundamento no art. 4º, inciso II, da Resolução-TCU 315, de 2020, para que, com base no princípio da legalidade constante no art. 37 da Constituição Federal/1988, até a publicação dos editais aprove a Resolução citada no item 6.8.8 das minutas de contrato para as três florestas objeto da presente concessão florestal, bem como promova os devidos ajustes de redação do item em questão (parágrafos 211 a 213);

Recomendações ao SFB e à SEPPI

III – Recomendar ao Serviço Florestal Brasileiro do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (SFB/MMA) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos da Casa Civil da Presidência da República (SEPPI/CC-PR), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

a) até a data de publicação dos editais de licitação das Flonas Jatuarana, Pau Rosa e Gleba Castanho:

a.1) avaliem a conveniência e a oportunidade de incluir, no que couber, para aferição da qualificação técnico-profissional e técnico-operacional, a documentação constante do art. 67, incisos I, II, III, IV e VI, da Lei 14.133/2021 nos editais de licitação das Flonas Jatuarana, Pau Rosa e Gleba Castanho (parágrafos 178 a 191);

a.2) excluam a exigência de declaração de viabilidade e exequibilidade da proposta de preço das minutas de edital e demais documentos do certame (parágrafos 168 a 177);

a.3) aprimorem a redação das minutas de edital e de contrato, com vistas a melhor definir os conceitos de prazo contratual e ciclo de corte, deixando claro na documentação da licitação que o prazo do contrato, limitado a quarenta anos, é atrelado ao período de exploração (ou ciclo de corte) e que o período de exploração será limitado a um ciclo de corte que terá duração de 25 a 35 anos, conforme as normas aplicáveis, fazendo as devidas remissões aos art. 5º, II, da Instrução Normativa MMA 5/2006, bem como ao art. 4º, II, da Resolução Conama 406/2009 (parágrafos 147 a 167);

b) para os próximos projetos de concessão de manejo florestal, fundamentem, de maneira justificada e consistente, os investimentos para a construção das áreas administrativas e operacionais necessárias relativas aos custos das edificações e das instalações elétricas (parágrafos 192 a 201);

Recomendação ao SFB

IV – Recomendar ao Serviço Florestal Brasileiro do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (SFB/MMA), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, em articulação com o Ibama, ICMBio, Conama, entre outros atores, promova estudos para definição da estimativa do potencial produtivo de áreas de concessão de manejo florestal, a serem adotados em próximos projetos de concessão, bem como para compreender, atualmente, as causas para que eventualmente não se atinja o volume de produção permitido na legislação (parágrafos 130 a 146);

Ciência ao SFB

V – Dar ciência ao Serviço Florestal Brasileiro do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (SFB/MMA), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315, de 2020, que a inexistência de sistema de acompanhamento dos preços e outros aspectos do mercado de produtos e serviços florestais está em desacordo com o previsto no art. 49 do Decreto 6.063/2007 (parágrafos 125 a 129);

Providências Internas

VI – Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do Relator ao Colegiado no sentido de:

a) informar ao Serviço Florestal Brasileiro do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (SFB/MMA), à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos da Casa Civil da Presidência da República (SEPPI/CC-PR) e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam podem ser consultados no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

b) autorizar o monitoramento das recomendações que vierem a ser prolatadas.” (destaques constantes da instrução)

É o relatório.

VOTO

Examinam-se, neste processo de acompanhamento de desestatização, os procedimentos preparatórios para as concessões de dez unidades de manejo florestal (UMF) localizadas na Floresta Nacional (Flona) de Jatuarana, situada no município de Apuí (quatro UMFs), na Floresta Nacional de Pau Rosa, situada no município de Maués (três UMFs), e na Gleba Castanho, situada nos municípios de Manaquiri e Careiro (três UMFs), todas no estado do Amazonas.

I - Histórico

2. Após realização de diligência com vistas a suprir lacunas de informações e/ou documentos previstos nos incisos I, IV, VIII, X, XI e XXI do art. 3º da Instrução Normativa-TCU 81/2018 (peças 102-105) e exame da documentação complementar juntada aos autos (peças 110-115), foram consideradas atendidas as exigências relativas à completude da documentação encaminhada, conforme Despacho de 2/1/2023 (peça 117).
3. Além do exame técnico da documentação recebida e de reuniões com representantes dos órgãos e entidades envolvidas com o processo de concessão, também foram acompanhados pela equipe de fiscalização os resultados das audiências públicas feitas nos municípios envolvidos e das reuniões com potenciais investidores interessados em participar das licitações.
4. A partir disso, e considerando que as UMFs objeto da delegação da exploração contêm características semelhantes e são suportadas por um conjunto de três editais de concorrência e respectivos documentos anexos, incluídas as modelagens econômico-financeiras, foram mapeados os possíveis riscos e definido o escopo da fiscalização (peças 118-119), de forma a aprofundar a análise dos itens mais relevantes.
5. Durante a execução dos trabalhos, diversas solicitações de informação/esclarecimentos foram realizadas, sendo, ainda, juntados outros documentos necessários à análise (peças 120-129 e 139-140).
6. Em 7/3/2023, encaminhou-se o relatório preliminar ao Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SEPPI) para que apresentassem comentários sobre as propostas de deliberação ou informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas, além de eventuais alternativas (peças 135-138).
7. Por fim, em 30/3/2023, a Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental) incorporou os comentários dos gestores à análise de mérito e encaminhou o processo a meu gabinete (peças 184-186).

II - Contextualização

8. Como a legislação aplicável está bem detalhada na instrução da unidade especializada e também foi exposta no voto condutor do recente Acórdão 52/2023-Plenário (Relator: Ministro Antônio Anastasia), por dever de síntese, deixo de reproduzi-la nesta peça.
9. Para contextualizar, apresento na tabela a seguir as áreas totais das UMFs, as áreas definidas para efetivo manejo e a produção anual estimada:

Flona	UMF	Área (ha)	Área de efetivo manejo (ha)	Produção Anual Estimada (m ³)
Flona de Jatuarana	I	176.010,98	134.268,59	89.512,39
	II	194.580,33	150.812,40	100.541,60

	III	39.275,68	30.341,27	20.227,51
	IV	43.534,12	34.285,69	22.857,12
Flona de Pau Rosa	I	39.806,69	31.782,63	21.188,42
	II	90.710,56	71.697,01	47.798,00
	III	119.188,63	92.871,96	61.914,64
Gleba Castanho	I	63.712,86	42.860,92	28.573,94
	II	38.616,76	28.205,95	18.803,97
	III	38.572,77	28.074,96	18.716,64

Fonte: Anexo 2 dos editais – Caracterização das Unidades de Manejo Florestal (peças 15, 45 e 77)

10. As etapas iniciais do processo de concessão florestal são: elaboração do Plano Anual de Outorga Florestal (Paof), preparação dos estudos técnicos, elaboração do edital de licitação, consulta pública e lançamento do edital de concorrência pública.

11. O Paof 2022 selecionou, entre outras, as florestas que estão sendo analisadas no presente processo como passíveis de concessão (peça 125, p. 32), sendo que os projetos foram qualificados no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República (PPI) por intermédio dos Decretos 10.676, de 10/4/2021 (Flonas de Jatuarana e de Pau Rosa), e 10.339, de 6/5/2020 (Gleba Castanho).

12. O Serviço Florestal Brasileiro contratou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) com diversos objetivos, entre eles os de estruturar e implementar os projetos de concessões florestais para a prática do manejo sustentável. O BNDES, por sua vez, contratou consórcio formado pela Radar PPP Ltda. (empresa líder), Evergreen Investimentos, Portugal Ribeiro Advogados e BRSF Investimentos Florestais Ltda. para apoiá-lo. As concessões também contam com o apoio do Instituto Semeia, organização não governamental que atua em conjunto com o BNDES mediante acordo de cooperação técnica.

13. Neste caso, a modelagem teve como premissa o período de exploração econômica (ciclo de corte) de trinta anos, bem como beneficiamento primário da madeira explorada e venda no mercado doméstico.

14. Os editais (peças 13, 43 e 75) estabeleceram os parâmetros para as propostas de preço dos produtos e serviços a serem explorados nas áreas a serem concedidas (madeira em tora, material lenhoso residual¹, produtos não madeireiros² e serviços florestais³) e os indicadores classificatórios para as propostas técnicas (metas e compromissos relacionados ao menor impacto ambiental, a maiores benefícios sociais diretos, a maior eficiência e a maior agregação de valor ao produto ou serviço explorado nas regiões das concessões).

15. Quanto às propostas de preço, obterão maior pontuação as licitantes que ofertarem o maior preço florestal, em R\$/m³ de madeira extraída (outorga variável), sendo os preços mínimo e máximo definidos nos editais.

16. De acordo com as minutas de contrato, os direitos outorgados às concessionárias não incluem os vedados pela Lei 11.284/2006 (peça 88, p. 3, por exemplo): (a) a titularidade imobiliária ou preferência em sua aquisição; (b) uso dos recursos hídricos acima do especificado como insignificante; (c) exploração dos recursos minerais.

¹ porções de galhos, raízes, troncos e nós de madeira de árvores, geralmente utilizados na forma de lenha, cavaco, produtos específicos

² produtos florestais não lenhosos, incluindo folhas, raízes, cascas, frutos, sementes, exsudados, gomas, óleos, látex e resinas de espécies arbóreas ou arbustivas

³ capacitação, crédito carbono conforme regulamento, entre outros, exceto turismo

17. Vale observar que vedações relativas a alguns direitos foram suprimidas pela recente Lei 14.590/2023, a qual passou a prever que, ressalvadas as áreas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais, o contrato de concessão poderá prever a transferência de titularidade dos créditos de carbono do poder concedente ao concessionário, durante o período da concessão, bem como o direito de comercializar certificados representativos de créditos de carbono e serviços ambientais associados, conforme regulamento (art. 16, § 2º).

18. Segundo os editais, as licitantes vencedoras dos certames deverão, como condição para assinatura dos contratos, constituir Sociedades de Propósito Específico (SPE).

19. A consulta pública para a Flona de Jatuarana ocorreu entre 10/6 e 29/7/2022 e as da Flona Pau Rosa e da Gleba Castanho, entre 15/6 e 29/7/2022. Os resultados constam dos relatórios de contribuições às peças 36, 65 e 97.

III - Exame técnico

20. O escopo definido pela equipe e aprovado pela dirigente substituta da unidade especializada compreendeu:

a) exame quanto à aderência dos processos aos requisitos legais e normativos que regem a concessão florestal;

b) análise da consistência técnica da documentação dos processos de desestatização, principalmente na definição dos valores de outorga, nos critérios de seleção da proposta mais vantajosa, nas minutas de edital e de contrato;

c) avaliação dos principais elementos dos estudos econômico-financeiros que embasam as concessões, abrangendo as estimativas de receita, despesas e investimentos, demonstrativos e fluxo de caixa, bem como a definição dos seguintes parâmetros contratuais: valores das outorgas fixa e variável, garantias contratuais e seguros, indicadores de bonificação e classificatórios;

d) verificação de compatibilidade com deliberações aplicáveis à concessão de exploração de unidades de manejo florestal.

21. Sobre o último ponto, lembro que esta Corte acompanhou pela primeira vez, em 2020/2021, a concessão da Floresta Nacional de Humaitá/AM (TC 033.616/2020-5) e prolatou os Acórdãos 1.052/2021 e 600/2022-Plenário (Relator: Ministro Vital do Rêgo), oportunidade em que foram indicadas falhas e oportunidades de melhoria em diversos itens relativos aos estudos de viabilidade econômico-financeira e às minutas do edital e do contrato. Neste acompanhamento, verificou-se a conformidade dos documentos diante das orientações advindas daquela primeira deliberação.

22. Também ressalto que um dos blocos de projetos de concessão florestal objeto do contrato firmado com o BNDES (composto pelas Flonas de Três Barras/SC, Irati/PR e Chapecó/SC - Floras do Sul) foi tratado no TC 006.351/2022-0, apreciado por meio do Acórdão 252/2023-Plenário (Relator: Ministro Antônio Anastasia), que já ocasionou ajustes nos estudos em tela, a exemplo da redução do valor do Custo Médio Ponderado de Capital (CMPC), com potencial de aumentar a atratividade para os empreendimentos.

23. Assim, considerando que as minutas de edital e de contrato das Flonas do Norte apresentam melhorias em relação às concessões anteriores apreciadas por este Tribunal e que falhas apontadas pela equipe de fiscalização foram prontamente corrigidas pelo SPF – a exemplo dos erros materiais nas minutas de edital e de contrato e da não padronização dos prazos de contas a receber estimados na modelagem econômico-financeira –, abordarei, a seguir, apenas os achados para os quais são necessárias providências por parte do TCU.

24. Desde já, adianto anuir às análises da AudAgroAmbiental, cujos fundamentos adoto como

minhas razões de decidir, sem prejuízo de pequenos ajustes em alguns encaminhamentos.

Inconsistências nas estimativas de preços de comercialização de madeira

25. As receitas na modelagem financeira levam em conta a estimativa do volume de madeira por espécie em cada flona ou gleba, assim como os preços de venda definidos para cada grupo de espécies, consoante metodologia do SFB, sendo adotada a premissa de que 25% do volume total de madeira serão comercializados em tora, entregue no pátio da UMF, e os outros 75% serão comercializados como madeira serrada, considerando um rendimento de 35% na serragem (peça 114, p. 31).

26. Inicialmente, a equipe de fiscalização apontou falhas relativas ao procedimento para coleta de preços e ao tratamento dos dados pelo poder concedente, inclusive quanto aos parâmetros utilizados para os agrupamentos das espécies. Como esse agrupamento é fundamental para determinação do volume de exploração de cada grupo e do respectivo preço de venda da madeira em tora, considerou-se que as diferenças de classificação das espécies nos grupos tinham potencial de impactar a modelagem financeira e os preços mínimos dos editais.

27. As ocorrências levaram a equipe a concluir pelo não atendimento aos aspectos de economicidade e suficiência técnica dos elementos antes apresentados e a propor, no relatório preliminar, determinação a fim de condicionar a continuidade dos certames às devidas medidas corretivas.

28. Entretanto, tendo em vista a posterior revisão procedida pelo SFB, em conjunto com o BNDES, com recálculo dos preços da madeira para todos os grupos, a equipe entendeu que foram reduzidos os riscos e que não seria mais necessário formular determinação, o que estou de acordo.

29. Em acréscimo, embora não se trate de questão específica para os projetos de concessão aqui examinados, a unidade especializada indicou que o SFB ainda não cumpre a obrigação de desenvolver e manter “atualizado sistema de acompanhamento dos preços e outros aspectos do mercado de produtos e serviços florestais”, como previsto no art. 49 do Decreto 6.063/2007. Destarte, propôs efetivar ciência sobre o ponto.

30. Mesmo que o SFB tenha afirmado que, desde sua criação, busca alternativas para acompanhamentos de preços e do mercado de produtos florestais (peça 163, p. 8), como o problema permanece sem solução, concordo ser relevante efetuar a ciência proposta.

Desatualização da referência para valores de produtividade dos projetos

31. A modelagem econômico-financeira adotada assumiu como premissa, de forma conservadora, a intensidade máxima de colheita de **20 m³/ha** para os produtos florestais madeireiros, valor que, para o ciclo de 30 anos, resulta na produtividade de 0,67 m³/ha/ano, menor que a máxima legal admitida (0,86 m³/ha/ano). A modelagem está, portanto, em conformidade com parâmetros técnicos da legislação ambiental em vigor, incorporados no âmbito do SFB por meio da Resolução-SFB 25/2014 (art. 2º, § 1º).

32. Essa intensidade máxima de colheita se revelou mais compatível com a realidade observada em levantamento efetivado em áreas de concessão florestal no ano de 2020 (média simples da produtividade obtida inferior a 11 m³/ha, bem aquém da média simples da produtividade autorizada, de cerca de 18 m³/ha), consoante Figura 5 da instrução transcrita no relatório precedente.

33. Contudo, a unidade especializada constatou falta de estudos mais recentes que confirmem as conclusões das normas aplicáveis (Instruções Normativas-MMA 5/2006 e 2/2007, Resolução-Conama 406/2009 e Nota Técnica 6/2011/CGCOF/SFB/MMA), que estão baseadas em observações de concessões datadas de 2007 a 2010.

34. Neste caso, ainda que, nos comentários dos gestores, o SFB tenha se comprometido a examinar as considerações iniciais da equipe de fiscalização, merece destaque a proposta da unidade instrutiva de recomendar ao SFB que, em articulação com os atores envolvidos, promova estudos para definição da estimativa do potencial produtivo de áreas de concessão de manejo florestal a ser adotada, inclusive para se compreender as causas do não atingimento do volume de produção permitido na legislação.

35. Como demonstrou a instrução, é importante que os parâmetros se aproximem da realidade tanto do ponto de vista da capacidade de a floresta se regenerar, quanto da viabilidade econômico-financeira dos contratos, uma vez que a superestimação do potencial produtivo tem impactos na elevação do preço mínimo do edital, do valor da garantia prevista e do valor mínimo anual (VMA) a ser pago, e sua redução tem potencial de facilitar a participação de pequenas e médias empresas e cooperativas nos certames (peça 123, p. 3-5).

36. Assim, a princípio, considere que seria relevante a implementação desses estudos **desde logo**, e não em próximos projetos de concessão, como proposto na instrução. Mas, ao avaliar a complexidade dos estudos, por envolver, inclusive, ações de diversos atores e alteração de normas, infiro ser possível acatar a proposta da unidade especializada, porém sob a forma de determinação, prestigiando-se os princípios da ampla competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa à Administração.

Alteração do padrão de definição do prazo contratual

37. Ao invés de adotar a duração contratual fixa no máximo permitido por lei (40 anos, conforme art. 35 da Lei 11.284/2006), como efetuado em concessões anteriores, as minutas em tela estabelecem prazo de 37 anos, contados a partir da assinatura do contrato, com possibilidade de: i) extinção dos contratos antes desse prazo, caso o fim do ciclo de colheita ou exploração ocorra antes, considerando-se o produto ou grupo de produtos com ciclo mais longo; e ii) prorrogação até o limite legal.

38. No relatório preliminar da fiscalização, levantaram-se alguns riscos potenciais de a exploração durar apenas um ciclo, a exemplo dos maiores custos associados a processos de contratação mais recorrentes e da impossibilidade de futuramente se realizar licitações de forma conjunta, na hipótese de os contratos terem diferentes prazos de duração. Desse modo, a equipe cogitou recomendação a fim de que fossem adotados prazos contratuais fixos, mantendo-se o padrão anterior.

39. Todavia, posteriormente, entendeu-se dispensável essa medida, diante, entre outros fatores, dos esclarecimentos do órgão concedente sobre os riscos apontados, sem prejuízo de se sugerir recomendação com vistas a aprimorar a redação das minutas de edital e de contrato com o objetivo de evitar dúvidas sobre sua interpretação.

40. Decerto, como o prazo previsto está de acordo com a legislação e a decisão sobre o ponto está inserida no âmbito da discricionariedade do órgão gestor, que indicou vantagens quanto à opção adotada (peça 163, p. 7), também entendo desnecessárias outras providências acerca da questão, exceto quanto à recomendação que visa prevenir interpretações incorretas acerca da duração dos contratos.

Possível dificuldade de obtenção de declaração de viabilidade e exequibilidade da proposta de preço

41. A exigência de declaração expedida por instituições financeiras de viabilidade e exequibilidade das propostas de preço foi objeto de diversos questionamentos nas consultas públicas sobre as concessões, ante possíveis dificuldades para consegui-las (subitem 13.8.15 da minuta dos editais).

42. Por avaliar, entre outros fatores, que tal declaração não representa, por si só, garantia da boa execução da concessão ou da exequibilidade dos lances ofertados – uma vez que não gera

corresponsabilidade e suas premissas não são conhecidas pelo Poder Concedente – e que há nas minutas de edital condições que tendem a contribuir para tanto (subitem 17.3), a equipe de fiscalização sugeriu recomendação para eliminar a exigência.

43. No caso, ainda que os gestores tenham alegado que acatariam a “recomendação” cogitada (peça 163, pp. 6-7), em vista da possibilidade de a exigência onerar os licitantes e reduzir a competitividade dos procedimentos licitatórios, consoante precedente contido no Acórdão 4.064/2020-Plenário (Relator: Ministro Augusto Nardes), e da importância de se monitorar o desfecho das medidas anunciadas, concordo ser relevante efetuar a recomendação proposta pela unidade especializada.

Deficiência na exigência de capacidade técnica

44. Neste ponto, constatou-se que a opção do SFB de verificar a capacidade técnica do licitante somente por meio de apresentação de certidão de registro e quitação expedida pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), na qual conste o nome do responsável técnico, e de certidão negativa de débitos inscritos na dívida ativa quanto a infrações ambientais (subitem 11.1.3 das minutas de edital) representa risco para as concessões, por não se requerer prova de experiência anterior.

45. O SFB, em atenção aos apontamentos da equipe de fiscalização, promoveu alteração nas minutas dos editais, a fim de exigir que a certidão do CREA também indique a denominação do curso de graduação que habilite o responsável técnico a atuar em todas as atividades relativas ao manejo florestal sustentável, prevendo que esse responsável deverá estar vinculado à licitante ou à uma das consorciadas.

46. Não caso, mostram-se razoáveis as justificativas do SFB no sentido de que a exigência de atestados de experiências anteriores na execução de contratos similares de pessoas jurídicas, no presente momento, pode restringir em demasia o número de licitantes nos certames, dada a pequena quantidade de organizações com expertise em negócios dessa natureza, com risco de acudirem às licitações apenas as empresas que celebraram contratos de concessões florestais com a União e com poucas unidades da Federação (peça 163, p. 6).

47. Nesse contexto, e ponderando o fato de o SFB ter informado não haver graves ou grandes problemas em concessões em andamento ou já encerradas associados à deficiência de capacidade técnica da concessionária (peça 128, p. 1), transparece justificável a opção de não se exigir os documentos relacionados no art. 67, inciso II, Lei 14.133/2021.

48. Com esse pequeno ajuste, entendo cabível a recomendação sugerida pela unidade especializada, para que sejam avaliadas **a conveniência e a oportunidade** de incluir, no que couber, a exigência de apresentação dos documentos relacionados no art. 67, incisos I, III, IV e VI, da Lei 14.133/2021 nos editais de licitação, porquanto é relevante garantir o uso de procedimentos de manejo florestal de baixo impacto, no intuito de conservar as florestas por meio da exploração sustentável.

Deficiência na estimativa dos custos de obras civis e instalações

49. De acordo com a modelagem econômico-financeira adotada, as estimativas dos custos para construção de áreas administrativas e operacionais equivaleriam a 1% da área total de cada UMF, mas, como indicou a equipe de fiscalização, esse número é bem menor, pelo fato de os cálculos considerarem a área da UMF em hectares e a área de edificações e de instalações elétricas em metros quadrados.

50. Além disso, a equipe efetuou simulações utilizando os percentuais de 0,5 e 1,5% e apurou que há mudanças significativas nas estimativas de investimentos, as quais, por sua vez, resultam em impactos distintos e importantes nos valores de preço mínimo dos editais (PME), especialmente para UMFs com menor PME.

51. Nesse sentido, e tendo em conta que, conforme informações do SBF, esses investimentos não são sequer obrigatórios, é apropriada determinação, e não recomendação, para que as estimativas dos referidos investimentos sejam fundamentadas de maneira justificada e consistente.

52. Em virtude dos impactos sobre o PME, penso que as justificativas devem ser apresentadas **desde já**, e não só nos próximos projetos de concessão de manejo florestal. Em acréscimo, tenho por cabível requerer esclarecimentos sobre a consideração desses investimentos no cálculo do PME, em face da informação de que não seriam obrigatórios.

Pendência de aprovação de resolução relativa à implementação dos encargos acessórios

53. A pendência na aprovação de norma referente à implementação dos encargos acessórios foi reconhecida pelo próprio SFB (peça 163, p. 2). Assim, e ao verificar a essencialidade da edição da norma mencionada no subitem 6.8.4 das minutas de contratos, concordo ser devido efetuar a determinação ventilada pela unidade especializada para que, até a publicação dos editais, seja aprovada a norma e promovidos os devidos ajustes de redação do item em questão.

IV - Considerações finais

54. Diante do cenário delineado, destaco que o resultado das interações da equipe de fiscalização com os órgãos envolvidos mostrou a existência de colaboração e de empenho em se ajustar falhas formais e aperfeiçoar o modelo a partir das ponderações da equipe, mas, apesar da anuência dos órgãos com várias das medidas propostas, optei por mantê-las visando sobretudo ao monitoramento de sua implementação por parte desta Corte.

55. No mais, manifesto-me de acordo com o entendimento da AudAgroAmbiental de que, dado o escopo definido para a análise da desestatização, foram observados aspectos de economicidade e suficiência técnica dos elementos contidos no acervo documental disponibilizado ao TCU inerente aos projetos de concessão para exploração das dez unidades de manejo florestal objeto deste processo.

56. Nesse contexto, dado que o manejo florestal sustentável compreende a administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se, porém, os mecanismos de sustentação do ecossistema existente (art. 3º, inciso VI, da Lei 11.284/2006), compartilho do entendimento manifestado recentemente pelo Ministro Antônio Anastasia quanto à importância de:

a) o Poder Concedente assegurar o efetivo cumprimento contratual e avaliar os resultados advindos das concessões; e

b) o TCU realizar fiscalização específica a fim de *“verificar, entre outros pontos, se o conjunto de informações associadas aos sistemas mencionados pelo Serviço Florestal Brasileiro asseguram o controle da produção de toras de madeira no âmbito de contratos de concessão para a exploração de manejo de produtos florestais, madeireiros e não madeireiros”*.

57. No entanto, considerando que, no citado Acórdão 252/2023-Plenário, o Tribunal já orientou à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que atente quanto à tempestividade da fiscalização autorizada no subitem 9.4.2 do Acórdão 600/2022-Plenário, de forma que seu planejamento esteja alinhado ao início de operação das primeiras Flonas concedidas, deixo de acrescentar novos comandos sobre o ponto.

59. Por fim, registro meus elogios à equipe da AudAgroAmbiental incumbida da fiscalização pela qualidade do trabalho realizado, que resultou em contribuições desta Corte para o aprimoramento do modelo das concessões com foco no adequado manejo florestal.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.



TCU, Sala das Sessões, em 26 de julho de 2023.

JORGE OLIVEIRA
Relator

ACÓRDÃO Nº 1549/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 028.972/2022-8
2. Grupo I – Classe de Assunto V – Desestatização
3. Interessados/Responsáveis: não há
4. Unidades: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimento e Serviço Florestal Brasileiro
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico (AudAgroAmbiental)
8. Representação legal: Lauro Luiz Studart Leão (OAB-RJ 121.055), Estevão Gomes Correa dos Santos (OAB-RJ 166.597), Isamara Seabra (OAB-DF 27.685) e outros, representando o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido o acompanhamento de processo de desestatização relativo aos procedimentos preparatórios para as concessões de dez unidades de manejo florestal localizadas na Floresta Nacional de Jatuarana, situada no município de Apuí, na Floresta Nacional de Pau Rosa, situada no município de Maués, e na Gleba Castanho, situada nos municípios de Manaquiri e Careiro, todas no estado do Amazonas,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no art. 258, inciso II, do Regimento Interno-TCU, nos arts. 1º e 9º da Instrução Normativa-TCU 81/2018 e nos arts. 4º, inciso II, 9º, inciso I, e 11 da Resolução-TCU 315/2020, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar, dado o escopo definido para a análise da presente desestatização e ressalvadas as medidas a seguir, que o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SEPPI) atentaram para os aspectos de economicidade e suficiência técnica dos elementos apresentados por meio do acervo documental inerente aos projetos de concessão para exploração de dez unidades de manejo florestal situadas na Floresta Nacional de Jatuarana, na Floresta Nacional de Pau Rosa e na Gleba Castanho, todas no estado do Amazonas;

9.2. determinar ao Serviço Florestal Brasileiro que, até a publicação dos editais das concessões em tela, aprove a resolução citada no subitem 6.8.4 das minutas de contrato e promova os devidos ajustes na redação do subitem em questão;

9.3. determinar ao Serviço Florestal Brasileiro e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos que, no prazo de 15 (quinze) dias, fundamentem, de maneira justificada e consistente, os custos previstos para edificações e instalações elétricas relativos aos investimentos para construção de áreas administrativas e operacionais, esclarecendo a pertinência de considerá-los no cálculo do preço mínimo dos editais, em face da informação de que tais investimentos não seriam obrigatórios durante a execução dos contratos;

9.4. determinar ao Serviço Florestal Brasileiro que, em articulação com o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, o Conselho Nacional do Meio Ambiente, entre outros atores, promova estudos, a serem adotados em próximos projetos de concessão, para atualização e definição das estimativas do potencial produtivo de áreas de concessão de manejo florestal, incluindo avaliação das causas do não atingimento atual do volume de produção permitido na legislação referente à matéria, em observância aos princípios da ampla competitividade e da seleção da proposta mais vantajosa à Administração;

9.5. recomendar ao Serviço Florestal Brasileiro e à Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos que, até a data de publicação dos editais de licitação das concessões:

9.5.1. avaliem a conveniência e a oportunidade de incluir, para aferição da qualificação técnico-profissional e técnico-operacional, a documentação indicada no art. 67, incisos I, III, IV e VI, da Lei 14.133/2021 nos editais de licitação, no que couber;

9.5.2. excluam a exigência de declaração de viabilidade e exequibilidade das propostas de preço das minutas de edital e demais documentos dos certames;

9.5.3. aprimorem a redação das minutas de edital e de contrato, com vistas a melhor definir os conceitos de prazo contratual e ciclo de corte, deixando claro que aquele prazo, limitado a quarenta anos, será vinculado ao período de exploração e que esse período será limitado a um ciclo de corte, com duração de 25 a 35 anos, conforme as normas aplicáveis, fazendo-se as devidas remissões ao art. 5º, inciso II, da Instrução Normativa-MMA 5/2006 e ao art. 4º, inciso II, da Resolução-Conama 406/2009;

9.6. dar ciência ao Serviço Florestal Brasileiro que a inexistência de sistema de acompanhamento dos preços e outros aspectos do mercado de produtos e serviços florestais está em desacordo com o previsto no art. 49 do Decreto 6.063/2007;

9.7. autorizar o monitoramento das medidas a serem implementadas para cumprir os comandos contidos nos subitens 9.2 a 9.5 deste acórdão.

10. Ata nº 30/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/7/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1549-30/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Jorge Oliveira (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral