



# SENADO FEDERAL

**COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO  
CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE**

## **PAUTA DA 1ª REUNIÃO**

**(2ª Sessão Legislativa Ordinária da 55ª Legislatura)**

**16/02/2016  
TERÇA-FEIRA  
às 09 horas e 30 minutos**

**Presidente: Senador Otto Alencar  
Vice-Presidente: Senador Ataídes Oliveira**



**Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle**

**1ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA, DA 2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA 55ª LEGISLATURA, A REALIZAR-SE EM 16/02/2016.**

## **1ª REUNIÃO, EXTRAORDINÁRIA**

***Terça-feira, às 09 horas e 30 minutos***

# **SUMÁRIO**

<b>ITEM</b>	<b>PROPOSIÇÃO</b>	<b>RELATOR (A)</b>	<b>PÁGINA</b>
<b>1</b>	<b>RMA 115/2015</b> - Não Terminativo -		<b>12</b>
<b>2</b>	<b>RMA 1/2016</b> - Não Terminativo -		<b>19</b>
<b>3</b>	<b>PLC 61/2015</b> - Não Terminativo -	<b>SEN. OTTO ALENCAR</b>	<b>22</b>
<b>4</b>	<b>AMA 8/2014</b> - Não Terminativo -	<b>SEN. JOÃO CAPIBERIBE</b>	<b>36</b>
<b>5</b>	<b>AMA 10/2015</b> - Não Terminativo -	<b>SEN. PAULO ROCHA</b>	<b>92</b>
<b>6</b>	<b>PLC 105/2014</b> - Não Terminativo -	<b>SEN. ROMERO JUCÁ</b>	<b>137</b>

<b>7</b>	<b>PLC 138/2015</b> - Não Terminativo -	<b>SEN. RONALDO CAIADO</b>	<b>151</b>
<b>8</b>	<b>PLS 50/2012</b> - Não Terminativo -	<b>SEN. DAVI ALCOLUMBRE</b>	<b>161</b>
<b>9</b>	<b>PLS 676/2015</b> - Não Terminativo -	<b>SEN. VALDIR RAUPP</b>	<b>174</b>
<b>10</b>	<b>PLS 443/2013</b> - Terminativo -	<b>SEN. PAULO ROCHA</b>	<b>181</b>
<b>11</b>	<b>PLS 105/2014</b> - Terminativo -	<b>SEN. DAVI ALCOLUMBRE</b>	<b>190</b>
<b>12</b>	<b>PLS 296/2014</b> - Terminativo -	<b>SEN. IVO CASSOL</b>	<b>201</b>
<b>13</b>	<b>PLS 344/2014</b> - Terminativo -	<b>SEN. VALDIR RAUPP</b>	<b>208</b>
<b>14</b>	<b>PLS 396/2014</b> - Terminativo -	<b>SEN. RONALDO CAIADO</b>	<b>216</b>

**COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE -**

PRESIDENTE: Senador Otto Alencar

VICE-PRESIDENTE: Senador Ataídes Oliveira

(17 titulares e 17 suplentes)

TITULARES			SUPLENTE(S)
<b>Bloco de Apoio ao Governo(PDT, PT)</b>			
Jorge Viana(PT)	AC (61) 3303-6366 e 3303-6367	1 Humberto Costa(PT)	PE (61) 3303-6285 / 6286
Donizeti Nogueira(PT)	TO (61) 3303-2464	2 Regina Sousa(PT)	PI (61) 3303-9049 e 9050
Reguffe(PDT)	DF (61) 3303-6355 a 6361 e 6363	3 Acir Gurgacz(PDT)(15)	RO (61) 3303-3131/3132
Paulo Rocha(PT)	PA (61) 3303-3800	4 Delcídio do Amaral(PT)(13)	MS (61) 3303-2452 a 3303 2457
Ivo Cassol(PP)	RO (61) 3303.6328 / 6329	5 Benedito de Lira(PP)(11)	AL (61) 3303-6148 / 6151
<b>Maioria (PMDB)</b>			
Valdir Raupp(PMDB)	RO (61) 3303-2252/2253	1 João Alberto Souza(PMDB)	MA (061) 3303-6352 / 6349
Jader Barbalho(PMDB)(17)	PA (61) 3303.9831, 3303.9832	2 Romero Jucá(PMDB)	RR (61) 3303-2112 / 3303-2115
Otto Alencar(PSD)	BA (61) 3303-1464 e 1467	3 VAGO(18)	
VAGO		4 Sandra Braga(PMDB)(14)	AM (61) 3303-6230/6227
VAGO		5 VAGO	
<b>Bloco Parlamentar da Oposição(PSDB, DEM)</b>			
Ronaldo Caiado(DEM)	GO (61) 3303-6439 e 6440	1 Alvaro Dias(PV)	PR (61) 3303-4059/4060
Ataídes Oliveira(PSDB)	TO (61) 3303-2163/2164	2 Aloysio Nunes Ferreira(PSDB)	SP (61) 3303-6063/6064
Flexa Ribeiro(PSDB)	PA (61) 3303-2342	3 Davi Alcolumbre(DEM)	AP (61) 3303-6717, 6720 e 6722
<b>Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia(PCdoB, PPS, PSB, REDE)</b>			
Lídice da Mata(PSB)	BA (61) 3303-6408	1 Vanessa Grazziotin(PCdoB)	AM (61) 3303-6726
João Capiberibe(PSB)	AP (61) 3303-9011/3303-9014	2 Roberto Rocha(PSB)	MA (61) 3303-1437/1435/1501/1503/1506 a 1508
<b>Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR, PRB)</b>			
Eduardo Amorim(PSC)	SE (61) 3303 6205 a 3303 6211	1 Blairo Maggi(PR)(12)	MT (61) 3303-6167
Douglas Cintra(PTB)	PE (61) 3303-6130/6124	2 Fernando Collor(PTB)(19)	AL (61) 3303-5783/5786

- (1) Em 25.02.2015, os Senadores Eduardo Amorim e Douglas Cintra foram designados membros titulares pelo Bloco Parlamentar União e Força, para compor a CMA (Of. 04/2015-BLUFOR).
- (2) Em 25.02.2015, os Senadores Lídice da Mata e João Capiberibe foram designados membros titulares; e os Senadores Vanessa Grazziotin e Roberto Rocha, como membros suplentes, pelo Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia, para compor a CMA (Of. 08/2015-GLBSD).
- (3) Em 25.02.2015, o Senador José Medeiros foi designado membro titular; e o Senador Fernando Bezerra, como membro suplente, pelo Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia, para compor a CMA (Of. 10/2015-GLBSD).
- (4) Em 25.02.2015, o Senador Ronaldo Caiado foi designado membro titular e o Senador Davi Alcolumbre como membro suplente pelo Bloco Parlamentar da Oposição, para compor a CMA (Ofs. 1 a 5/2015-GLDEM).
- (5) Em 25.02.2015, os Senadores Jorge Viana, Donizeti Nogueira, Reguffe e Paulo Rocha foram designados membros titulares; e os Senadores Humberto Costa, Regina Souza e Lasier Martins, membros suplentes, pelo Bloco de Apoio ao Governo, para compor a CMA (Of. 10/2015-GLDBAG).
- (6) Em 26.02.2015, os Senadores Ataídes Oliveira e Flexa Ribeiro foram designados membros titulares; e os Senadores Aloysio Nunes Ferreira e Alvaro Dias como membros suplentes pelo Bloco Parlamentar da Oposição, para compor a CMA (Of. 24/2015-GLPSDB).
- (7) Em 26.02.2015, os Senadores Valdir Raupp, Sandra Braga e Otto Alencar foram designados membros titulares; e os Senadores João Alberto Souza, Romero Jucá e Luiz Henrique membros suplentes pelo Bloco da Maioria, para compor a CMA (Of. 16/2015-GLPMDB).
- (8) Em 26.02.2015, o Senador Ivo Cassol foi designado membro titular, pelo PP, para compor a CMA (Of. 37/2015-GLDPP).
- (9) Em 03.03.2015, a Comissão reunida elegeu os Senadores Otto Alencar e Ataídes Oliveira, respectivamente, Presidente e Vice-Presidente deste colegiado (Mem. nº 1/2015-CMA).
- (10) Em 04.03.2015, o Partido Progressista passa a integrar o Bloco de Apoio ao Governo (Of. 19/2015-GLDBAG).
- (11) Em 04.03.2015 o Senador Benedito de Lira foi indicado membro suplente pelo PP (Memo. nº 52/2015-GLDPP).
- (12) Em 04.03.2015, o Senador Blairo Maggi foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar União e Força (Of. 13/2015-BLUFOR).
- (13) Em 17.03.2015, o Senador Delcídio do Amaral foi designado membro suplente pelo Bloco de Apoio ao Governo(Of. 31/2015-GLDBAG).
- (14) Em 17.03.2015, a Senadora Sandra Braga foi designada membro suplente pelo Bloco da Maioria, deixando de compor a Comissão como membro titular (Of. 36/2015-GLPMDB).
- (15) Em 24.03.2015, o Senador Acir Gurgacz foi designado membro suplente pelo Bloco de Apoio ao Governo, em substituição ao Senador Lasier Martins (Of. 38/2015-GLDBAG).
- (16) Em 31.03.2015, os membros suplentes do Bloco Parlamentar da Oposição passam a ocupar a seguinte ordem: Senadores Alvaro Dias, Aloysio Nunes Ferreira e Davi Alcolumbre (Of. 90/2015-GLPSDB).
- (17) Em 14.04.2015, o Senador Jader Barbalho foi designado membro titular pelo Bloco da Maioria (Of. 122/2015-GLPMDB).
- (18) Em 11.05.2015, vago em virtude do falecimento do Senador Luiz Henrique, ocorrido em 10.05.2015.
- (19) Em 23.06.2015, o Senador Fernando Collor foi designado membro suplente pelo Bloco Parlamentar União e Força (Of. 42/2015-BLUFOR).

REUNIÕES ORDINÁRIAS: TERÇAS-FEIRAS 9:30 HORAS  
SECRETÁRIO(A): RAYMUNDO FRANCO DINIZ  
TELEFONE-SECRETARIA: 61 3303-3519  
FAX: 3303-1060

TELEFONE - SALA DE REUNIÕES:  
E-MAIL: [cma@senado.gov.br](mailto:cma@senado.gov.br)



SENADO FEDERAL  
SECRETARIA-GERAL DA MESA

**2ª SESSÃO LEGISLATIVA ORDINÁRIA DA  
55ª LEGISLATURA**

**Em 16 de fevereiro de 2016**

**(terça-feira)**

**às 09h30**

**PAUTA**

**1ª Reunião, Extraordinária**

**COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR  
E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE - CMA**

	Deliberativa
<b>Local</b>	Anexo II, Ala Senador Nilo Coelho, Plenário nº 6

## PAUTA

### ITEM 1

#### REQUERIMENTO DA COMISSÃO MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONS., FISC. E CONTR Nº 115, de 2015

*Requer, nos termos do artigo 50 da Constituição Federal combinado com o artigo 90, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal, seja convocado a prestar esclarecimentos nesta Comissão de Meio Ambiente, Defesa Do Consumidor e Fiscalização e Controle o Sr. Antônio Edinho da Silva, Ministro-Chefe da Secretaria de Comunicação Social, acerca do conteúdo do programa "Voz do Brasil", veiculado em 4/12/2015, tendo em vista a competência dessa Comissão para "exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta".*

**Autoria:** Senador Ronaldo Caiado

**Textos da pauta:**

[Texto inicial](#)

### ITEM 2

#### REQUERIMENTO DA COMISSÃO MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONS., FISC. E CONTR Nº 1, de 2016

*Requer, nos termos do arts. 50, caput, e 58, § 2º, III, da Constituição Federal e do art. 397, § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal, a convocação do Senhor Ministro de Estado da Saúde, Marcelo Castro, para que compareça à Comissão, a fim de prestar informações sobre a situação alarmante do crescimento de casos de microcefalias relacionados ao zika vírus.*

**Autoria:** Senador Ronaldo Caiado

**Textos da pauta:**

[Texto inicial](#)

### ITEM 3

#### PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 61, de 2015

**- Não Terminativo -**

*Autoriza a produção, a comercialização e o consumo, sob prescrição médica, dos anorexígenos: sibutramina, anfepramona, femproporex e mazindol.*

**Autoria:** Deputado Felipe Bornier

**Relatoria:** Senador Otto Alencar

**Relatório:** Pela aprovação do projeto e pela rejeição da emenda oferecida pela Senadora Vanessa Grazziotin

**Observações:**

*-Posteriormente, a matéria segue ao Plenário.*

**Textos da pauta:**

[Relatório](#)

[Emenda Nº 1](#)

[Parecer aprovado na comissão \(CAS\)](#)

[Avulso da matéria](#)

### ITEM 4

#### AVISO DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONS. E FISC. E CONTROLE Nº 8, de 2014

**- Não Terminativo -**

*Encaminha cópia do Acórdão nº 2176/2014 - TCU - Plenário, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam, referente aos autos da auditoria operacional a fim de avaliar o processo de concessão florestal federal, autorizado pelo acórdão nº 3494/2012 - TCU - Plenário (TC 046.126/2012-0).*

**Autoria:** Tribunal de Contas da União

**Relatoria:** Senador João Capiberibe

**Relatório:** Pelo conhecimento e arquivamento

**Observações:**

*-A matéria constou na pauta do dia 01/12/2015.*

**Textos da pauta:**

[Relatório](#)  
[Acórdão do TCU](#)

**ITEM 5****AVISO DA COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONS. E FISC. E CONTROLE Nº 10, de 2015****- Não Terminativo -**

*Encaminha cópia do Acórdão nº 1856/2015 - TCU - Plenário, acompanhado dos respectivos Relatório consolidado de levantamento das auditorias, das fiscalizações e demais ações de controle realizadas por este Tribunal até o mês de junho/2015 nos objetos relacionados com os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio-2016, com o objetivo de avaliar essas ações e definir os novos passos a serem adotados. (TC 007.973/2015-2).*

**Autoria:** Tribunal de Contas da União

**Relatoria:** Senador Paulo Rocha

**Relatório:** Pelo arquivamento

**Observações:**

*-A matéria constou nas pautas dos dias 24/11/2015 e 01/12/2015.*

**Textos da pauta:**

[Relatório](#)  
[Acórdão do TCU](#)

**ITEM 6****PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 105, de 2014****- Não Terminativo -**

*Altera a Lei no 9.795, de 27 abril de 1999, que estabelece a Política Nacional de Educação Ambiental.*

**Autoria:** Deputado Weliton Prado

**Relatoria:** Senador Romero Jucá

**Relatório:** Pela aprovação com duas emendas

**Observações:**

*-A matéria constou nas pautas dos dias 18/08/2015, 15/09/2015, 22/09/2015, 29/09/2015, 06/10/2015, 20/10/2015, 27/10/2015, 10/11/2015, 24/11/2015 e 01/12/2015.*

*-Posteriormente, a matéria segue ao Plenário.*

**Textos da pauta:**

[Relatório](#)  
[Avulso da matéria](#)

## ITEM 7

### PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 138, de 2015

**- Não Terminativo -**

*Veda a importação de pele de cães, gatos e animais selvagens exóticos e de artigos dela derivados.*

**Autoria:** Deputado Felipe Bornier

**Relatoria:** Senador Ronaldo Caiado

**Relatório:** Pela aprovação nos termos do substitutivo

**Observações:**

*-A matéria constou na pauta do dia 01/12/2015.*

*-Posteriormente, a matéria segue ao Plenário.*

**Textos da pauta:**

[Relatório](#)  
[Avulso da matéria](#)

## ITEM 8

### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 50, de 2012

**- Não Terminativo -**

*Altera a Lei nº 9.099 de 26 de setembro de 1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre o Código de Defesa do Consumidor.*

**Autoria:** Senador Lobão Filho

**Relatoria:** Senador Davi Alcolumbre

**Relatório:** Pela aprovação com uma emenda

**Observações:**

*-A matéria constou nas pautas dos dias 20/10/2015, 27/10/2015, 10/11/2015, 24/11/2015 e 01/12/2015.*

*-Posteriormente, a matéria será apreciada pela CCJ.*

**Textos da pauta:**

[Relatório](#)  
[Avulso da matéria](#)

## ITEM 9

### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 676, de 2015

**- Não Terminativo -**

*Dispõe sobre a embalagem para a comercialização de soda cáustica líquida e água sanitária, e dá outras providências.*

**Autoria:** Senador José Maranhão

**Relatoria:** Senador Valdir Raupp

**Relatório:** Pela aprovação

**Observações:**

- A matéria constou na pauta do dia 01/12/2015.
- Posteriormente, a matéria será apreciada pela CAS.

**Textos da pauta:**

[Relatório](#)  
[Avulso da matéria](#)

**ITEM 10****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 443, de 2013****- Terminativo -**

*Altera os arts. 5º-A e 51 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências, para determinar a obrigatoriedade de plantio de árvores nos conjuntos habitacionais.*

**Autoria:** Senador Cássio Cunha Lima

**Relatoria:** Senador Paulo Rocha

**Relatório:** Pela rejeição

**Observações:**

- O relatório foi lido na reunião de 29/09/2015, sendo concedida vista coletiva à matéria. Nos termos do art. 132, §1º, do RISF, não cabe novo pedido de vista.

**Textos da pauta:**

[Relatório](#)  
[Avulso da matéria](#)

**ITEM 11****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 105, de 2014****- Terminativo -**

*Altera o art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para reconhecer o direito do consumidor ao imediato cancelamento do pagamento junto à administradora de cartão de crédito, sem necessidade de prévia anuência do prestador de serviço.*

**Autoria:** Senador Lobão Filho

**Relatoria:** Senador Davi Alcolumbre

**Relatório:** Pela rejeição

**Observações:**

- A matéria constou nas pautas dos dias 19/05/2015, 26/05/2015, 16/06/2015, 30/06/2015, 07/07/2015, 14/07/2015, 11/08/2015, 18/08/2015, 25/08/2015, 15/09/2015, 22/09/2015, 29/09/2015, 06/10/2015, 20/10/2015, 27/10/2015, 10/11/2015, 24/11/2015 e 01/12/2015.

**Textos da pauta:**

[Relatório](#)  
[Avulso da matéria](#)

**ITEM 12****PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 296, de 2014****- Terminativo -**

*Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para proibir a inscrição de débito de valor inferior a dez por cento do salário mínimo em banco de dados ou cadastro de inadimplentes.*

**Autoria:** Senador Jayme Campos

**Relatoria:** Senador Ivo Cassol

**Relatório:** Pela rejeição

**Observações:**

*-A matéria constou na pauta do dia 01/12/2015.*

**Textos da pauta:**

[Relatório](#)

[Avulso da matéria](#)

### ITEM 13

#### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 344, de 2014

**- Terminativo -**

*Altera a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, para garantir a reprodução das cheias naturais a jusante dos reservatórios operados por agentes públicos e privados.*

**Autoria:** Senador Kaká Andrade

**Relatoria:** Senador Valdir Raupp

**Relatório:** Pela rejeição

**Observações:**

*-A matéria constou nas pautas dos dias 06/10/2015, 20/10/2015, 27/10/2015, 10/11/2015, 24/11/2015 e 01/12/2015.*

**Textos da pauta:**

[Relatório](#)

[Avulso da matéria](#)

### ITEM 14

#### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 396, de 2014

**- Terminativo -**

*Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade), para dispor acerca da delimitação das áreas verdes urbanas e áreas urbanas passíveis de reflorestamento como conteúdo mínimo do plano diretor.*

**Autoria:** Senador Wilder Moraes

**Relatoria:** Senador Ronaldo Caiado

**Relatório:** Pela aprovação com uma emenda

**Observações:**

*-A matéria constou nas pautas dos dias 27/10/2015, 10/11/2015, 24/11/2015 e 01/12/2015.*

**Textos da pauta:**

[Relatório](#)

[Avulso da matéria](#)

1



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

## **COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE**

**REQUERIMENTO Nº      , DE 2015**

**(Do Senador Ronaldo Caiado)**

Solicita a convocação do o Sr.  
Antônio Edinho da Silva,  
Ministro-Chefe da Secretaria de  
Comunicação Social, para  
esclarecer o conteúdo do  
programa “Voz do Brasil”  
veiculado em 4/12/2015.

**Sr. Presidente,**

Requeiro, nos termos do artigo 50 da Constituição Federal combinado com o artigo 90, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal, seja convocado a prestar esclarecimentos nesta Comissão de Meio Ambiente, Defesa Do Consumidor e Fiscalização e Controle o Sr. Antônio Edinho da Silva, Ministro-Chefe da Secretaria de Comunicação





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

Social, acerca do conteúdo do programa “Voz do Brasil”, veiculado em 4/12/2015<sup>1</sup>, tendo em vista a competência dessa Comissão para “exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”.

**JUSTIFICAÇÃO**

A presente Convocação é motivada pelo conteúdo do programa “Voz do Brasil”, veiculado na data supracitada, de transmissão obrigatória por todas as emissoras de radiodifusão, nos termos do art. 38, alínea “e”, da Lei nº 4.117/62.

O programa oficial, segundo preconizou o legislador, deveria ser um meio para a transmissão de informações institucionais dos Poderes, e, colocando ainda em maior enlevo tal diretiva, a Carta Magna, em seu art. 37, caput, elenca, entre os princípios básicos da Administração, a impessoalidade e moralidade. Há, assim, mais que uma finalidade institucional do programa, existe, em verdade, clara proibição de que dele se utilize a Administração a fim de promover pessoas ou fins político-partidários.

No entanto, o que se notou na edição supramencionada foi uma franca propaganda em abono a teses de defesa da Presidente da República relativamente a procedimento para apurar prática de Crime de Responsabilidade, ao qual deu andamento o Presidente da Câmara dos Deputados no último dia 2.

<sup>1</sup> Transcrição disponível no sítio: <http://conteudo.ebcservicos.com.br/programas/a-voz-do-brasil/transcricoes/a-voz-do-brasil-04-12-2015>





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

Como se notará dos excertos a seguir, a comunicação do fato – tramitação de pedido de Impeachment – foi muito além da mera narrativa, prestou-se, muito mais, a aduzir teses em prol da Presidente da República, sem em qualquer momento dar voz a quem pensasse de maneira diversa. Seguem trechos:

Apresentadora Helen Bernardes: Presidente Dilma afirma que é preciso defender a democracia contra o golpe e que não há consistência no pedido impedimento do seu mandato.

(...)

Helen: A presidenta afirmou também que o governo enfrentou ao longo deste ano um movimento sistemático que questionava os resultados legítimos da eleição.

Luciano: Dilma destacou que vai fazer a defesa do seu mandato com todos os instrumentos previstos na lei e que vai continuar dialogando com a sociedade para mostrar que essa luta é em defesa da democracia.

(...)

Luciano: O ministro da Educação afirmou que não se pode afastar a presidenta por supostas irregularidades nas contas públicas que nem foram avaliadas pelo Congresso ainda.

Ministro da Educação - Aloizio Mercadante: Nem determinamos (sic) o ano, não há nem a prestação de contas, não houve se quer (sic) o parecer técnico, como é que você pode pedir o impedimento de uma presidenta eleita com 54 milhões de votos, com 3,4 milhões a mais que o segundo colocado e você comprometer um mandato sob o argumento de uma prestação de contas que nem concluída foi.

Helen: A ministra Tereza Campello disse que o país teve avanços na redução das desigualdades sociais e da pobreza e que não pode haver retrocessos.

Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Tereza Campello: Qualquer retrocesso no Brasil é uma perda para a população, para a população pobre, mas para todo mundo. Eu acho que nós tivemos conquistas democráticas importantes no país, acabamos de ter uma eleição, a população votou. Votou no quê? Votou nesse projeto e, portanto, qualquer tentativa de tirar a legitimidade de um mandato eleito legitimamente sem nenhuma justificativa legal, sem nenhuma motivação clara, eu acho que é um retrocesso.

Luciano: A comissão brasileira de justiça e paz da Conferência Nacional dos bispos do Brasil também se manifestou contra a abertura



SF/15470\_48822-02



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

do impedimento. Para Carlos Moura, é preciso preservar as instituições.

Secretário adjunto da Comissão Brasileira Justiça e Paz (CBJP) - Carlos Moura: As instituições estão funcionando quer o executivo, quer o Legislativo, quer o Judiciário, evidentemente com dificuldades e eu diria que com arranhões que são inerentes a essas funções, mas desequilibrar as situações, isso é muito grave.

Helen: A economia e as contas públicas são temas do pedido de impedimento aberto na Câmara dos Deputados.



Reproduzidas as falas de Ministros e de presidente de entidade defensores da Mandatária, o programa passou a explorar análises de personalidades igualmente favoráveis às teses que abonam a conduta da atual Presidente da República. Veja-se:

Jornalista Luciana Vasconcelos: Boa noite, Luciano. Boa noite, Helen. Boa noite a todos. Um dos principais pontos do pedido de impedimento que foi aceito pelo presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, é que o governo teria cometido irregularidade em repasses envolvendo bancos públicos para o pagamento de programas sociais. A alegação é que houve atrasos no dinheiro repassado pelo tesouro nacional, o caixa do governo para bancos públicos, que financiam algumas despesas do estado brasileiro, como a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil. A prática foi necessária para manter em dia o pagamento de benefícios como o Bolsa Família e o seguro-desemprego. Para o ex-ministro da Fazenda, Luiz Carlos Bresser (sic), o fato não justifica o afastamento da presidenta Dilma.

Luiz Carlos Bresser (sic) - ex-ministro da Fazenda: Veja, quer dizer, pedaladas fiscais é uma coisa, é o problema menor, quer dizer, absolutamente não é crime, em absoluto justifica impeachment. É uma coisa que outros presidentes sempre fizeram e que essa também fez e provavelmente não se fará mais porque só agora se chamou a atenção para esse problema.

Jornalista Luciana Vasconcelos: O ex-ministro da Fazenda disse ainda que o país precisa analisar rapidamente essa questão para garantir a retomada do crescimento econômico.

Luiz Carlos Bresser (sic) - ex-ministro da Fazenda: Agora a presidenta está fazendo tudo que é possível fazer por estar envolvida num processo de ajuste fiscal que é impopular, mas que é necessário e que ela está fazendo com coragem, e então é nesse quadro que se quer fazer o impeachment dela. Retardando esse processo a retomada do crescimento vai demorar mais, apressando esse processo a presidente vai ganhar legitimidade, apoio na sociedade porque ganhou esse processo e o país volta a crescer.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

Luciano: E Luciana, existe também uma discussão que se relaciona à aprovação da nova meta fiscal do governo, a economia para pagar suas dívidas, não é? Qual é essa discussão?

Jornalista Luciana Vasconcelos: Isso mesmo, Luciano. Por essa leitura, como foi aprovada pelo Congresso Nacional essa semana a revisão da meta fiscal do governo que incluiu as chamadas manobras para pagamentos de benefícios e repasses para bancos públicos, não faz sentido a irregularidade que está apontada no pedido de impedimento. Sobre o assunto eu conversei com o professor de Direito de Minas Gerais, Luiz Moreira Gomes Junior, que foi integrante do Conselho Nacional do Ministério Público. Ele disse que o fato do Congresso ter aprovado essa semana uma nova meta fiscal aponta a legalidade da ação do governo.

Professor de Direito - Luiz Moreira Gomes Junior: O Congresso Nacional aprovou PLC 5 de 2015 pelo qual ele, esse PLC, transforma em legais as chamadas pedaladas, a pedalada de 2015, portanto ela esta autorizada pelo Congresso Nacional.

Helen: E esse tipo de prática fiscal entre o tesouro nacional e os bancos pode continuar acontecendo, Luciana?

Jornalista Luciana Vasconcelos: Helen, agora mudou. No dia 02 de outubro o governo publicou um decreto que proíbe o Executivo Federal de ficar com saldo negativo nos repasses a qualquer instituição financeira por mais de cinco dias. Helen, Luciano.

Impossível não notar que o programa, cuja finalidade institucional e a sujeição aos princípios da impessoalidade e da moralidade são inafastáveis, foi usado, despudoradamente, como palanque em favor da Presidente da República.

Tal fato configura, em tese, o crime descrito no art. 319 do Código Penal brasileiro, bem assim a conduta a que alude o inciso I e o caput do art. 11 da Lei nº 8.429/92, por parte dos responsáveis pelo programa, a saber, o Sr. Américo Martins, Diretor-Presidente da EBC, e, exclusivamente em relação à norma penal, o Sr. Antônio Edinho da Silva, Ministro-Chefe da Secretaria de Comunicação Social, sendo que, em relação a este, ainda pode, em tese, ser imputada a conduta a que alude



SF/15470\_48822-02



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

o n. 4 do art. 9º da Lei 1.079/50, à qual remete o art. 13, n. 1, do citado diploma.

Portanto, este requerimento de convocação visa a esclarecer a situação descrita acima, em especial em relação à responsabilidade do Ministro-Chefe da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.

**Sala da Comissão, em      de                                      de 2015.**

**Senador RONALDO CAIADO**  
**DEMOCRATAS/GO**



2

**REQUERIMENTO Nº DE 2016 - CMA**

Senhor Presidente,

Requeiro, nos termos do arts. 50, *caput*, e 58, § 2º, III, da Constituição Federal e do art. 397, § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal, a convocação do Senhor Ministro de Estado da Saúde, Marcelo Castro, para que compareça à Comissão, a fim de prestar informações sobre a situação alarmante do crescimento de casos de microcefalias relacionados ao zika vírus.

**JUSTIFICAÇÃO**

Realmente o governo do lulo-petismo está arrasando com o Brasil em todas as suas áreas, porém, no caso da saúde trata-se de realmente uma gestão verdadeiramente criminoso. Inacreditavelmente, os órgãos internacionais alertam que o Brasil deve se preparar para que o zika vírus se tornar uma doença endêmica tanto em território nacional como em outros países de América Latina, em um cenário semelhante ao que ocorre com a dengue.

O aviso vem de cientistas sobre os possíveis desdobramentos no surto que já atingiu mais de 20 Estados brasileiros e pelo menos duas dezenas de países no continente. Entre eles o entomologista e médico Andrew Haddow, neto de Alexander Haddow, um dos três cientistas que em 1947 isolaram pela primeira vez o zika. A projeção é de um cenário preocupante diante da possível relação do zika com os 4 quatro mil casos sendo investigados de possível microcefalia no Brasil.



Para os especialistas, o país apresenta condições ideais para uma proliferação ainda maior do vírus do que a registrada até agora.

O principal fator é a resistência do *Aedes aegypti*, o mosquito transmissor da doença, e que voltou a infestar centros urbanos no Brasil depois de duas vezes erradicado nas últimas décadas. Dados do Ministério da Saúde mostram o avanço dengue no país. Foram 40 mil casos registrados em 1990. No ano 2000, o total saltou a mais de 135 mil casos, e superou 1 milhão em 2010. Em 2015, foram mais de 1,5 milhão de casos.

Dentro desse contexto, torna-se imprescindível a convocação do Ministro da Saúde para que preste esclarecimentos sobre esta situação gravíssima para o país.

Sala da Comissão, 1º de fevereiro de 2016.

**Senador Ronaldo Caiado**  
**(DEM - GO)**  
**Líder do Democratas**



SF/16112.34386-41

3

**PARECER Nº , DE 2015**

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 61, de 2015 (Projeto de Lei nº 2.431, de 2011, na origem), do Deputado Felipe Bornier, que *autoriza a produção, a comercialização e o consumo, sob prescrição médica, dos anorexígenos: sibutramina, anfepramona, femproporex e mazindol.*



RELATORA: Senador **OTTO ALENCAR**

**I – RELATÓRIO**

Vem ao exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 61, de 2015 (Projeto de Lei nº 2.431, de 2011, na Casa de origem), de autoria do Deputado Felipe Bornier.

O art. 1º do projeto autoriza a produção, a comercialização e o consumo, sob prescrição médica, dos anorexígenos sibutramina, anfepramona, femproporex e mazindol.

O art. 2º determina que o início da vigência da lei proposta ocorra na data de sua publicação.

Conforme o texto do projeto inicial, apresentado à Câmara dos Deputados, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) ficava *proibida de cancelar o registro sanitário ou de adotar qualquer outra medida que impeça a produção ou a comercialização dos anorexígenos: sibutramina, anfepramona, femproporex e mazindol.*

Na justificação, o autor apontava que a proibição desses produtos pela Anvisa prejudicava milhares de pacientes que realmente necessitam desse tipo de medicamento. Argumentava também que é inevitável a ampliação do mercado negro dessas substâncias em consequência da proibição da Agência.

## II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), nos termos do art. 102-A, inciso III, alínea b, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre proposições que digam respeito a aperfeiçoar os instrumentos legislativos reguladores, contratuais e penais, referentes aos direitos dos consumidores, campo em que se enquadra a matéria objeto da proposição em análise.

A respeito do tema, ressaltamos a honra que tivemos de atuar na relatoria do projeto de decreto legislativo elaborado para sustar a resolução que proibiu essas substâncias anorexígenas. Nosso parecer foi favorável ao projeto por entendermos que os médicos – e não a Anvisa – têm o conhecimento e a prerrogativa de decidir se seus pacientes devem ou não continuar a utilizar os medicamentos à base dessas substâncias, que já se encontram há tantos anos no mercado brasileiro.

Assim, assinalamos que o Presidente do Senado Federal, nos termos do parágrafo único do art. 52 do Regimento Comum do Congresso Nacional e do inciso XXVIII do art. 48 do RISF, promulgou, em 4 de setembro de 2014, o Decreto Legislativo nº 273, de 2014, que *susta a Resolução – RDC nº 52, de 6 de outubro de 2011, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, que dispõe sobre a proibição do uso das substâncias anfepramona, femproporex e mazindol, seus sais e isômeros, bem como intermediários e medidas de controle da prescrição e dispensação de medicamentos que contenham a substância sibutramina, seus sais e isômeros, bem como intermediários.*

Em resposta à edição do Decreto Legislativo nº 273, de 2014, a Anvisa publicou uma nova norma sobre o tema. Trata-se da Resolução da Diretoria Colegiada-RDC nº 50, de 25 de setembro de 2014, que *dispõe sobre as medidas de controle de comercialização, prescrição e dispensação de medicamentos que contenham as substâncias anfepramona, femproporex, mazindol e sibutramina, seus sais e isômeros, bem como intermediários, e dá outras providências.*



Segundo a nota divulgada pela Anvisa, a nova resolução prevê que as empresas interessadas em comercializar medicamentos contendo mazindol, femproporex e anfepramona deverão requerer outro registro à Agência. A análise dos pedidos, conforme explicita o órgão técnico, levará em consideração a comprovação de eficácia e segurança dos produtos.

A Anvisa assinala que as farmácias só poderão manipular esses medicamentos quando houver algum produto registrado na Anvisa. Além disso, a partir do momento em que as substâncias tiverem registro, tanto o produto manipulado quanto o produto registrado passarão a ter o mesmo controle da sibutramina.

O regulamento continua a permitir a produção industrial e a manipulação da sibutramina. Porém, fica mantido o mesmo controle já definido para a comercialização da substância, com retenção de receita, assinatura de termo de responsabilidade do prescritor e do termo de consentimento informado do usuário.

Assim, destacamos nossa compreensão de que a Anvisa vem fazendo a sua parte do trabalho e buscando cumprir sua missão de zelar pela segurança do usuário de medicamentos.

No entanto, entendemos que é preciso garantir em lei a disponibilidade dos anorexígenos no Brasil, de forma a impedir que uma nova norma infralegal seja editada para retirá-los do mercado.

### III – VOTO

Em vista do exposto, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 61, de 2015 e a **rejeição** da emenda apresentada pela senadora Vanessa Grazziotin.

Sala das Comissões,

Senador OTTO ALENCAR



**PLC 61/2015  
00001**

**EMENDA ADITIVA Nº - CMA  
(PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 61, DE 2015)**

Acrescente-se o parágrafo único ao art. 1º do Projeto de Lei da Câmara nº 61, de 2015:

Art. 1º .....

.....

Parágrafo único. O registro dos medicamentos que contenham as substâncias tratadas nesta lei deverá ser submetido às normas sanitárias vigentes.

Art. 2º .....

.....

**Senadora VANESSA GRAZZIOTIN  
PCdoB/Amazonas**



---

## PARECER N° , DE 2015

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 61, de 2015 (Projeto de Lei nº 2.431, de 2011, na origem), do Deputado Felipe Bornier, que *autoriza a produção, a comercialização e o consumo, sob prescrição médica, dos anorexígenos: sibutramina, anfepramona, femproporex e mazindol.*

RELATORA: Senadora LÚCIA VÂNIA

### I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Assuntos Sociais (CAS) o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 61, de 2015 (Projeto de Lei nº 2.431, de 2011, na Casa de origem), de autoria do Deputado Felipe Bornier.

O art. 1º do projeto autoriza a produção, a comercialização e o consumo, sob prescrição médica, dos anorexígenos sibutramina, anfepramona, femproporex e mazindol.

O art. 2º determina que o início da vigência da lei proposta ocorra na data de sua publicação.

Conforme o texto do projeto inicial, apresentado à Câmara dos Deputados, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) ficava *proibida de cancelar o registro sanitário ou de adotar qualquer outra medida que impeça a produção ou a comercialização dos anorexígenos: sibutramina, anfepramona, femproporex e mazindol.*

Na justificação, o autor apontava que a proibição desses produtos pela Anvisa prejudicava milhares de pacientes que realmente necessitam desse tipo de medicamento. Argumentava também que é inevitável a ampliação do mercado negro dessas substâncias em consequência da proibição da Agência.

Nesta Casa, a matéria foi distribuída à apreciação exclusiva da CAS e não recebeu emendas.

## II – ANÁLISE

Compete à Comissão de Assuntos Sociais, nos termos do art. 100, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre proposições que digam respeito à proteção e defesa da saúde, campo em que se enquadra a matéria objeto da proposição em análise.

A respeito do tema, ressaltamos a honra que tivemos de atuar na relatoria do projeto de decreto legislativo elaborado para sustar a resolução que proibiu essas substâncias anorexígenas. Nosso parecer foi favorável ao projeto por entendermos que os médicos – e não a Anvisa – têm o conhecimento e a prerrogativa de decidir se seus pacientes devem ou não continuar a utilizar os medicamentos à base dessas substâncias, que já se encontram há tantos anos no mercado brasileiro.

Assim, assinalamos que o Presidente do Senado Federal, nos termos do parágrafo único do art. 52 do Regimento Comum do Congresso Nacional e do inciso XXVIII do art. 48 do RISF, promulgou, em 4 de setembro de 2014, o Decreto Legislativo nº 273, de 2014, que *susta a Resolução – RDC nº 52, de 6 de outubro de 2011, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, que dispõe sobre a proibição do uso das substâncias anfepramona, femproporex e mazindol, seus sais e isômeros, bem como intermediários e medidas de controle da prescrição e dispensação de medicamentos que contenham a substância sibutramina, seus sais e isômeros, bem como intermediários.*

Em resposta à edição do Decreto Legislativo nº 273, de 2014, a Anvisa publicou uma nova norma sobre o tema. Trata-se da Resolução da Diretoria Colegiada-RDC nº 50, de 25 de setembro de 2014, que *dispõe sobre as medidas de controle de comercialização, prescrição e dispensação de medicamentos que contenham as substâncias anfepramona, femproporex, mazindol e sibutramina, seus sais e isômeros, bem como intermediários, e dá outras providências.*

Segundo a nota divulgada pela Anvisa, a nova resolução prevê que as empresas interessadas em comercializar medicamentos contendo mazindol, femproporex e anfepramona deverão requerer outro registro à Agência. A análise dos pedidos, conforme explicita o órgão técnico, levará em consideração a comprovação de eficácia e segurança dos produtos.

A Anvisa assinala que as farmácias só poderão manipular esses medicamentos quando houver algum produto registrado na Anvisa. Além disso, a partir do momento em que as substâncias tiverem registro, tanto o produto manipulado quanto o produto registrado passarão a ter o mesmo controle da sibutramina.

O regulamento continua a permitir a produção industrial e a manipulação da sibutramina. Porém, fica mantido o mesmo controle já definido para a comercialização da substância, com retenção de receita, assinatura de termo de responsabilidade do prescritor e do termo de consentimento informado do usuário.

Assim, destacamos nossa compreensão de que a Anvisa vem fazendo a sua parte do trabalho e buscando cumprir sua missão de zelar pela segurança do usuário de medicamentos.

No entanto, entendemos que é preciso garantir em lei a disponibilidade dos anorexígenos no Brasil, de forma a impedir que uma nova norma infralegal seja editada para retirá-los do mercado.

### III – VOTO

Em vista do exposto, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 61, de 2015.

Sala da Comissão, 7 de outubro de 2015

Senador EDISON LOBÃO, Presidente

Senadora LÚCIA VÂNIA, Relatora

**PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº  
61, DE 2015**  
(Nº 2.431/2011, na Casa de origem)

Autoriza a produção, a comercialização e o consumo, sob prescrição médica, dos anorexígenos: sibutramina, anfepramona, femproporex e mazindol.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Ficam autorizados a produção, a comercialização e o consumo, sob prescrição médica, dos anorexígenos: sibutramina, anfepramona, femproporex e mazindol.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## **PROJETO DE LEI ORIGINAL Nº 2.431, DE 2011**

Proíbe a Agência Nacional de Vigilância Sanitária de vetar a produção e comercialização dos anorexígenos: sibutramina, anfepramona, femproporex e mazindol.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica a Agência Nacional de Vigilância Sanitária proibida de cancelar o registro sanitário ou de adotar qualquer outra medida que impeça a produção ou a comercialização dos anorexígenos: sibutramina, anfepramona, femproporex e mazindol.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **JUSTIFICAÇÃO**

Uma queda de braço que tem como os pólos a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), de uma lado, e as Sociedades Médicas Brasileiras de Especialistas em Obesidade e Síndrome Metabólica, o Conselho Federal de Medicina (CFM), a Associação Médica Brasileira (AMB) e a indústria farmacêutica de outro, tem mobilizado as atenções da nossa sociedade, em especial daqueles que usam medicamentos inibidores do apetite como forma de combater a doença da obesidade.

A obesidade classificada como perturbação biológica é um grave problema de saúde pública, que envolve o aspecto sanitário e psicossocial daqueles que sofrem desta doença, cuja incidência vem crescendo em nosso país de forma muito preocupante. Segundo o IBGE e o Ministério da Saúde, em 2008/2009 o Brasil contava com cerca de 38,6 milhões de pessoas com peso acima do recomendado, o equivalente a 40,6% de sua população adulta. Desse total, 10,5 milhões são obesos. Em abril de 2011, o percentual de obesidade chegou a 15%, representando um acréscimo de 3,6 pontos percentuais em cinco anos.

Estima-se que cerca de 200 mil pessoas morrem anualmente, nos Estados Unidos e de forma semelhante na América Latina, incluindo o Brasil, em decorrência das complicações da obesidade. Doenças crônicas como diabetes, câncer e doenças cardiovasculares, são exemplos de complicações decorrentes do acúmulo de gordura.

Além disso, hipertensão arterial, dores lombares, doença do refluxo gastroesofágico, gota e apnéia do sono também são patologias encontradas com frequência em obesos. Estatísticas comprovam que 58% das pessoas com diabetes e 21% com cardiopatias isquêmicas tem excesso de peso.

Outra implicação séria relaciona-se à discriminação psicossocial do portador de obesidade, em qualquer faixa etária, mas especialmente em crianças e jovens, que trazem efeitos deletérios para o comportamento psíquico desses, incluindo depressão, melancolia, rejeição, angústia e ansiedades, dentre outros.

Nesse sentido, a proibição da produção e comercialização dos anorexígenos prejudica milhares de pacientes que realmente necessitam desse tipo de medicamento, sem contar com a provável ampliação do mercado negro dessas substâncias em consequência da proibição.

Ressalte-se que a reeducação alimentar é fundamental e em alguns casos suficiente no tratamento para perda de peso. O governo já tem o programa "Academias da Saúde", que visa combater o sobrepeso da população. São mais de 90 milhões de brasileiros acima do peso, contudo o governo ainda tem que criar políticas emergenciais para evitar a doença entre os adolescentes.

---

Não podemos abdicar do uso dos medicamentos anorexígenos para o enfrentamento desta verdadeira epidemia, que tantos males provoca à saúde pública brasileira. Destaque-se que esta patologia tem maior incidência entre as classes menos favorecidas, que serão as mais prejudicadas caso não possam mais tratar-se com os anorexígenos em questão.

Retirar estes medicamentos do mercado significa deixar sem tratamento os mais de 30 milhões de brasileiros afetados pela obesidade. O número de obesos tenderá, certamente, a aumentar. Tal fato ocasionaria, também, um aumento na busca pela cirurgia bariátrica, que tem alto custo e exige estrutura e pessoal qualificado em número muito maior do que o atualmente existente.

Em lugar de proibir o uso dos anorexígenos em questão, deveríamos pensar em um controle mais efetivo e lutar para que seu uso seja feito de forma racional, com acompanhamento rigoroso do tratamento. Em parte, isso já ocorre no Brasil por meio de receituário especial - denominado azul B2 -, que é utilizado somente por médicos. O Sistema Nacional de Gerenciamento de Produtos Controlados (SNGPC), implantado a cerca de dois anos, permite um rígido controle do uso de substâncias de controle especial, tais como os anorexígenos sibutramina e os derivados anfetamínicos. Tal sistema já mereceu, inclusive, uma manifestação pública por parte da ONU enaltecendo e parabenizando o Brasil pela melhoria da fiscalização sobre os medicamentos de controle especial, dos quais o Brasil é o segundo maior consumidor mundial.

Os médicos especialistas e suas respectivas sociedades representativas, com o apoio total do Conselho Federal de Medicina - o órgão que regulamenta o exercício profissional do médico -, discordam totalmente da posição da Anvisa em proibir o uso da sibutramina, do femproporex, da anfepramona e do mazindol, devido à fragil alegação de que causam mais riscos do que benefícios. Tal argumento, inclusive, é uma desconsideração com a diretriz científica elaborada e publicada pelas Sociedades Médicas de Especialistas, envolvendo a Sociedade Brasileira de Endocrinologia e Metabologia (SBEM), a Associação Brasileira de Nutrologia (ABRAN), a Sociedade Brasileira de Clínica Médica (SBCM), a Sociedade Brasileira de Medicina de Família e Comunitária (SBMFC), para as quais o grau de evidência científica na utilização desses agentes farmacológicos é "A" e "B".

Estas associações médicas fundamentam-se na prática clínica diária, envolvendo centenas de médicos prescritores especialistas, e em trabalhos científicos publicados em revistas indexadas. Esses agentes farmacológicos estão no mercado desde 1959 (anfepromona e femproporex); 1973 (mazindol); e 1993 (sibutramina). Apesar dos debates e audiências públicas onde a posição dos médicos especialistas foi expressa de forma clara e até contundente pela continuidade do uso daquelas substâncias, a ANVISA permanece resoluta em sua posição de proibir o seu uso.

A atitude da ANVISA, baseada em pesquisas amplamente questionadas pela classe médica, resulta autoritária e antidemocrática, pois não conta com o aval dos maiores especialistas, aqueles que realmente enfrentam, em seu dia a dia, o problema da obesidade.

Reafirmamos que a proibição da venda dos inibidores de apetite pode agravar o quadro de saúde da população que sofre com essa perturbação física. Ao invés do veto às drogas o ideal é o uso de critérios rigorosos para controlar a sua venda, da mesma forma que já ocorre com outras substâncias, como os antibióticos, para que no futuro o resultado dessa proibição não venha criar um mercado paralelo que vai expor essas pessoas aos riscos do uso dos remédios sem supervisão

Os que mais sofrerão com este posicionamento da ANVISA serão os próprios doentes, que estarão impedidos de exercerem o direito de fazer sua opção, uma vez que todos tem o direito da livre escolha. Salientamos que este é o primeiro passo para o começo de um tratamento longo e contínuo, com assistência de um profissional na área, para uma vida melhor, o que faz com que muitos retomem a auto-estima.

Dessa forma, sendo essa proibição injustificável e considerando i) a obesidade como uma doença grave, que atinge a população mais carente; ii) que há segurança na utilização desses medicamentos, comprovada pelos médicos especialistas e pelo Conselho Federal de Medicina e Associação Médica Brasileira; e, ii) que as doenças associadas à obesidade (hipertensão arterial, dislipidemias, diabetes mellitus, doenças cardiovasculares, doenças respiratórias, doenças osteomusculares e doenças psicossociais graves) irão aumentar a prevalência de forma significativa num espaço de tempo curto, levando a um caos no sistema de saúde pública do Brasil; iv) considerando que é, em muitos casos impossível um bom resultado no tratamento da obesidade

apenas com dietas e exercícios, por se tratar de uma doença causada por fatores bem mais complexos do que falta de força de vontade. apresentamos este projeto de lei e conclamamos os ilustres Pares desta Câmara dos Deputados a apoiá-lo e aprová-lo.

Sala das Sessões, em 28 de setembro de 2011.

Deputado FELIPE BORNIER

(À Comissão de Assuntos Sociais)

**4**

**PARECER N°     , DE 2015**

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Aviso (AMA) n° 8, de 2014 (Aviso TCU n° 994, de 2014), que encaminha cópia do Acórdão n° 2176, de 2014 (TCU-Plenário), referente aos autos da auditoria operacional que avalia o processo de concessão florestal federal (TC 046.126/2012-0).



Relator: Senador **JOÃO CAPIBERIBE**

Vem à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle o Aviso (AMA) n° 8, de 2014 (Aviso TCU n° 994, de 2014), que encaminha cópia do Acórdão n° 2176, de 2014 (TCU-Plenário), referente aos autos da auditoria operacional que avalia o processo de concessão florestal federal (TC 046.126/2012-0).

A auditoria teve como objetivo “avaliar o processo de concessão florestal federal no que se refere aos fatores que prejudicam a implantação e consolidação das concessões florestais, a fim de identificar gargalos e oportunidades de melhorias, bem como identificar os resultados alcançados pelas concessões em execução que têm contribuído para a conservação das florestas brasileiras e para o desenvolvimento socioeconômico da região”. O período de tempo analisado inicia-se em 2 de março de 2006, data da promulgação da lei de gestão de florestas públicas – Lei n° 11.284, 2 de março de 2006 – e se estende até o ano de 2012.

Para alcançar o objetivo proposto, foram apresentadas as seguintes questões de auditoria:

a) que fatores impactam a implantação e consolidação das concessões florestais federais?

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

Ao final dos trabalhos de auditoria, concluiu-se que:

1. houve baixa implementação das concessões florestais, haja vista que em 2012 menos de 0,2% da extração de madeira na Amazônia legal teve origem em uma concessão florestal;

2. há deficiências no arcabouço institucional e legal relativo à concessão florestal federal, as quais prejudicam a agilidade da implantação e a consolidação da política;

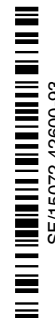
3. há fragilidade na estrutura criada para gerir o processo, ao identificar que o Serviço Florestal Brasileiro ainda atua de maneira informal, devido à ausência de regimento interno;

4. as condições oferecidas pelo governo para o estabelecimento da concessão florestal federal não impulsionam suficientemente a implantação da política;

5. a concessão tem sido pouco atrativa economicamente, segundo especialistas e concessionários, devido aos seguintes fatores: elevado preço mínimo; alto investimento inicial; longo prazo entre a assinatura do contrato e o início da exploração; exigências da garantia; necessidade de aperfeiçoamento dos inventários; concorrência com a madeira proveniente de exploração ilegal; e ausência de incentivos e ações de fomento à concessão;

6. foram gerados benefícios que, apesar de ainda se mostrarem modestos em razão da baixa implantação do instrumento, têm importância significativa em nível local;

7. o Serviço Florestal Brasileiro, no âmbito da governabilidade que lhe compete, tem cumprido as determinações da Lei nº 11.284, 2 de março de 2006, relativas ao acompanhamento da execução;



8. não basta investir em ações que favoreçam a implantação, mas sim oferecer condições de execução dos contratos e monitorar a capacidade financeira necessária para tornar a atividade atraente ao investidor, a fim de se alcançar a consolidação da política e a ampliação dos resultados observados.

Com base no relatório de auditoria apresentado, o Tribunal de Contas da União, em sessão do plenário, acordou em (Acórdão nº 2176/2014):

1. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente e ao Serviço Florestal Brasileiro que avaliem as razões do não cumprimento das metas estabelecidas nos contratos de gestão dos anos de 2010 a 2012, relativamente à conclusão dos processos de concessão florestal, e promovam medidas tendentes a aprimorar o planejamento de outorgas de concessões florestais;

2. recomendar ao Serviço Florestal Brasileiro que:

2.1 analise a pertinência das manifestações colhidas nos autos no sentido de que as concessões florestais estão perdendo atratividade, em razão dos seguintes problemas:

- a) elevado preço mínimo da concessão;
- b) alto nível de investimento inicial requerido para operacionalizar uma concessão florestal;
- c) excessiva demora para obter os documentos necessários ao início da exploração, após a assinatura do contrato;
- d) elevado nível de garantias exigido do concessionário;
- e) deficiências dos inventários florestais que suportam os dados apresentados nos editais de licitação;
- f) forte concorrência da exploração ilegal ou não sustentável;
- g) ausência de incentivos e ações de fomento que estimulem a concessão florestal.



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

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

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

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

5. dar ciência da presente deliberação ao Ministério do Meio Ambiente, ao Instituto Chico Mendes de Biodiversidade, ao Serviço Florestal Brasileiro, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal (CMA), à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados (CMADS), à Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas (CMMC), à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e



da Amazônia (CINDRA), à 4ª Câmara do Ministério Público Federal e às Secretarias Estaduais de Meio Ambiente da região Amazônica;

6. encerrar o processo e arquivar os presentes autos.

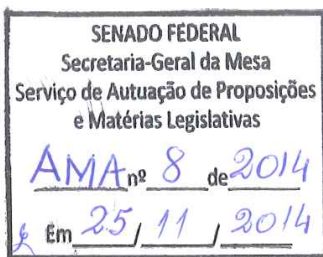
Considerando o teor do Acórdão nº 2176, de 2014 (TCU-Plenário) e as informações obtidas na auditoria operacional que avalia o processo de concessão florestal federal (TC 046.126/2012-0), proponho que esta Comissão tome conhecimento do Aviso nº 8, de 2014 (Aviso TCU nº 994, de 2014), e proceda em seguida ao arquivamento do processado.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





Aviso nº 944-Seses-TCU-Plenário

Brasília-DF, 20 de agosto de 2014.

Senhor Presidente,

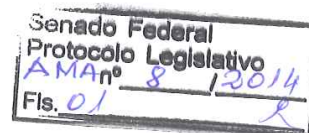
Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão proferido pelo Plenário desta Corte nos autos do processo nº TC 046.126/2012-0, na Sessão Ordinária de 20/8/2014, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamentam.

Esclareço, por oportuno, que o mencionado Acórdão produzirá efeitos após o seu trânsito em julgado e que eventuais providências a cargo dessa Comissão serão posteriormente comunicadas.

Atenciosamente,

  
JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor  
Senador BLAIRO MAGGI  
Presidente da Comissão de Meio Ambiente,  
Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle - CMA  
Praça dos Três Poderes, Senado Federal, Anexo II,  
Ala Senador Nilo Coelho, Sala 4-B  
Brasília - DF





## ACÓRDÃO Nº 2176/2014 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 046.126/2012-0.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgão: Serviço Florestal Brasileiro (MMA).
5. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (SecexAmb).
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional a fim de avaliar o processo de concessão florestal federal, como autorizado pelo acórdão 3494/2012-TCU-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

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

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

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

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

9.2.3. conheça e avalie os procedimentos levados a efeito pelo Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará (Ideflor) após a assinatura do contrato de concessão, de forma a coligir subsídios para a formulação de modificações procedimentais que reduzam o prazo de



início da exploração das concessões florestais, como referenciado no item 21 da proposta de deliberação;

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

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

9.5. dar ciência da presente deliberação ao Ministério do Meio Ambiente, ao Instituto Chico Mendes de Biodiversidade, ao Serviço Florestal Brasileiro, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal (CMA), à Comissão de meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados (CMADS), à Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas (CMMC), à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA), à 4ª Câmara do Ministério Público Federal e às Secretarias Estaduais de Meio Ambiente da região Amazônica;

9.6. encerrar o processo e arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 32/2014 – Plenário.

11. Data da Sessão: 20/8/2014 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2176-32/14-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Benjamin Zymler (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Raimundo Carreiro, José Jorge e Bruno Dantas.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

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

(Assinado Eletronicamente)  
BENJAMIN ZYMLER  
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)  
WEDER DE OLIVEIRA  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
PAULO SOARES BUGARIN  
Procurador-Geral



GRUPO I – CLASSE V – Plenário  
TC 046.126/2012-0  
Natureza: Relatório de Auditoria  
Órgão: Serviço Florestal Brasileiro  
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. CONCESSÕES FLORESTAIS. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

### Relatório

Transcrevo o relatório de auditoria elaborado pela Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente (peça 65):

#### “RESUMO

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

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

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

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

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

6. A partir do objetivo do trabalho e das informações coletadas na fase de planejamento, foram formuladas as seguintes questões de auditoria: 1) Que fatores impactam a implantação e consolidação das concessões florestais federais? 2) Em que medida os resultados alcançados



pelas concessões federais em execução têm contribuído para o alcance da conservação das florestas brasileiras e para o desenvolvimento socioeconômico da região?

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

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

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

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

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

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

(...)

## 1. INTRODUÇÃO

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



### 1.1 Antecedentes

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

### 1.2 Objetivo e escopo da auditoria

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

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

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

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

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

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

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

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

- i. Que fatores impactam a implantação e consolidação das concessões florestais federais?
- ii. Em que medida os resultados alcançados pelas concessões federais em execução têm contribuído para o alcance da conservação das florestas brasileiras e para o desenvolvimento socioeconômico da região?



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

#### 1.3 Critérios e Metodologia

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

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

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

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

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

#### 1.4 Limitações

17. No que se refere às limitações, a primeira restrição inicialmente imposta à auditoria foi removida ao se modificar o enfoque do objetivo proposto para o trabalho no acórdão de origem, conforme já relatado no item anterior. Com essa alteração, parte das análises da auditoria teve foco nos resultados até então produzidos pelo instrumento da concessão. Assim, considera-se como limitação o curto prazo das atividades de exploração nas concessões florestais, uma vez que, por se tratar de uma política de ciclo longo, com prazo estabelecido em



até 40 anos, os resultados tendem a ser observados também em longo prazo. Além disso, considera-se também como limitação o próprio nível de implementação da concessão, o qual é reduzido, implicando, por consequência, baixa geração dos possíveis resultados, dificultando, pois, a realização de análises conclusivas sobre esses benefícios.

#### 1.5 Benefícios esperados

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

#### 1.6 Organização do relatório

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

### 2. VISÃO GERAL DO OBJETO.

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

#### 2.1 Histórico

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

‘delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado’.

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



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

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

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

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

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

## 2.2 Situação atual das concessões florestais federais.

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



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

Quadro 1- Grau de implementação das concessões florestais

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

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

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

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

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

Fonte: Contratos de Gestão 2010 a 2012.

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

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

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

Licitações	Lançamento do edital	Empresas Vencedoras	Área total sob concessão ou a ser concedida	Data da assinatura de contratos
Floresta Nacional do Jamari	Novembro de 2007	Três empresas: Amata Brasil; Sakura Ind. e Com. e Madeiras Ltda.; e Madeflona Ind. Madeira Ltda.	96 mil hectares	Outubro de 2008



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

51. Em relação à agilidade no processo, convém realçar que a participação na concessão exige investimentos altos, com grande mobilização de capital e que a demora em iniciar a exploração pode resultar em prejuízos ao concessionário, em razão do tempo de retorno desse capital investido (vide item II do Achado 2). Ao avaliar esse quesito nos contratos já firmados, observou-se que o prazo entre a contratação das concessões e início da exploração girou em torno de dois anos (peça 44), devido ao prazo decorrido para aprovação dos documentos no âmbito dos órgãos envolvidos.

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

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

[Imagem]

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

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

Fonte: Ibama e SFB (peças. 44 e 45)

53. Conforme se observa, o menor prazo observado entre a assinatura do contrato e o início da exploração nessas UMFs foi o da empresa Sakura, que girou em torno de dois anos,



sendo o mais longo o da empresa Madeflona, que chegou a quase três anos. Repise-se que essa demora influencia na taxa de retorno dos investimentos iniciais feitos por esses empresários, os quais, ao vencer o certame, tendem a adquirir equipamentos para exploração das UMFs, com vistas a atender às regras da exploração madeireira manejada, conforme destacado no item II do Achado 2.

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

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

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

Gráfico 1 - Situação dos planos de manejo das Flonas.

[imagem]

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

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



59. O reflexo dessa precariedade se revela na baixa implementação das concessões florestais federais que, decorridos seis anos da edição da Lei 11.284/2006, obteve resultados módicos, com contratação de apenas oito unidades de manejo, realizadas nas Flonas do Jamari, Saracá e Jacundá, com expressivo decréscimo da quantidade de interessados no processo, conforme revelado no Achado 2.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

#### Conclusão do Achado

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

74. Outro ponto diz respeito ao fato de o Serviço Florestal Brasileiro ainda não possuir regimento interno, conforme previsto no art. 56 da Lei 11.284/2006. Com isso, não há definição



das competências de cada uma das unidades internas e de seus respectivos agentes, implicando atuação informal da unidade. Essa situação fragiliza a política de concessão florestal, ao expor precariedade na estrutura do órgão gestor do instrumento, ademais de tais atuações carecerem de estabilidade, devido ao excesso de informalidade gerado pela ausência de regras escritas delimitando as competências desses gestores.

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

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

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

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

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

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

80. Com esse enfoque, constata-se que a tendência das regras estabelecidas pelo legislador foi direcionada para garantir a conservação das florestas e a manutenção do patrimônio público ambiental sem incentivar o retorno econômico privado decorrente da exploração da floresta pública. Essa tendência se confirma ao observar que o legislador, ao tratar das relações contratuais envolvidas, optou por definir que seriam baseadas na Lei de



Licitações (Lei 8.666/1993) em vez de seguir as regras definidas pela Lei de Concessões (Lei 8.987/1995).

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

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

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

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

85. A preocupação com uma maior atratividade econômica no processo de concessão florestal explica-se pela baixa implementação até o momento. É importante repisar essa constatação. Quando do lançamento da política, na exposição de motivos feita pela Presidência da República, a qual acompanhou o anteprojeto da Lei 11.284/2006 ao Congresso, foi apontada a importância da atividade florestal para o PIB nacional e a necessidade de ampliar a proporção de madeira a ser extraída de forma sustentável. No documento (peça 62), de 2002, é afirmado que seriam extraídos anualmente do Brasil, 28 milhões de m<sup>3</sup> de madeira, sendo menos de 5% desse total de forma sustentável.

86. Ou seja, dada a expectativa inicial de ampliar significativamente a oferta de madeira extraída de forma sustentável, eventualmente atendendo toda a demanda existente, não se pode deixar de constatar a timidez dos resultados alcançados após 6 anos da entrada em vigor da Lei de Concessões Florestais. No Relatório de Gestão do SFB, exercício 2012 (peça 49, p. 39), é informado que o volume extraído no ano pelas 4 concessões em produção seria de 24.125 m<sup>3</sup>. No estudo 'A atividade madeireira na Amazônia brasileira: produção, receita e mercados' (peça 63), organizado pelo SFB e Imazon, é estimado que a extração madeireira na região, no ano de

2009, alcançou o volume de 14,2 milhões de m<sup>3</sup>. Ou seja, atualmente os contratos de concessões respondem por aproximadamente 0,17% da produção madeireira da Amazônia legal.

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

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

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

[imagem]

89. Também é preciso considerar que em 2009 houve uma retração na produção madeireira da Amazônia, o que pode ter contribuído para uma possível redução de interesse nas concessões florestais. De acordo com relatório do Imazon e do SFB (2010), três fatores foram determinantes para essa diminuição na produção de madeira: i) a crescente substituição da madeira nativa por madeira de reflorestamento e outros materiais na construção civil e indústria de móveis; ii) a crise econômica mundial, que afetou diretamente as exportações e; iii) os esforços mais rigorosos de monitoramento e fiscalização ambiental.

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

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



pequeno, deve o SFB atentar para toda e qualquer oportunidade de aperfeiçoar o processo de concessão, conforme já colocado anteriormente.

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

#### I – Preço mínimo da concessão.

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

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

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

96. Em relação a esse valor mínimo que deve ser definido nos editais de licitação, Motta e Ferraz (2002) afirmam que o preço da madeira da concessão florestal deve ser compensatório, ou seja, a produção dos concessionários tem que ser viável economicamente. Essa mesma opinião é defendida por Tasso e Tocantins (2006), ao afirmar que o preço da concessão deve ser compatível com o do mercado. Sobre esse tema, o art. 36, § 2º, incisos I, II e IV, da Lei 11.284/2006 prevê que a definição do preço mínimo no edital deverá considerar: o estímulo à competição e concorrência, a garantia de condições de competição do manejo em terras privadas, e a manutenção e ampliação da competitividade da atividade de base florestal.

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

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



empecilho à participação de um número maior de empresas ou resulte, no limite, em licitações desertas.

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

#### II – Investimentos iniciais para operacionalizar a concessão florestal

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

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

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

103. Essa alegação é corroborada por Motta e Ferraz (2002) ao afirmarem que a atividade madeireira sustentável é mais intensa em capital e apresenta um custo mais alto por unidade de produção do que as práticas de manejo convencional. Vale observar que, no caso da concessão florestal, além dos custos decorrentes do manejo sustentável, também devem ser considerados os custos decorrentes do processo de licitação (arcados pelo concessionário), da gestão dos contratos e do valor mínimo a ser pago ao Governo pelos produtos florestais. Do processo de licitação, são gerados custos de inventários florestais, consultas e audiências públicas, os quais são arcados pelos concessionários. Já a gestão dos contratos inclui os custos relacionados ao monitoramento por meio de auditorias e sistemas de controle (procedimentos de rastreamento da madeira), assim como os custos decorrentes da adoção de critérios técnicos (ambientais, sociais e econômicos) propostos pelos concessionários na licitação.

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

105. Sobre esse ponto, os quadros a seguir apresentam estimativas dos custos pré-operação florestal e custos anuais de operação florestal, os quais foram obtidos com base nos dados de uma das empresas concessionárias da Flona do Jamari. O levantamento desses custos foi realizado pela Fundação de Tecnologia Florestal e Geoprocessamento (Funtec-DF), em 2011, como produto final de consultoria prestada junto ao SFB (peça 27). Cabe destacar que os



custos mostrados nos quadros a seguir se restringem aos custos pré-operacionais e operacionais, não contabilizando aí os custos de aquisição de maquinário, de investimento na fábrica, de transformação da madeira em tora em madeira serrada e com tributos/impostos. Assim, O quadro 6, a seguir, apresenta os custos de pré-operação florestal, que corresponderia aos gastos envolvidos em etapa anterior ao início da exploração florestal. Já o quadro 7 apresenta os custos anuais de operação florestal, estimados pela Funtec-DF, com base nas informações disponibilizadas por um dos concessionários da Flona do Jamari.

Quadro 6 - Custos de pré-operação florestal

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

Fonte: Funtec-DF, 2011.

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

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

Quadro 7 - Custos anuais de operação florestal

Itens de Custo	Unidade	Valor
Realização inventário 100% + POA	R\$/projeto	141.280,92
Geoprocessamento anual	R\$/UPA	10.000,00
Abertura de estradas e pátios (estradas principais, secundárias e esplanadas para pátios)	R\$/ano	25.250,00
Manutenção de estradas e pátios (estradas principais, secundárias e esplanadas para pátios)	R\$/ano	36.625,00
Custos auditorias e ajustes (pelo SFB)	Total R\$/ano	10.307,23
Manejo florestal (abate, arraste, carregamento e transporte)	R\$/m <sup>3</sup>	52,50
Projetos sociais (transferência anual de acordo com proposta técnica)	R\$/ha	1,80
Materiais (custeio de materiais e EPIs)	R\$/ano	71.387,60

Fonte: Funtec-DF, 2011.

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



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

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

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

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

#### IV – Atendimento da garantia do contrato

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

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

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



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

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

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

117. No que concerne à validade desses inventários, convém observar que o inventário florestal da Flona do Jamari foi realizado em 1983 e a licitação para concessão ocorreu somente em 2007/2008. Assim, levando-se em conta o tempo decorrido entre a realização do estudo e as pressões exploratórias sofridas pela região durante esse tempo, avalia-se que esses dados poderiam estar desatualizados. Por sua vez, o inventário da Flona Saracá-Taquera foi realizado especificamente para a licitação da área, contudo, a margem de erro do inventário foi estabelecida em 15%, ultrapassando em 5% o percentual defendido pela literatura correlata, q ue estipula como aceitável a margem de 10%.

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

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

VI – Concorrência com a madeira ilegal ou não sustentável

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

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

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



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

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

125. Nesse sentido, levando-se em conta a importância que representa a atuação dos órgãos ambientais para o sucesso do instrumento da concessão florestal, propõe-se que o presente relatório, bem como a decisão a ser prolatada por esta Corte de Contas, sejam encaminhados às Secretarias Estaduais de Meio Ambiente (ou órgão correlato) da região Amazônica e ao Ibama, a fim de identificá-los do quanto é importante para o instrumento da concessão os efeitos das fiscalizações por eles realizadas, tanto no âmbito dos planos de manejo florestal, quanto em relação à coerção da extração de madeira ilegal.

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

127. Acerca de tal manobra, o processo se dá da seguinte maneira: para cada m<sup>3</sup> de toras que entra em uma serraria, saem, de acordo com os concessionários, entre 30% a 40% de madeira serrada. No entanto, a despeito dessa estimativa, a Resolução Conama 411/2009 adota um coeficiente de rendimento volumétrico de 45%. Assim, essa diferença na estimativa de rendimento permite que a indústria inclua madeira cortada sem autorização em seu volume de produção para completar o percentual estimado no normativo. Outra forma de 'esquentar' madeira ilegal pode ocorrer nos casos em que o produtor florestal extrai menos madeira da floresta do que a intensidade máxima de corte autorizada no plano de manejo pelo órgão ambiental competente. Conforme estabelecido no § 1º, do inciso I, do art. 5º, da IN/MMA 5/2006, a média para extração é de 30 m<sup>3</sup>/ha. Dessa maneira, caso o madeireiro não consiga alcançar esse volume de extração, o saldo poderá ser usado para inclusão de toras extraídas sem autorização para completar seu crédito de madeira.

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

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



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

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

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

132. No que se refere à dificuldade em usufruir desse benefício previsto na Lei, vislumbra-se como importante iniciativa a ser adotada pelo SFB, em conjunto com o MMA, a realização de tratativas junto aos bancos federais de fomento com vistas a garantir o atendimento do dispositivo legal e também para instigar essas instituições financeiras a analisarem a possibilidade de criação de linhas de crédito específicas para a concessão florestal.

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

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

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

136. Outro ponto destacado pelos concessionários, tanto no âmbito federal quanto no estadual, é a carência de mão de obra capacitada para o manejo florestal no mercado, o que



implica aumento de custos, ao recair sobre eles a responsabilidade de treinar os empregados para atuação no setor. Isso ocorre, em especial, devido às características da exploração madeireira manejada, a qual exige mão de obra especializada, com conhecimento técnico específico, demandando, assim, capacitação direcionada para tal atuação. Essa dificuldade de mão de obra é destacada por Veríssimo et al. (2010), ao reassertar que a escassez de profissionais capacitados é um desafio à expansão do manejo florestal e, conseqüentemente, ao sistema de concessões florestais.

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

138. Outra forma de incentivo, ainda que indireto, diz respeito ao combate da concorrência com a madeira ilegal, com a adoção de ações que busquem favorecer o crescimento da demanda à madeira legal, desestimulando, por consequência, a extração ilegal. A administração pública federal, como uma das principais consumidoras de madeira do país, tem o poder de exigir que as compras governamentais de produtos madeireiros sejam provenientes de madeira de origem legal e extraída em base sustentável. Segundo especialistas no tema, uma forma de garantir a procedência legal do produto é por meio da vinculação das compras públicas à rastreabilidade da madeira.

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

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

#### Conclusão do Achado

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

153. Convém realçar que com a consolidação da política, há a expectativa de que sejam criados 30 mil empregos diretos, com repasse de R\$ 75 milhões anuais aos estados e municípios



próximos às áreas de concessão, além de estimar-se a geração de cerca de R\$ 3 bilhões ao ano para economia nacional, conforme cálculo feito pelo SFB, em Nota Técnica enviada ao TCU. Tal aporte de recursos na economia resultaria em uma arrecadação anual de impostos na ordem de R\$ 600 milhões para os cofres públicos.

#### I – Benefícios socioeconômicos

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

155. Ressalte-se que parte dos benefícios gerados pela concessão decorre do cumprimento de exigências legais estabelecidas na Lei 11.284/2006, a exemplo da determinação de que seja distribuído aos municípios e estados, os quais a floresta pública outorgada encontra-se sob jurisdição, um percentual dos recursos financeiros oriundos dos preços da concessão (Lei 11.284/2006, art. 39). Em razão dessa determinação, em 2012, os concessionários da Flona do Jamari recolheram o valor de R\$ 275.039,35 a ser dividido entre os beneficiários, conforme apresentado no quadro 8, a seguir. Assim, observa-se que foi disponibilizado aos dois municípios beneficiados pelas concessões instaladas na Flona do Jamari – Itapuã do Oeste e Cujubim – o valor total de R\$ 110.000,00.

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

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

Fonte: RGFP (2012).

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

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



sob a forma de acesso e uso dos recursos oriundos da concessão florestal. Caso contrário, resultará prejudicado o usufruto desses recursos e, conseqüentemente, será prejudicado também o alcance dos benefícios da concessão por parte desses estados e municípios.

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

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

Quadro 9 - Quantidade de funcionários das concessionárias em 2012.

<b>Empresa</b>	<b>Nº de Funcionários</b>
Amata <sup>1</sup>	62
Madeflona <sup>1</sup>	53
Ebata <sup>2</sup>	25

<sup>1</sup> Relatórios Anuais dos Concessionários ao SFB (peças 33 e 29)

<sup>2</sup> Dado obtido por meio de entrevista junto à empresa.

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

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

162. A fim de demonstrar essa característica da concessão florestal, caso a política seja efetivamente consolidada, o SFB elaborou a Nota Técnica 5/2013/GEPAN/GAB/SFB (peça 25), de 10/7/2013, a qual apresenta estimativa de geração de emprego e do montante de recursos



financeiros que seriam gerados pelas áreas de florestas públicas que podem ser submetidas à concessão.

163. De acordo com essa Nota, atualmente, a Amazônia possui 21,8 milhões de hectares de florestas públicas federais sem restrições legais para concessão florestal. Nessa Nota, o SFB realça que a produção via manejo florestal sustentável nessas áreas possui o potencial de ofertar, anualmente, cerca de 6,7 milhões de m<sup>3</sup> de madeira em tora e atesta que este volume supriria 56% da demanda brasileira total de madeira tropical em tora para o ano de 2011, que teria sido de 12 milhões de m<sup>3</sup>. Acrescenta, ainda, que a oferta de madeira originada das concessões poderia atingir 100% dessa demanda apresentada em 2011, se parte das florestas públicas não destinadas fossem direcionadas para exploração na modalidade de concessão.

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

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

Produção potencial	Indicador	Valor	Parâmetro estimado
Produção potencial em florestas públicas federais – 6,7 milhões de m <sup>3</sup> de madeira e m tora	Valor da matéria prima	R\$ 268 milhões	Valor médio de R\$ 45,00/m <sup>3</sup>
	Valor da atividade de serviço	R\$ 268 milhões	Gasto equivalente ao de matéria prima em atividades de serviço
	Valor da produção industrial	R\$ 2,5 bilhões	Rendimento industrial de 30% e valor médio dos produtos de R\$ 1.200,00/m <sup>3</sup>
	Geração de empregos diretos	30.150 postos de trabalho	45 empregos diretos para cada 1.000 m <sup>3</sup> processado de madeira
	Geração total de emprego	90.450 postos de trabalho	2 empregos indiretos para cada emprego direto

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

## II – Benefícios para conservação florestal

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

166. Para garantir o atendimento a essas regras, o SFB monitora periodicamente o manejo e toda a cadeia de custódia da madeira proveniente da concessão, tanto remotamente, como em campo, com vistas a assegurar a exploração em bases sustentáveis (Relatórios de Fiscalização,



peças 34 a 40). Além disso, os concessionários devem encaminhar anualmente ao SFB um relatório sobre a gestão dos recursos florestais em sua UMF (Relatórios Anuais, peças 29 a 33).

167. Ainda em relação ao atendimento dessas regras de exploração, em 2012, pesquisadores do Imazon realizaram estudo para avaliar a qualidade da exploração florestal autorizada nas áreas sob concessão da Flona do Jamari (Monteiro et al., 2013). Nesse trabalho, o Instituto concluiu que a exploração em todas as UMFs era de boa qualidade, ou seja, a configuração de estradas, pátios de estocagem e clareiras dessas UMFs tiveram a conformação de uma exploração manejada sustentavelmente, conforme previsto no plano de manejo florestal. Ainda com base nesse estudo, o quadro 11, a seguir, apresenta a comparação entre os indicadores (média) na área de manejo sob concessão na Flona do Jamari e os medidos em áreas de exploração ilegal em propriedades privadas. Esses dados mostram que o impacto gerado na floresta pela exploração da concessão, no que se refere à área utilizada para execução da atividade e abertura no dossel (extrato superior das florestas) é menor do que o impacto causado pela exploração ilegal.

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

Indicadores	Manejo Concessão	Exploração Ilegal
Dimensão de pátios (m <sup>2</sup> )	414	1.241
Largura de estradas principais (m)	5,8	5,0
Largura de estradas secundárias (m)	3,7	4,5
Abertura no dossel (%) <sup>1</sup>		
Pátio de estocagem	32	38
Estrada principal	25	22
Estrada secundária	14	20
Derrubada de árvore	20	30

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

Fonte: Imazon, 2013.

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

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

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

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

Fonte: Deter/INPE.



170. Com isso, apesar de não se poder comprovar que a concessão florestal foi a única responsável pela eliminação do desmatamento no interior da Flona, uma vez que existem outros fatores que podem ter contribuído para esse fato, não se pode, no entanto, deixar de considerar que um desses fatores pode ser sim a presença do concessionário na região. Vale lembrar, ainda, que essa fiscalização indireta realizada pelos concessionários nas florestas públicas, além de contribuir para conservação dessas áreas, representa também economia de gastos públicos, ao reduzir os custos governamentais de monitoramento e fiscalização dessas áreas.

#### Conclusão do Achado

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

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

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

#### 5. OUTROS TEMAS

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

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

176. Essa atuação está prevista na Lei 11.284/2006, que estabelece, no § 2º do artigo 53, que o órgão gestor deverá encaminhar ao poder concedente, ao Poder Legislativo e ao conselho de meio ambiente, nas respectivas esferas de governo, relatório anual sobre as concessões



outorgadas. De acordo com a Lei, esse relatório deve apresentar o estado de execução, as vistorias e auditorias florestais realizadas e os respectivos resultados, assim como as demais informações relevantes sobre o efetivo cumprimento dos objetivos da gestão de florestas públicas.

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

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

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

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

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

182. Em nível macro, por sua vez, a Lei 11.284/2006 prevê, em seu art. 75, a avaliação da própria política de concessão florestal, ao estabelecer: 'Após 5 (cinco) anos da implantação do primeiro PAOF, será feita avaliação sobre os aspectos técnicos, econômicos, sociais e ambientais da aplicação desta Lei, a que se dará publicidade.'

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

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



185. No que se refere ao acompanhamento das concessões florestais a ser feito pelo TCU, conforme estabelecido na IN/TCU 50/2006, esse normativo prevê, em seu art. 5º, que tal acompanhamento será feito em cinco estágios: o primeiro, sobre o Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF) e suas alterações; o segundo, sobre o relatório mencionado no § 2º do art. 53 da Lei n.º 11.284/2006 (Relatório de Gestão de Florestas Públicas); o terceiro, manifestação a ser feita no lançamento do edital de concessão; o quarto, verificar se os contratos assinados estão em consonância com a minuta de contrato anexa ao edital de licitação e; quinto, verificar se foi emitida a Licença de Operação para as unidades de manejo.

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

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

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

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

## 6. ANÁLISE DOS COMENTÁRIOS DOS GESTORES

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

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

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

193. O SFB questiona a afirmação apresentada no relatório de que há indicação de um decréscimo expressivo de interessados no processo de concessão florestal. Sobre esse ponto cabe esclarecer que a informação apresentada no relatório tomou por base os quantitativos de participantes observados nos certames e, ao observar que no primeiro houve participação de 14 interessados e que esse número decaiu nas demais licitações para a média de 4 empresas



interessadas por certame, tendo caso de participação de três empresas e cujo certame não teve prosseguimento. Assim, apesar de se ter estabilizado nessa média de 4 participantes nos certames seguintes, não se pode negar a redução de pelo menos 10 interessados em relação ao primeiro certame. Diante disso, não se pode desconsiderar a necessidade de avaliação para identificar qual fator teria influenciado aquela participação maior no primeiro e que não estaria presente nos demais (vide Gráfico 2). Em vez disso, considera-se que o fato merece ser analisado pelo SFB a fim de eliminar a possibilidade de ocorrência de nova redução que possa prejudicar o sucesso da política.

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

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

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

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

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

199. Além dos comentários já tratados, o MMA fez referência ao item do relatório que trata da falta de coordenação da atuação dos vários atores envolvidos no processo de concessão



florestal federal. O Ministério alega que atual distribuição de competências entre o Serviço Florestal Brasileiro, o Ibama e o ICMBio atende a comandos legais e infralegais que tiveram sua razão de ser no seu devido tempo histórico e atesta que encontra-se em discussão um projeto de decreto que irá alterar a estrutura regimental do MMA e que, no bojo dessa revisão, pretende-se promover algumas transferências de competência entre os órgãos, de modo a reduzir eventuais redundâncias burocráticas. Tais observações só reafirmam a exatidão dos termos apresentados no relatório sobre essa questão, não cabendo, assim, ilações a respeito do tema.

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

#### 7. CONCLUSÃO

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

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

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

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

205. Ademais, constatou-se que as condições oferecidas pelo governo para o estabelecimento da concessão florestal federal não impulsionam suficientemente a implantação da política. Isso porque, de acordo com especialistas e concessionários entrevistados durante a auditoria, a concessão estaria sendo pouca atrativa economicamente devido a pontos passíveis de melhoria observados no processo, mencionando entre eles: preço mínimo; alto investimento



para iniciar a exploração, devido a exigências contratuais e legais; prazo entre a assinatura do contrato e o início da exploração; exigências da garantia; necessidade de aperfeiçoamento dos inventários; concorrência com a madeira proveniente de exploração ilegal; e ausência de incentivos e ações de fomento à concessão.

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

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

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

#### 8. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO.

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

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

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

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

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

b.3) falta de ações que viabilizem o cumprimento da disposição constante no art. 29, Lei 11.284/2006 pelas instituições financeiras, no que se refere à possibilidade de o concessionário



oferecer os direitos emergentes da concessão em garantia nos contratos de financiamento (item 3.2);

b.4) falta de ações de incentivo e de fomento para a concessão, a exemplo de: linhas de crédito subsidiadas; incentivos fiscais e tributários; vinculação das compras públicas à rastreabilidade da madeira; campanhas de conscientização e propaganda sobre os benefícios da concessão florestal para o meio ambiente e para o desenvolvimento regional; formação de recursos humanos e desenvolvimento de cadeias produtivas para o setor florestal (item 3.2);

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

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

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

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

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

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

É o relatório.

### **Proposta de Deliberação**

Cuidam os autos de fiscalização pertinente ao processo de outorga de concessão florestal, na qual foram obtidas informações e realizadas análises sobre a implantação e consolidação desses empreendimentos, as atribuições dos órgãos envolvidos e as experiências advindas das concessões em execução.

2. A concessão florestal, conforme consignado no apêndice A do relatório da auditoria, é uma das formas de o poder público gerir o “patrimônio florestal de forma a combater a grilagem de terras e evitar a exploração predatória dos recursos existentes, evitando assim a conversão do uso do solo para outros fins, como pecuária e agricultura, e promovendo uma economia em bases sustentáveis e de longo prazo (PAOF 2013)”. Segundo a equipe, citando doutrina especializada, “para o governo, a vantagem da concessão é a de transferir parte das funções e responsabilidades públicas para a



iniciativa privada, de forma a conseguir, a um só tempo, o manejo sustentável das Flonas e a redução dos custos governamentais de administração, monitoramento e fiscalização dessas áreas (Godoy, 2006)”.

3. O Serviço Florestal Brasileiro, na nota técnica 5/2013/GEPAN/GAB/SFB, estima serem expressivos e de alto valor os potenciais de benefícios econômicos, ambientais e tributários advindos das concessões florestais, nos termos reportados no relatório (item 163 e seguintes):

“a Amazônia possui 21,8 milhões de hectares de florestas públicas federais sem restrições legais para concessão florestal”;

“a produção via manejo florestal sustentável nessas áreas possui o potencial de ofertar, anualmente, cerca de 6,7 milhões de m<sup>3</sup> de madeira em tora”;

“este volume supriria 56% da demanda brasileira total de madeira tropical em tora para o ano de 2011, que teria sido de 12 milhões de m<sup>3</sup>”;

“a oferta de madeira originada das concessões poderia atingir 100% dessa demanda apresentada em 2011, se parte das florestas públicas não destinadas fossem direcionadas para exploração na modalidade de concessão”;

“essa produção seria capaz de adicionar à economia da região cerca de R\$ 3 bilhões de reais por ano, o que proveria os estados e municípios envolvidos do montante de R\$ 75 milhões, por meio do repasse determinado no art. 39 da Lei 11.284/2006”;

“tomando por base esses valores, estima-se que cerca de 20% desse montante retornaria ao Estado por meio de impostos da comercialização direta da madeira (ICMS, Confins, Contribuição Social e outros), o que corresponderia a R\$ 600 milhões/ano aos cofres públicos”.

4. O quadro a seguir resume a estimativa desses benefícios socioeconômicos:

Produção potencial	Indicador	Valor	Parâmetro estimado
	Valor da matéria prima	268 mi	Valor médio de R\$ 45,00/m <sup>2</sup>
	Valor da atividade de serviço	268 mi	Gasto equivalente ao de matéria prima em atividade de serviço
Produção potencial em florestas públicas federais - 6,7 milhões de m <sup>3</sup> de madeira em tora	Valor da produção industrial	2,5 bilhões	Rendimento industrial de 30% e valor médio dos produtos de R\$ 1.200,00/m <sup>3</sup>
	Geração de empregos diretos	30.150 postos de trabalho	4,5 empregos diretos para cada 1.000 m <sup>3</sup> processado de madeira
	Geração total de empregos	90.450 postos de trabalho	2 empregos indiretos para cada emprego indireto

## II

5. A primeira licitação para outorga de concessão florestal no Brasil foi realizada em novembro de 2007, para concessão de 96 mil ha da Floresta Nacional (Flona) do Jamari/RO.

6. Em 2009, foram concedidos 48,8 mil ha na Flona Saracá-Taquera/PA e, em julho de 2012, 87,8 mil ha na Flona Jacundá/RO.

7. No total, cinco licitações haviam sido realizadas até a data de conclusão da auditoria. Um dos contratos, relativo à Flona de Jacundá/RO, ainda não havia sido assinado. Outro foi rescindido em 2012, por falta de pagamento.

8. Essas informações estão condensadas no quadro 3, elaborado pela equipe de auditoria:

**Quadro 3 - Resumo do processo de concessão florestal no Brasil (2007-2013).**

Licitações	Lançamento do edital	Empresas Vencedoras	Área total sob concessão ou a ser concedida	Data da assinatura de contratos
Floresta Nacional do Jamari	11/ 2007	Três empresas: Amata Brasil; Sakura Ind. e Com. e Madeiras Ltda.; e Madeflona Ind. Madeireira Ltda.	96 mil hectares	10/2008
Floresta Nacional Saracá-Taquera	Lançado em 4/ 2009 Impugnado em 8/2009 Relançado em 10/2009	Golf Indústria e Comércio de Madeiras Ltda. Ebata Produtos Florestais Ltda.	140 mil hectares (ofertado) 48,8 mil hectares (concedido)	8/ 2010
Floresta Nacional do Amana	10/2010	Não houve empresas vencedoras.	210 mil hectares (ofertado)	-
Floresta Nacional de Jacundá	7/ 2012	Uma única empresa: Madeflona Ind. Madeireira Ltda.	112 mil hectares (ofertado) 87,8 mil hectares (concedido)	-
Floresta Nacional Saracá-Taquera (Lote Sul)	7/ 2012	<b>Ebata Produtos Florestais Ltda. Samise Indústria, Comércio e Exportação Ltda.</b>	<b>86 mil hectares (ofertado e concedido)</b>	-
<b>Floresta Nacional de Crepori</b>	<b>5/ 2013</b>		<b>440 mil hectares (ofertado)</b>	-
<b>Floresta Nacional do Amana – Lote 2</b>	<b>8/ 2013</b>		<b>300 mil hectares (ofertado)</b>	-
<b>Floresta Nacional de Altamira</b>	<b>8/2013</b>		<b>360 mil hectares (ofertado)</b>	-

Fonte: Site do SFB, em 17/3/2014.

### III

9. A concessão florestal é uma das formas de gestão das florestas públicas nacionais para produção sustentável, ao lado da gestão direta e de destinação da floresta pública às comunidades locais. Foi instituída pela Lei 11.284/2006, lei que também criou o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF).

10. Nos termos do art. 3º, VII, dessa lei, concessão florestal é a “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”.

11. Os ganhos econômicos do concessionário advêm da produção de madeira, de produtos não madeireiros e, em alguns casos, da exploração turística da unidade de conservação.

12. Os limites da área concedida e a forma como deverá ocorrer o uso e o manejo dos recursos naturais, inclusive no que se refere às instalações físicas necessárias para esse fim, são definidos no plano de manejo, previsto no art. 2º, XVII, da Lei 9.985/2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc).



13. O plano de manejo é o “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade”. Esse instrumento deve ser elaborado em até cinco anos após a criação da unidade de conservação, conforme determina o art. 27, § 3º, da Lei 9.985/2000. É com base nele que se define o preço mínimo a ser pago ao poder concedente pela outorga da concessão. A atuação do concessionário durante a execução do contrato também estará vinculada à forma de manejo previamente definida, a qual, nos termos do art. 3º, VI, da Lei 11.284/2006, dar-se á de forma sustentável:

“VI - manejo florestal sustentável: 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;”

#### IV

14. Vários órgãos atuam ao longo do processo de concessão florestal, como demonstrado nos apêndices B e C do relatório de auditoria:

“Serviço Florestal Brasileiro (SFB): criado pela Lei 11.284/2006, é o gestor das florestas públicas e tem por atribuições, dentre outras: elaborar o Plano Anual de Outorgas Florestais (PAOF), disciplinar a operacionalização da concessão florestal e realizar o processo licitatório para outorga da concessão florestal;

Comissão de Gestão de Florestas Públicas (CMGFP): órgão consultivo criado no âmbito do MMA pela Lei 11.284/2006, cujo objetivo é assessorar, avaliar e propor diretrizes para a gestão das florestas públicas da União;

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama): responsável pela aprovação do Plano de Manejo Florestal Sustentável, pelo licenciamento prévio ambiental da unidade de conservação a ser concedida e pela emissão da Autorização de Exploração Florestal (Autex);

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio): elabora o plano de manejo da unidade de conservação e realiza fiscalizações.”

15. A partir dessas atribuições, deduz-se a seguinte sequência de intervenções: a Comissão de Gestão de Florestas Públicas propõe as diretrizes para gestão das florestas públicas; o Serviço Florestal Brasileiro elabora o Plano Anual de Outorga Florestal (PAOF), em que são definidas as florestas públicas a serem submetidas ao processo de concessão; o ICMBio elabora o plano de manejo e o submete ao Ibama; o Ibama aprova o plano, o que tem efeitos de licença prévia para o empreendimento; e, uma vez aprovado o plano de manejo, que estabelece as bases para a exploração econômica da área a ser concedida, o SFB promove a licitação (art. 18, § 4º, da Lei 11.284/2006).

16. Após a assinatura do contrato, o início das atividades depende da aprovação (pelo Ibama) do plano de manejo florestal sustentável apresentado pelo concessionário, a partir das premissas pré-estabelecidas e das condições de sua proposta no processo licitatório, o que se traduz em licença de operação, nos termos do art. 18, § 6º, da Lei 11.284/2006.

17. O prazo decorrido entre a formalização dos contratos de concessão e o início das atividades de outorga (que compreende o encaminhamento do PMFS, pelo concessionário, sua aprovação pelo Ibama e o início da exploração) é de aproximadamente dois anos. Decurso de tempo aparentemente muito longo.



18. Como se depreende de documento acostado no processo (peça 44), os concessionários, nos cinco casos listados, levaram de seis meses a um ano para apresentarem o PMFS. Verifica-se que, após a aprovação do Ibama (que ocorreu rapidamente em dois casos e transcorreu de quatro a oito meses nos demais), o início da exploração não foi imediato, contrariamente ao que se poderia esperar, mas demorou de nove meses a um ano.

19. Essa realidade, conquanto não tenha sido analisada de forma aprofundada neste processo, sinaliza a existência de entraves na conclusão do processo, o que, ao que tudo indica, envolve a consolidação do PMFS pelo concessionário, a emissão da licença de operação pelo Ibama, e a reunião das condições necessárias para início da operação.

20. Tem-se, portanto, como oportuno cientificar os atores governamentais envolvidos no processo sobre a necessidade de que sejam analisados os procedimentos levados a efeito após a assinatura do contrato de concessão, com o objetivo de identificar e solucionar situações que estejam impossibilitando prazo de início da operação.

21. Sobre esse ponto, a unidade técnica observou no âmbito do Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará (Ideflor), autarquia que centraliza as atividades de gestão das florestas estaduais, a adoção de procedimentos que conferem maior agilidade ao processo de concessão florestal.

22. Diante dos resultados reportados pela equipe de auditoria, é pertinente recomendar ao Serviço Florestal Brasileiro que conheça e avalie aqueles procedimentos, de forma a coligir subsídios para a formulação de melhorias procedimentais que reduzam o prazo de início da exploração das florestas a serem concedidas.

## V

23. No que se refere ao disciplinamento das atividades internas do Serviço Florestal Brasileiro, passados quase oito anos da instituição desse serviço, verificou-se que ainda não foi dado cumprimento ao disposto no art. 56, § 1º, IV, da Lei 11.284/2006, que transcrevo:

“Art. 56. O Poder Executivo disporá sobre a estrutura organizacional e funcionamento do SFB, observado o disposto neste artigo.

§ 1º O SFB será dirigido por um Conselho Diretor, composto por um Diretor-Geral e 4 (quatro) diretores, em regime de colegiado, ao qual caberá:

(...)

**IV - aprovar o regimento interno do SFB, a organização, a estrutura e o âmbito decisório de cada diretoria;** (grifei)

(...)”

24. O Ministério do Meio Ambiente, por meio de sua Secretaria Executiva, e o Serviço Florestal Brasileiro manifestaram-se no sentido de que já existe diretiva para a elaboração do referido regimento interno. De acordo com os gestores que formularam os comentários ao relatório de auditoria, a formalização e aprovação de tal documento dependem da decisão final sobre as alterações na estrutura do MMA em discussão na Casa Civil da Presidência da República, bem como da conclusão do ciclo de planejamento estratégico da pasta para os anos de 2014-2021.

25. A inexistência de definição formal e oficial de atribuições e competências prejudica a boa governança dos processos decisórios, dificulta a cobrança de responsabilidades e pode ter efeitos negativos no cumprimento das finalidades da instituição. Raciocínio inverso conduziria a conclusão de desnecessidade de um regimento interno, previsto em lei.



26. Por essa razão, deve-se alertar o MMA e o SFB que, transcorridos mais de oito anos de sua criação, a inexistência do regimento interno implica inobservância do disposto no art. 56, § 1º, IV, da Lei 11.284/2006, bem como configura omissão prejudicial à adequada e necessária definição de responsabilidades e processos gerenciais, condição imprescindível ao melhor desempenho das atribuições específicas da instituição.

## VI

27. A unidade técnica constatou que entre os anos de 2008 e 2012 foram realizadas poucas licitações em comparação com o número de florestas identificadas como passíveis de concessão informado nos planos de outorga:

Tabela 1. Quantidade de licitações para concessão florestal realizadas

PAOF	Qtde. Florestas Identificadas	Qtde. Licitações Realizadas
2008	7	1
2009	30	0
2010	24	1
2011	11	1
2012	10	2

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

28. Em outra perspectiva de análise do ritmo de desenvolvimento da política de concessão florestal constatou-se que as metas estabelecidas no contrato de gestão firmado entre o MMA e o SFB nos anos de 2010 a 2012 não foram alcançadas:

Tabela 2. Comparativo entre a meta estabelecida no contrato de gestão para conclusão de processos de concessão florestal e o efetivamente realizado

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

Fonte: Contratos de Gestão 2010 a 2012.

29. O fato de terem sido concluídos poucos processos em relação às metas estabelecidas nos contratos de gestão sinaliza a existência de falhas no planejamento e execução dos processos de concessão e oportunidades de promover melhorias.

30. Portanto, é oportuno recomendar ao Ministério do Meio Ambiente e ao Serviço Florestal Brasileiro que, à luz dos dados expressos na tabela anterior, avaliem as causas dessa disparidade e promovam as medidas pertinentes para aprimorar o processo de estabelecimento e acompanhamento de metas de implementação das concessões florestais.

31. Ressalto que a análise dos fatores que podem ter contribuído para o não cumprimento das metas estabelecidas no contrato de gestão não foi objeto da presente fiscalização.

32. Quanto aos procedimentos licitatórios realizados entre 2008 e 2012, observou-se significativa redução no número de licitantes. Do primeiro certame, participaram catorze interessados. Nos demais, a participação média foi de quatro licitantes. Tal fato suscitou a possibilidade de as concessões estarem perdendo atratividade, muito embora esteja havendo disputa efetiva nas licitações (mas entre um número menor de interessados).



33. Os concessionários entrevistados e os especialistas do setor consultados pela unidade técnica manifestaram-se no sentido de que há espaço para tornar as concessões mais atrativas e que há pontos a serem aprimorados.

34. Foram citados como problemas de atratividade a serem resolvidos ou atenuados: a) o elevado preço mínimo da concessão; b) o alto nível de investimento inicial requerido para operacionalizar uma concessão florestal; c) a excessiva demora para obter os documentos necessários ao início da exploração, após a assinatura do contrato; d) o elevado nível de garantias exigido do concessionário; e) as deficiências dos inventários florestais que suportam os dados apresentados nos editais de licitação; f) a forte concorrência da exploração ilegal ou não sustentável; e g) a ausência de incentivos e ações de fomento que estimulem a concessão florestal.

35. Embora reconheça a necessidade de aumentar a atratividade das concessões florestais, o SFB entende que a questão da atratividade não pode ser imediatamente relacionada aos problemas mencionados no parágrafo anterior, mas não apontou nenhum diagnóstico prévio do problema (peça 61, p. 4). Há aqui, portanto, uma questão a ser estudada e analisada mais profundamente por todos os órgãos intervenientes no processo de concessão, em especial o Serviço Florestal Brasileiro.

36. No que se refere às garantias que devem ser apresentadas pelo licitante candidato a concessionário, conforme prevê o art. 20, XIII da Lei 11.284/2006, devem elas, nos termos do art. 21, I, da mesma lei, “incluir a cobertura de eventuais danos causados ao meio ambiente, ao erário e a terceiros”. Sobre esse ponto, os concessionários reclamam que a indeterminação da expressão “eventuais danos causados ao meio ambiente” impossibilita a estimativa da indenização devida.

37. Ainda, segundo os concessionários, a possibilidade de oferecerem em garantia os “direitos emergentes da concessão” nos contratos de financiamento (prevista no art. 29 da Lei 11.284/2006) não se tornou efetiva, pois as instituições financeiras não lhe deram acolhida.

38. Em resumo, segundo os concessionários, a falta de delimitação do que sejam “eventuais danos causados ao meio ambiente” tem dificultado a apresentação de garantias pelo licitante lastreadas em instrumentos securitários fornecidos pelas instituições financeiras e, de outro lado, a indefinição do que sejam “direitos emergentes” tem inviabilizado o uso desses direitos como garantia para obtenção de financiamentos necessários à operação da concessão. Ambas as situações podem concorrer para reduzir o universo de interessados nas concessões.

39. É pertinente, portanto, recomendar ao SFB que avalie se essas alegações são procedentes e, se for o caso, adote as medidas necessárias, ou proponha tais medidas a quem detenha autoridade e competência para adotá-las, para que seja facilitada a apresentação de garantias pelo licitante quando da disputa pela outorga das concessões e tornada efetiva a possibilidade de oferta dos direitos emergentes como garantia em contratos de financiamento pertinentes à concessão.

## VII

40. Em outra vertente da fiscalização, a equipe de auditoria reuniu informações que evidenciam que as concessões florestais têm apresentado resultados positivos no que tange à preservação ambiental:

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

167. Ainda em relação ao atendimento dessas regras de exploração, em 2012, pesquisadores do Imazon realizaram estudo para avaliar a qualidade da exploração florestal

autorizada nas áreas sob concessão da Flona do Jamari (Monteiro et al., 2013). **Nesse trabalho, o Instituto concluiu que a exploração em todas as UMFs era de boa qualidade, ou seja, a configuração de estradas, pátios de estocagem e clareiras dessas UMFs tiveram a conformação de uma exploração manejada sustentavelmente, conforme previsto no plano de manejo florestal. Ainda com base nesse estudo, o quadro 11, a seguir, apresenta a comparação entre os indicadores (média) na área de manejo sob concessão na Flona do Jamari e os medidos em áreas de exploração ilegal em propriedades privadas. Esses dados mostram que o impacto gerado na floresta pela exploração da concessão, no que se refere à área utilizada para execução da atividade e abertura no dossel (extrato superior das florestas) é menor do que o impacto causado pela exploração ilegal.**” (grifei)

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

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

41. Da mesma forma, foram identificados impactos econômicos e sociais positivos nas comunidades sob a influência da concessão florestal:

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

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

42. O Serviço Florestal Brasileiro deve elaborar relatório anual sobre as concessões outorgadas, conforme determina o art. 53, § 2º, da Lei 11.284/2006. O relatório abrange aspectos relativos aos preços florestais, à situação de adimplemento dos concessionários, aos planos de manejo florestais sustentáveis e sua correspondente execução, às vistorias e auditorias florestais realizadas, e aos resultados advindos de tais fiscalizações.

43. O Decreto 6.063/2007 (art. 54), que regulamentou essa lei, requer, ainda, que o Relatório Anual de Gestão de Florestas Públicas informe os resultados do monitoramento das florestas públicas, o qual deverá abordar, dentre outros, os seguintes aspectos: implementação do PMFS, proteção da floresta contra incêndios, desmatamentos e explorações ilegais e outras ameaças à integridade das florestas, cumprimento do contrato.



44. Com base no exame desses relatórios, a equipe de auditoria concluiu que a implementação das concessões monitoradas está seguindo as cláusulas contratuais:

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

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

45. Além do monitoramento, a cargo do SFB, a Lei das Concessões Florestais determina a realização de auditorias florestais, de caráter independente, em intervalos não superiores a três anos, cujos custos serão suportados pelo concessionário (com exceções). Essas auditorias têm por finalidade avaliar o cumprimento do contrato de concessão (art. 42).

46. A própria lei determina, também, a realização de avaliação sobre sua aplicação após decorridos cinco anos da implantação do primeiro Plano Anual de Outorga Florestal, sobre os aspectos técnicos, econômicos, sociais e ambientais, avaliação a que se dará ampla publicidade.

47. Contudo, nem as auditorias trienais nem a avaliação do primeiro PAOF ainda foram realizadas.

48. Quanto ao não atendimento dessas prescrições legais, a equipe de auditoria consignou no relatório as seguintes justificativas do Serviço Florestal Brasileiro:

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

182. Em nível macro, por sua vez, a Lei 11.284/2006 prevê, em seu art. 75, a avaliação da própria política de concessão florestal, ao estabelecer: ‘Após 5 (cinco) anos da implantação do primeiro PAOF, será feita avaliação sobre os aspectos técnicos, econômicos, sociais e ambientais da aplicação desta Lei, a que se dará publicidade.’

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



## VIII

49. Ao final do relatório, a equipe de auditoria consignou informações sobre o processo de acompanhamento das concessões florestais pelo Tribunal, regido pela Instrução Normativa 50/2006, que se desdobra em ações prévias e concomitantes, desenvolvidas em cinco estágios.

50. Relativamente à Flona de Jamari/RO, os três primeiros estágios (viabilidade técnica, econômica, sociocultural e ambiental; licenças prévias, edital de licitação, minuta de contrato e demais anexos; habilitação dos licitantes e julgamento das propostas) foram analisados por esta Corte. Os contratos firmados, que correspondem ao quarto estágio do acompanhamento, foram disponibilizados à equipe de auditoria, que asseverou:

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

51. As particularidades do processo de obtenção da licença de operação, foco do quinto estágio do acompanhamento por parte desta Casa, foram assim descritas pela equipe de auditoria:

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

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

## IX

52. As ações dos órgãos envolvidos no processo de concessão florestal pautam-se pela conservação ambiental das florestas nacionais e a exploração, de forma sustentável, dos produtos e serviços advindos dessas áreas. Não obstante, a presente auditoria conseguiu delinear aspectos que devem receber a atenção e aprimoramentos por parte do poder público, haja vista o risco de que lacunas nos procedimentos e regulamentos aplicáveis ao setor impeçam o pleno atingimento dos objetivos almejados pela política de concessões florestais.

53. À guisa de conclusão, tenho por bem colacionar as conclusões da Nota Técnica 5/2013/Geplan/Gab/SFB, do Serviço Florestal Brasileiro, que se amoldam perfeitamente à importância das concessões florestais para o país, aos achados desta auditoria e às recomendações, alertas e científicas que proponho sejam endereçadas aos órgãos jurisdicionados por esta Corte:

### “3. Conclusão

3.1. A ampliação e consolidação de um amplo programa de concessões florestais de florestas sob domínio da União, possibilitará ao país ordenar o uso racional das florestas tropicais da região amazônica ampliando os benefícios ambientais, sociais e econômicos de atividade florestal.



3.2. Dentre os benefícios diretos estão aumento do fluxo de investimentos privados produtivos, a geração de empregos formais, a melhoria da capacidade do estado em gerir seu patrimônio florestal e o fortalecimento das economias locais em municípios economicamente estagnados, com forte dependência de repasses da União e com a população e a economia local atrelada aos programas de transferência de renda.

3.3. Diante do exposto recomenda-se que todos os esforços sejam envidados não apenas pelo Serviço Florestal Brasileiro como também por todos aqueles órgãos envolvidos, direta ou indiretamente, no quadro de governança das concessões florestais federais, devendo-se, sempre que possível, serem destacados os benefícios socioeconômicos aqui explicitados”.

Ante o exposto, manifesto-me pela aprovação do acórdão que ora submeto à apreciação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 13 de agosto de 2014.

**WEDER DE OLIVEIRA**  
Relator

**5**

**PARECER Nº , DE 2015**

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Aviso (AMA) nº 10, de 2015, do Tribunal de Contas da União, que encaminha cópia do Acórdão nº 1856/2015 - TCU - Plenário, acompanhado do respectivo Relatório consolidado de levantamento das auditorias, das fiscalizações e demais ações de controle realizadas pelo TCU até o mês de junho de 2015 nos objetos relacionados com os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio-2016, com o objetivo de avaliar essas ações e definir os novos passos a serem adotados. (TC 007.973/2015-2).

RELATOR : Senador PAULO ROCHA

**I – RELATÓRIO**

Vem à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) o Aviso da CMA (AMA) nº 10, de 2015, do Tribunal de Contas da União, que encaminha cópia do Acórdão nº 1856/2015 - TCU - Plenário, acompanhado do respectivo Relatório consolidado de levantamento das auditorias, das fiscalizações e demais ações de controle realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) até o mês de junho de 2015 nos objetos relacionados com os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016, com o objetivo de avaliar essas ações e definir os novos passos a serem adotados (TC 007.973/2015-2).

**II – ANÁLISE**

O acórdão do TCU refere-se aos autos referentes ao relatório consolidado de levantamento das auditorias, das fiscalizações e demais ações de controle realizadas pelo TCU nos objetos relacionados com os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio 2016.



Nesse sentido, o documento sob análise consubstancia o acordo dos Ministros do TCU, reunidos em sessão do Plenário, no que respeita aos tópicos a seguir apresentados, de forma sintética:

1. Dar ciência à Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (SECEX-RJ) que, caso necessário, tome as providências cabíveis com vistas à possível apenação dos gestores responsáveis pela elaboração do Plano de Legado para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 (item 9.1);
2. Determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGECEX), de acordo com o art. 43, inciso I, e com o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que adote os procedimentos que especifica (itens 9.2.1 a 9.2.3.3);
3. Determinar à Segecex, com base nos mesmos dispositivos do Regimento Interno do TCU, que, por meio da Coordenação Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura (COINFRA), encaminhe, nos termos ali mencionados, relatório ou documento que contenham os dados que especifica, referentes às obras que tiveram aplicações de recursos federais, diretamente ou por financiamento de bancos públicos (BNDES, Caixa Econômica ou Banco do Brasil) (9.3);
4. Determinar à Autoridade Pública Olímpica (APO), com a mesma fundamentação legal das determinações anteriores, que, nos termos da legislação pertinente, no prazo de sessenta dias, disponibilize em seu sítio eletrônico as informações que especifica, exceto as que forem consideradas sigilosas (9.4);
5. Enviar cópias do Acórdão que ora examinamos, juntamente com o Relatório e o Voto que o fundamentam, ao Ministério do Esporte; à Controladoria-Geral da União; à Comissão do Esporte da Câmara dos Deputados; à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal (9.5);
6. Arquivar os autos, nos termos do que determina o Regimento Interno do TCU (9.6).



O Acórdão reflete o posicionamento dos Ministros do TCU, reunidos em sessão do Plenário, e se coaduna com os princípios e as regras legais vigentes no ordenamento jurídico. Ao Senado Federal compete manter-se a par do assunto e estar alerta às possibilidades de aprimoramento da legislação que porventura se apresentem.

### III – VOTO

Pelo exposto, visto que esta Comissão tomou conhecimento da matéria, voto pelo arquivamento do Aviso da CMA (AMA) nº 10, de 2015, do Tribunal de Contas da União.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



Aviso nº 540-Seses-TCU-Plenário


Brasília-DF, 30 de julho de 2015.

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 1856/2015 proferido pelo Plenário desta Corte nos autos do processo nº TC 007.973/2015-2, na Sessão Ordinária de 29/7/2015, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam.

Esclareço, por oportuno, que o mencionado Acórdão produzirá efeitos após o seu trânsito em julgado e que eventuais providências a cargo dessa Comissão serão posteriormente comunicadas.

Atenciosamente,

  
AROLDÓ CEDRAZ DE OLIVEIRA  
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor  
Senador OTTO ALENCAR  
Presidente da Comissão de Meio Ambiente,  
Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle - CMA  
Praça dos Três Poderes, Senado Federal, Anexo II,  
Ala Senador Nilo Coelho, Sala 4-B  
Brasília - DF



## ACÓRDÃO Nº 1856/2015 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.973/2015-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Levantamento de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Entidades: Ministério do Esporte, Autoridade Pública Olímpica (APO), Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016 (Comitê Rio-2016).
5. Relator: Ministro Augusto Nardes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste (Coinfra).
8. Advogados constituídos nos autos: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes ao relatório consolidado de levantamento das auditorias, das fiscalizações e demais ações de controle realizadas por este Tribunal até o mês de junho/2015 nos objetos relacionados com os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio-2016, com o objetivo de avaliar essas ações e definir os novos passos a serem adotados;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. dar ciência à Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex/RJ), unidade técnica responsável por atuar no âmbito do TC-015.898/2014-8, que, caso seja necessário, tome as providências cabíveis com vistas a possível apenação dos gestores responsáveis pela elaboração do Plano de Legado para os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016;

9.2. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), com fundamento no art. 43, inciso I c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

9.2.1. de acordo com os riscos identificados em cada um dos processos mencionados no subitem 11 do Voto condutor deste Acórdão, dê continuidade ao acompanhamento de tais assuntos, seja por intermédio de novos processos de monitoramento ou em processos já existentes, até que todas as pendências identificadas sejam solucionadas ou haja perda de objeto;

9.2.2. em conformidade com a Resolução-TCU nº 269/2015, que trata do sistema de planejamento desta Corte, que acompanhe por meio dos instrumentos de fiscalização que entender pertinente, facultando a verificação dessas questões no âmbito de processos já existentes, os seguintes assuntos:

9.2.2.1. execução das obras para os Jogos constantes da Matriz de Responsabilidades, dos Planos de Antecipação e Ampliação de Investimentos em Políticas Públicas e do Comitê Rio-2016;

9.2.2.2. transparência e planejamento dos Jogos (Matriz de Responsabilidades e dos Planos de Antecipação e Ampliação de Investimentos em Políticas Públicas)

9.2.2.3. custos parciais e totais dos Jogos por obra e serviço;

9.2.2.4. gastos públicos parciais e totais por ente federativo e por obra;

9.2.2.5. transferências de obras e serviços do Comitê Rio-2016 para os entes (União, Estado ou Município) e vice-versa;

9.2.2.6. sustentabilidade nas obras de infraestrutura para os Jogos Rio-2016;

9.2.2.7. legados ambientais dos Jogos para o Município e para o Estado do Rio de Janeiro;

9.2.2.8. divulgação dos Jogos Olímpicos no exterior;

9.2.2.9. preparação do Município e do Estado do Rio de Janeiro para a recepção dos turistas brasileiros e estrangeiros (hospedagem, apoio aos turistas, sinalização dos pontos turísticos, preparação dos trabalhadores da área de turismo, etc.);



9.2.2.10. comparativo das ações previstas no Dossiê de Candidatura com as ações que serão implementadas;

9.2.2.11. aquisição dos equipamentos esportivos que serão utilizados nas competições e planejamento com relação ao legado desses equipamentos;

9.2.2.12. instalações temporárias de energia elétrica;

9.2.3. em conformidade com a Resolução-TCU nº 269/2015, que trata do sistema de planejamento desta Corte, que acompanhe por meio dos instrumentos de fiscalização que entender pertinente, facultando a verificação dessas questões no âmbito de processos já existentes, os seguintes assuntos relacionados à melhoria do meio ambiente e às ações de sustentabilidade nas obras para os Jogos Rio-2016:

9.2.3.1. lista de ações de sustentabilidade e de ações de melhoria do meio ambiente que estavam previstas no Dossiê de Candidatura;

9.2.3.2. comparativo entre a lista prevista e as obras que estarão concluídas até o início dos Jogos;

9.2.3.3. metas em termos de prazos e de produtos das obras de melhoria de meio ambiente;

9.2.3.4. entes responsáveis por cada uma das obras de sustentabilidade ou de melhoria do meio ambiente;

9.2.3.3. em caso de não cumprimento das promessas do Dossiê de Candidatura para essas obras, explicitar os motivos.

9.3. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), com fundamento no art. 43, inciso I c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, por intermédio da Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura (Coinfra), encaminhe no primeiro dia útil de cada trimestre (outubro/2015, janeiro/2016, abril/2016 e julho/2016) ao meu Gabinete, sendo a primeira entrega no prazo máximo de sessenta dias da prolação deste **decisum**, relatório ou documento(s) que contenha(m) os seguintes dados referentes às obras que tiveram aplicações de recursos federais (diretamente ou por financiamento dos bancos públicos – BNDES, Caixa ou Banco do Brasil):

9.3.1. percentual de execução das obras;

9.3.2. progresso físico vs. **baseline** (percentual de execução previsto para a data);

9.3.3. órgão responsável pela execução da obra (Ministério do Esporte, Escritório de Gerenciamento de Projeto – EGP, RioUrbe, Comitê Rio-2016, etc);

9.3.4. lista de obras com previsão de atraso, apontando as causas do possível não cumprimento do prazo previsto;

9.3.5. no caso de obras com previsão de atraso, indicar qual ente ou órgão é o responsável pela resolução do problema;

9.3.6. entidade responsável pelo repasse de recursos para a obra (União, Estado, Município, Comitê Rio-2016, etc);

9.3.7. dispêndios financeiros até a data, identificando a fonte de recursos (públicos ou privados) e, no caso de recursos públicos, o montante por ente (federal, estadual ou municipal);

9.4. determinar à Autoridade Pública Olímpica (APO), com fundamento no art. 43, inciso I c/c art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de sessenta dias da prolação deste acórdão, disponibilize em seu sítio eletrônico as informações constantes do subitem 9.3 acima, exceto as que forem consideradas sigilosas;

9.5. encaminhar cópias deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, ao Ministério do Esporte; à Controladoria-Geral da União; à Comissão do Esporte da Câmara dos Deputados; à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; à Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal;

9.6. arquivar os autos, com fulcro no art. 250, inciso I, do RITCU.

10. Ata nº 30/2015 – Plenário.



11. Data da Sessão: 29/7/2015 – Ordinária.  
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1856-30/15-P.  
13. Especificação do quorum:  
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator), Raimundo Carreiro, José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo.  
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
AROLDO CEDRAZ  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
AUGUSTO NARDES  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
PAULO SOARES BUGARIN  
Procurador-Geral





GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 007.973/2015-2

Natureza: Relatório de Levantamento de Auditoria.

Entidades: Ministério do Esporte, Autoridade Pública Olímpica (APO), Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

Advogados constituídos nos autos: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO CONSOLIDADOR DAS AÇÕES DE CONTROLE DOS JOGOS OLÍMPICOS E PARALÍMPICOS DE 2016. FISCALIZAÇÕES E DEMAIS AÇÕES DE CONTROLE REALIZADAS ATÉ JUNHO/2015. DETERMINAÇÕES E OUTRAS PROVIDÊNCIAS INTERNAS. CIÊNCIA. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Transcrevo a seguir com ajustes de forma o relatório de levantamento de auditoria (peça 11), elaborado por auditor da Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste (Coinfra) e aprovado pelo dirigente daquela unidade técnica (peça 12).

### *“INTRODUÇÃO*

*Trata-se de relatório de mais uma etapa da consolidação das fiscalizações e demais ações de controle do TCU sobre a estrutura de governança, a gestão e a execução dos projetos relativos aos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016.*

*Previsão normativa e deliberação autorizativa do TCU*

2. *A realização da presente consolidação está estabelecida na Portaria Segecex 17, de 29 de agosto de 2013, em seu art. 3º, § 3º, onde também está definido que essa análise será periódica e atribuída à Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste (Coinfra), com apoio da Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex/RJ). Conforme disposto no caput do art. 3º, cabe à Coinfra a coordenação e a supervisão das ações de controle sobre atos e contratos de governo no nível federal concernentes aos Jogos.*

3. *A mesma Portaria Segecex 17/2014 define as atribuições de unidades técnicas na fiscalização de objetos relacionados aos Jogos, de acordo com a especialização ou condição especiais das unidades.*

4. *A última consolidação realizada foi materializada no TC 032.777/2014-0, apreciado no Acórdão 3563/2014-Plenário, no qual, em seu item 9.6, foi determinada à Coinfra a realização de novo relatório de consolidação a ser encaminhado ao ministro relator até o dia 1º de julho de 2015.*

*Instrumento de fiscalização, escopo e objetivo do trabalho*

5. *O instrumento de fiscalização adotado foi o de Relatório de Levantamento, uma vez que sua função é a que mais se adequa às características desta etapa. Assim, a consolidação prevista na Portaria Segecex 17/2014 será desenvolvida especialmente mediante o levantamento das ações de controle realizadas, em realização ou a serem realizadas pelas unidades técnicas do TCU, assim como de seus resultados. Também será realizada prospecção nos moldes de atuação dos entes de governo para avaliação de questões ou riscos de maior amplitude, cujo tratamento se mostre mais oportuno neste trabalho, de foco mais aberto.*

6. *Na Parte 1 do presente relatório, é realizada exposição resumida da estrutura dos Jogos e das áreas ou temas para as ações de governo, assim como uma exposição resumida da atuação dos órgãos de controle. Essas informações são apresentadas para facilitar a visão geral do evento e de*



como os temas analisados podem ser compreendidos no contexto geral, e, nos próximos relatórios, tais informações poderão ser apenas atualizadas.

7. Nas Partes 2 e 3, este trabalho de consolidação lista as ações de controle, suas situações, seus resultados e eventuais riscos levantados ou previstos.
8. Por fim, é avaliada a coordenação geral das ações voltadas à realização dos Jogos (Parte 4).

#### Relatoria

9. Quanto à relatoria deste processo, cabe ao ministro coordenador das ações de controle dos Jogos, nos termos da Portaria Segecex 17/2014, art. 3º, § 3º. Atualmente, o ministro coordenador é o Ministro Augusto Nardes, conforme deliberação do Plenário publicada na Ata nº 7, de 4/3/2015, sessão de comunicações. Quanto aos processos de fiscalização, a relatoria segue as regras normais do Tribunal (Resolução TCU 175/05).

#### Plano de Controle Externo para os Jogos

10. Os objetos das fiscalizações do TCU, que compunham o Plano de Controle, foram inicialmente listados no Acórdão 1492/2013-Plenário e, posteriormente, também no Acórdão 765/2014-Plenário, ambos da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, então coordenador geral das ações de controle. Após aquelas deliberações, algumas situações foram acrescentadas ao rol de objetos fiscalizados, em razão da percepção de suas relevâncias para a realização dos Jogos. Mais adiante neste relatório, será apresentada a lista de fiscalizações em andamento, que atendem de forma plena os itens determinados no mencionado plano de controle.

11. Destaque-se que o Acórdão 765/2014-Plenário determinou, em seu item 9.4, que a Segecex orientasse as unidades técnicas responsáveis para que representassem ao TCU caso fosse identificado risco de atraso que pudessem inviabilizar a conclusão do empreendimento para a realização do evento-teste correspondente. Até o momento, não há nenhuma representação baseada nesta determinação, o que indica que os atrasos constatados até o momento ainda não são suficientes para o enquadramento na determinação mencionada.

#### PARTE 1 – VISÃO GERAL DO OBJETO - INFORMAÇÕES GERAIS DA ESTRUTURA DOS JOGOS E DAS AÇÕES DE CONTROLE

##### Organização dos Jogos

##### Legislação

12. A seguir são listadas as principais leis que regulam especificamente a realização dos Jogos:

*Lei do Ato Olímpico – Lei 12.035/2009: assegura garantias à candidatura do Rio de Janeiro e estabelece regras especiais a realização dos jogos;*

*Lei 12.396/2011: ratifica o protocolo de intenções firmado entre a União, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro para a constituição do consórcio público denominado Autoridade Pública Olímpica – APO.*

##### Entidades públicas envolvidas

13. As principais entidades públicas envolvidas na realização dos Jogos são as seguintes:

- Ministério do Esporte: responsável pelo repasse de verbas da União, supervisão da execução dos projetos e empreendimentos, elaboração da estratégia do legado e promoção do esporte;

- Comitê Gestor dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 – CGOlimpíadas (grupo mais estratégico e político);

- Grupo Executivo dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 – Geolimpíadas (grupo mais voltado à execução dos projetos). Este Grupo e o Comitê acima são compostos pelos ministérios que atuam no evento para a definição de diretrizes e ações do governo federal para os Jogos;

- Prefeitura, governo estadual e governo federal também são atores relevantes na realização dos Jogos, seja atuando de forma isolada, por meio de seus chefes superiores ou representantes, ou por meio do Conselho Público Olímpico – CPO, composto por um representante de



*cada esfera de governo, e responsável pela supervisão geral da APO e pela coordenação geral dos Jogos.*

*- APO: entidade tripartite formada pela União, Estado e Município, responsável pelas seguintes tarefas:*

- a) coordenação geral das ações;*
- b) monitoramento das obras;*
- c) coordenação de obras e serviços;*
- d) planejamento do uso do legado dos jogos;*
- e) elaboração e atualização da matriz de responsabilidades;*
- f) homologação de termos de referência e projetos.*

*- Empresa Olímpica Municipal - EOM: responsável pela coordenação das atividades municipais;*

*- RioUrbe (Município): responsável pelo planejamento, contratação e fiscalização de obras, executadas por meio de empreiteiras contratadas;*

*- Escritório de Gerenciamento de Projeto – EGP (Estado do Rio de Janeiro): coordenação no Estado do Rio;*

*13.1 Além das entidades públicas, também atua de forma essencial para a realização dos Jogos o Comitê Organizador Rio 2016, entidade de natureza privada responsável por ações operacionais e logísticas e contratação de serviços complementares e de apoio voltados à organização e realização das competições esportivas.*

*Ações de governo para a realização dos Jogos*

*14. As ações, projetos e serviços necessários para a realização dos jogos são executadas direta ou indiretamente pelos Governos Federal, Estadual e Municipal, de acordo com as competências e as responsabilidades de cada um. Também o Comitê Rio 2016, entidade de natureza privada reconhecida pelo Comitê Olímpico Internacional (conforme Cláusula Terceira, inciso III, do Protocolo de Intenções oficializado pela Lei 12.396/2011), é responsável por ações necessárias à realização dos Jogos.*

*14.1 As ações para realização dos jogos podem ser distribuídas nos seguintes grupos:*

- a) Obras de construção e restauração de arenas e de instalações esportivas;*
- b) Serviços diretamente relacionados com a realização dos Jogos, a cargo do Comitê Rio 2016 (a exemplo de serviços de instalações temporárias, acomodação e transporte dos atletas e delegações, acomodações de representantes da imprensa, ingressos, organização geral, etc);*
- c) Empreendimentos incluídos nos Planos de Políticas Públicas do Governo Federal, do Governo do Estado do Rio de Janeiro e do Governo do Município do Rio de Janeiro (a exemplo de obras de mobilidade urbana e de saneamento).*

*15. Além das ações inseridas nos grupos acima, outras atividades, serviços e produtos, a cargo de entes governamentais, são relevantes e necessários para a realização dos Jogos e podem ser sintetizados nos seguintes objetos:*

- governança e coordenação geral, incluindo a adequação da matriz de responsabilidades;*
- legado referente ao uso de arenas e instalações esportivas após o evento dos Jogos;*
- programas do governo federal voltados ao esporte;*
- segurança;*
- fornecimento de energia elétrica;*
- financiamentos por parte de órgãos federais;*
- turismo e capacidade de hospedagem;*
- aeroportos da cidade do Rio de Janeiro;*
- renúncia de receitas.*

*Distribuição dos locais de competições e de outros eventos*



16. As competições e as acomodações dos atletas estão divididas nas seguintes regiões (mais informações podem ser obtidas no site: <http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/olimpiadas/instalacoes>):

a) Barra da Tijuca: Parque Olímpico, com 9 arenas e mais a área comum; Campo de Golfe; Pontal (ciclismo); Rio Centro, com pavilhões para lutas, halterofilismo e outros; Centro de Mídia; Vila dos Atletas;

b) Deodoro: 9 arenas: basquete; rúgbi; hipismo; tiro; pentatlo moderno e esgrima; hóquei sobre grama; BMX; Mountain Bike; e canoagem slalon;

c) Copacabana: vôlei de praia (Estádio de Copacabana); maratonas aquáticas; ciclismo de estrada; triatlon (Forte de Copacabana); remo e paracanoagem (Lagoa Rodrigo de Freitas); e vela (Marina da Glória);

d) Maracanã: atletismo e futebol (Estádio Olímpico João Havelange – Engenheiro); futebol (Maracanã); voleibol (Maracanazinho); tiro ao arco (Sambódromo); e pólo aquático (Parque Aquático Júlio Delamare);

e) Sedes do futebol: Belo Horizonte, Brasília, Salvador, São Paulo, Manaus, Rio de Janeiro (Maracanã e Engenheiro)

Despesas e recursos

17. Os recursos necessários para a execução de projetos e empreendimentos necessários à realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos são providos pelos governos federal, estadual e municipal, e também pela iniciativa privada.

18. Para efeito de definição de despesas e de responsabilidades, as ações para realização dos Jogos podem ser agrupadas em três conjuntos principais e mais alguns objetos paralelos:

a) Matriz de Responsabilidades: grupo de obras e serviços destinados a servir de local ou condições de infraestrutura para a realização dos Jogos. A matriz de responsabilidades é publicada na página da APO (ver [http://www.apo.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/MatrizV3-28\\_01\\_2015.pdf?66df7a](http://www.apo.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/MatrizV3-28_01_2015.pdf?66df7a)) e abrange: obras de construção, restauração e adaptação de arenas e de instalações esportivas e complementares; infraestrutura necessária para essas últimas; fornecimento de energia elétrica; construção da Vila dos Atletas (empreendimento na forma de PPP);

b) Serviços diretamente relacionados com a realização das competições dos Jogos, a cargo do Comitê Rio 2016, a exemplo de serviços de instalações temporárias, acomodação dos atletas (hospedagem e estadia, alimentação, etc), transporte de atletas e delegações, ingressos, organização geral, etc;

c) Empreendimentos incluídos nos Planos de Políticas Públicas do Governo Federal, do Governo do Estado do Rio de Janeiro e do Governo do Município do Rio de Janeiro (a exemplo de obras de mobilidade urbana e de saneamento).

18. Além desses, outros serviços e obras são necessários para a realização dos Jogos, conforme listado no item 15 acima, e também envolvem despesas, especialmente dos governos federal, estadual e municipal.

Matriz de responsabilidades

19. O quadro abaixo resume as despesas para os itens de acordo com o que consta na matriz de responsabilidades – valores em R\$ milhões (informações extraídas da página da APO: [www.apo.gov.br](http://www.apo.gov.br)):

Região	Municipal	Estadual	Federal	Privado	Total
Barra	632,10	0,00	825,50	4.119,50	5.577,10
Deodoro	0,00	0,00	846,31	0,00	846,31
Copacabana	0,00	0,00	7,30	60,00	67,30
Maracanã	57,30	0,00	0,00	60,00	117,30
Totais	689,40	0,00	1.679,11	4.239,50	6.608,01

19.1 Observa-se que a matriz ainda não está com todos os valores publicados, uma vez que alguns dos projetos ainda não têm custos definidos. Assim, é certo que haverá aumento no valor dos



gastos quando da inclusão dos custos dos serviços ainda não orçados. Contudo, considerando-se que se trata de serviços complementares e de menor dimensão, seus custos não devem ter peso relevante na despesa total.

*Despesas do Comitê Rio 2016*

20. O Comitê desempenha papel de organizador e supridor de serviços complementares para a realização das competições, tais como: transportes de atletas e delegações; contratação de árbitros e pessoal de apoio; venda de ingressos; alimentação e alojamentos; atendimentos diversos; etc. O Comitê terá, assim, uma série de despesas que devem ser pagas com receitas decorrentes de venda de ingressos, publicidade, pagamentos por transmissão dos Jogos, entre outras.

21. Conforme já apurado pelo Tribunal, no exame objeto do Acórdão 3.427/2014-Plenário, que trata do resultado do Comitê Rio, as despesas do Comitê estavam previstas em R\$ 7 bilhões, sendo que suas receitas eram estimadas na mesma ordem.

22. Contudo, conforme foi indicado no exame objeto do Acórdão 3.427/2014-Plenário, há o compromisso do governo brasileiro, consignado no Dossiê de Candidatura e na Lei 12.035/2009, de comparecer com subsídio, estimado em R\$ 1,8 bilhões, valor esse que deve sofrer variação, pois foi cotado originalmente em dólares. Além disso, a equipe de fiscalização mencionou informação obtida de que o Comitê Rio estava analisando a alternativa de transferir para o governo brasileiro a responsabilidade pela execução de alguns de seus serviços previstos, tais como a segurança em algumas arenas.

23. No mencionado acórdão, o Tribunal fez determinações ao Comitê Rio e a outros envolvidos para que prestassem informações necessárias para a adequada quantificação do resultado operacional das atividades daquela entidade, de forma a permitir o exame da regularidade de eventual déficit a ser arcado com recursos públicos.

24. Essa questão será pontuada mais adiante neste relatório, no tópico referente a questões relevantes que estão sendo acompanhadas pelo Tribunal. Cumpre considerar por ora que os valores referentes ao Comitê Rio 2016 devem ser atualizados durante o acompanhamento do assunto, a cargo da Secex/RJ.

*Valores referentes às Políticas Públicas*

25. Conforme compromisso consignado no Dossiê de Candidatura (pode ser consultado em [www.apo.gov.br/downloads/dossie\\_de\\_candidatura](http://www.apo.gov.br/downloads/dossie_de_candidatura)), o governo brasileiro, em seus três níveis, deve realizar projetos referentes a políticas públicas na cidade do Rio de Janeiro. Os quadros abaixo resumem os projetos que compõem o denominado Plano de Políticas Públicas, também chamado de Plano de Antecipação e Ampliação de Investimentos em Políticas Públicas, e também considerado como um tipo de legado dos jogos para a cidade (informações extraídas da página da APO: [www.apo.gov.br](http://www.apo.gov.br)):

*Plano de Políticas Públicas do Município do Rio de Janeiro (valores em R\$ milhões)*

Projeto	Conclusão	Recursos Municipais	Recursos Federais	Recursos privados	Valor total
VLT DO PORTO	2º trim/16	-	532,00	656,75	1.188,75
BRT TRANSOLÍMPICA	2º trim/16	1.695,25	0,00	479,24	2.174,49
	1º trim/16	105,97	0,00	0,00	105,97
BRT TRANSOESTE	1º trim/16	114,43	0,00	0,00	114,43
DUPLICAÇÃO DO ELEVADO DO JOÁ	2º trim/16	457,95	0,00	0,00	457,95
COMPLEXO VIÁRIO DO PARQUE OLÍMPICO	1º trim/16	514,36	0,00	0,00	514,36



REABILITAÇÃO AMBIENTAL DA BACIA DE JACAREPAGUÁ	2º trim/15	46,90	322,28	0,00	369,18
SANEAMENTO ZONA OESTE	2º trim/16	0,00	0,00	431,00	431,00
PORTO MARAVILHA	2º trim/16	592,00	0,00	7608,00	8.200,00
CONTROLE DE ENCHENTES DA GRANDE TIJUCA	2º trim/16	262,28	141,72	0,00	404,00
	2º trim/16	42,74	143,20	0,00	185,94
ENTORNO DE INSTALAÇÕES OLÍMPICAS	1º trim/16	115,74	0,00	0,00	115,74
	1º trim/16	0,00	51,90	0,00	51,90
PROGRAMAS EDUCACIONAIS	3º trim/17	0,00	31,20	0,00	31,20
<b>TOTAIS</b>		<b>3.947,62</b>	<b>1.222,30</b>	<b>9.174,99</b>	<b>14.344,91</b>

*Plano de Políticas Públicas do Estado do Rio de Janeiro (valores em R\$ milhões)*

Projeto	Conclusão	Recursos Estaduais	Recursos privados	Valor total
SISTEMA METROVIÁRIO - LINHA 4	1º trim/16	7.633,40		7633,40
	2º trim/16		1.157,48	1157,48
RENOVAÇÃO E ACESSIBILIDADE DE ESTAÇÕES FERROVIÁRIAS	2º trim/16		259,83	259,83
PROGRAMA DE DESPOLUIÇÃO DA BAÍA DA GUANABARA (PDBG)	3º trim/16	81,44		81,44
PROGRAMA BAÍA VIVA	2º trim/16	31,23		31,23
	N/A	12,00		12,00
COMPLEXO LAGUNAR DA BAIXADA DE JACAREPAGUÁ	4º trim/16	673,00		673,00
PROGRAMA DE SANEAMENTO DA BARRA DA TIJUCA, RECREIO DOS BANDEIRANTES E JACAREPAGUÁ - PSBJ	2º trim/16	23,05		23,05
	4º trim/15	57,90		57,90
	2º trim/16	50,13		50,13
<b>TOTAIS</b>		<b>8.562,15</b>	<b>1.417,31</b>	<b>9.979,46</b>

*Plano de Políticas Públicas do Governo Federal (valores em R\$ milhões)*

Projeto	Conclusão	Recursos da União - União -	Recursos da União - MEC/UFRJ	Valor total



		ME		
LABORATÓRIO BRASILEIRO DE CONTROLE DE DOPAGEM (LBCD)	2º trim/15	105,98	28,29	134,27
	2º trim/15	54,09		54,09
LOCAIS OFICIAIS DE TREINAMENTO	2º trim/16	76,05		76,05
<b>TOTAIS</b>		<b>236,12</b>	<b>28,29</b>	<b>264,41</b>

*Resumo das Políticas Públicas (valores em R\$ milhões)*

Esfera de governo	Recursos Municipais	Recursos Estaduais	Recursos Federais	Recursos Privados	Totais
Municipal	3.947,62		1.222,30	9.174,99	14.344,91
Estadual		8.562,15		1.417,31	9.979,46
Federal			264,41		264,41
<b>Total geral</b>	<b>3.947,62</b>	<b>8.562,15</b>	<b>1.486,71</b>	<b>10.592,30</b>	<b>24.588,78</b>

*Custos de outros empreendimentos ou ações associados aos Jogos*

26. Algumas outras ações que estão sendo adotadas também têm seus custos previstos: segurança dos jogos; atividades de preparação para os Jogos; turismo; custos administrativos da APO; outros. Não há informações sistematizadas acerca dessas despesas. O controle desses custos será tratado mais adiante, neste relatório, em item referente ao controle de custos e de resultados gerais dos Jogos.

*Resumo das despesas*

27. Após a apresentação dos quadros anteriores, tem-se o seguinte resumo dos valores atuais das despesas previstas (parte já executada), com base em informações oficiais existentes, com valores em R\$ milhões:

Grupo	Recursos Municipais	Recursos Estaduais	Recursos Federais	Recursos Privados	Totais
Matriz de responsabilidades - arenas, instalações complementares, infraestrutura e energia elétrica	689,4	0	1.679,11	4.239,5	6.608,01
Comitê Rio 2016				7.000	7.000,00
Plano de Políticas Públicas	3.947,62	8.562,15	1.486,71	10.592,30	24.588,78
<b>Totais</b>	<b>4.637,02</b>	<b>8.562,15</b>	<b>3.165,82</b>	<b>21.831,80</b>	<b>38.196,79</b>



28. *Cumprе ressaltar mais uma vez que há despesas ainda não valoradas ou que não foram devidamente sistematizadas pelos organizadores dos Jogos, de forma que os valores acima devem sofrer alterações, as quais serão acompanhadas pela Coinfra e pelas unidades do TCU responsáveis pelas fiscalizações em cada uma das áreas.*

*Entidades de controle*

29. *O controle externo das ações de governo voltadas à realização dos Jogos Olímpicos está sendo realizado pelo Tribunal de Contas da União, pelo Tribunal de Contas do Estado do Janeiro e pelo Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Esses três tribunais firmaram um Protocolo de Intenções, publicado no DOU de 25/9/2013, pelo qual caberá a cada entidade fiscalizar a execução das ações necessárias à realização dos Jogos, conforme suas respectivas competências legais.*

30. *No Protocolo de Intenções, também está prevista a troca de informações e a inserção no Portal Fiscaliza Rio 2016 de informações sobre as ações de controle empreendidas.*

31. *Ao TCU compete, em caráter especial (conforme Cláusula Terceira do mencionado protocolo):*

- fiscalizar os órgãos e as entidades federais responsáveis pela de coordenação dos Jogos;
- fiscalizar a liberação de recursos e a regularidade da execução das obras e dos serviços contratados com recursos federais, direta ou indiretamente;
- promover orientação metodológica, eventos de capacitação, ações coordenadas, etc;
- criar e manter portal na internet para divulgação de informações sobre as ações de controle.

31.1 *Os demais Tribunais vêm fiscalizando ações e despesas segundo suas competências, nas respectivas esferas de governo.*

32. *A Controladoria Geral da União também vem realizando fiscalizações em objetos vinculados à realização dos Jogos.*

*Portal Fiscaliza Rio 2016: <http://www.fiscalizario2016.gov.br>*

33. *Conforme definido no protocolo de intenções mencionado no item 29 acima, foi criado um portal para centralização e divulgação de informações sobre o controle externo dos Jogos. O portal é mantido pelo TCU, pelo TCE e pelo TCM, os quais inserem informações e notícias sobre as ações dos jogos e sobre as fiscalizações realizadas e seus resultados.*

**PARTE 2 – FISCALIZAÇÕES DO TCU POR ASSUNTO**

34. *Nesta parte do relatório de consolidação será apresentada a situação atual dos objetos fiscalizados pelo TCU, de acordo com o tema, considerando-se que situações mais antigas já foram tratadas na última consolidação, realizada no TC 032.777/2014-0, apreciado por intermédio do Acórdão 3563/2014-Plenário.*

35. *Governança dos Jogos – Matriz de Responsabilidades*

*TC 004.185/2014-5*

*Tipo de ação de controle: Relatório de Acompanhamento*

*Objeto/objetivo: avaliar a adequação da Matriz de Responsabilidade dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos no Rio em 2016, publicada pela Autoridade Pública Olímpica*

*Unidade Técnica: Secex/RJ*

*Relator: Ministro Augusto Nardes*

*Última deliberação: Acórdão 1.662/2014-Plenário*

*Situação do objeto:*

*O objeto fiscalizado compreende a forma de organização, coordenação e funcionamento de órgãos e entidades envolvidos no planejamento e na execução de ações necessárias para a adequada realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos. O Acórdão 2596/2013-Plenário representou a primeira avaliação do Tribunal sobre o assunto, tendo sido realizadas determinações e recomendações de ações de ajustes na estrutura e na transparência das ações. Posteriormente, novas*



fiscalizações foram realizadas, já de forma mais especializada em objetos situados dentro do tema governança.

No caso do processo em tela, as deliberações do Tribunal no mencionado Acórdão 1.662/2014-Plenário possuem foco mais concentrado na matriz de responsabilidades, na transparência das ações e na definição de atribuições e competências dos entes com papel de coordenação e supervisão. As deliberações indicam a necessidade de ações da APO, do Conselho Público Olímpico – CPO e do Ministério do Esporte no sentido de suprir lacunas e deficiências referentes basicamente a: informações publicadas na matriz de responsabilidade; atuação do CPO na aprovação de políticas públicas que estão consignadas no dossiê de candidatura; atuação e eficácia da APO na supervisão de ações de governo.

Conforme informações do processo, os responsáveis apresentaram informações e elementos para dar atendimento às deliberações do Tribunal, as quais foram analisadas pela unidade técnica.

*Riscos:*

Eventuais lacunas na definição de competências, inclusive para controle e mitigação de riscos, especialmente quanto ao prazo necessário, podem produzir atrasos na adoção de ações, restando pouco tempo para obtenção de serviços e produtos e, conseqüentemente dar causa à ineficiência na execução das ações ou a eventuais contratações emergenciais que se façam necessárias, além de perda de qualidade nos produtos e insumos a serem obtidos.

Deficiências em relação à transparência dos atos de gestão causam dificuldades ao controle e ao acompanhamento da adequação dos processos e dos resultados obtidos, prejudicando a possibilidade de ajustes ou correções.

Situação do processo: o processo possui atualmente o objetivo de acompanhar as ações e informações dos responsáveis para atendimento ao Acórdão 1662/2014-Plenário e para atualização da situação dos objetos fiscalizados. A instrução para esse fim foi concluída e o processo encontra-se no gabinete do relator para deliberação.

36. Governança dos Jogos – legado

TC 015.898/2014-8

Tipo de ação de controle: Relatório de Acompanhamento

Objeto/objetivo: acompanhar a evolução dos trabalhos referentes ao legado esportivo, especialmente no tocante ao uso de instalações e equipamentos esportivos posteriormente aos Jogos.

Unidade Técnica: Secex/RJ

Relator: Ministro Augusto Nardes

Última deliberação: Acórdão 2.758/2014-Plenário

Situação do objeto:

O exame do Tribunal, materializado no acórdão acima mencionado, foi dirigido às ações do governo federal para definição do uso dos equipamentos e instalações esportivas após os Jogos. Abaixo é transcrita determinação do Tribunal a respeito:

9.1 determinar, com fundamento no Decreto s/nº da Presidente da República, de 13/9/2012, ao Ministério do Esporte (ME) que, como coordenador do Comitê Gestor dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 CGOlimpiadas e do Grupo Executivo dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 (GEOlimpiadas), encaminhe, no prazo de até 120 (cento e vinte) dias, à apreciação do GEOlimpiadas, considerando a competência do grupo de aprovar e coordenar as atividades dos Jogos custeadas com recursos federais, documento específico de planejamento do legado relativamente aos equipamentos esportivos construídos com recursos federais, identificando o ente público ou privado responsável pela destinação de cada empreendimento, seus custos previstos de manutenção, sua finalidade após a realização das competições e os benefícios esperados. Caso entenda necessário, o grupo deverá submeter o documento à aprovação do CGOlimpiadas, a quem compete definir as diretrizes e ações do Governo Federal para a realização dos Jogos.



O legado olímpico é medido pelo Comitê Olímpico Internacional por meio do Estudo de Impacto dos Jogos (OGI, em inglês); pressupõe a definição da Visão Estratégica de Legado, a cargo do GT Legado (grupo de trabalho criado no âmbito do ME); e suporta a construção do Plano de Uso do Legado (plano operacional com a definição de tarefas e responsáveis para o uso dos objetos), a cargo da Autoridade Pública Olímpica.

Assim, a elaboração tempestiva do plano estratégico do legado (a cargo do ME) é importante para permitir uma série de ações posteriores, inclusive o plano de uso do legado, a cargo da APO. No entanto, como visto, o Ministério do Esporte ainda não concluiu o seu plano, cabendo destacar que desde o Acórdão 2.596/2013-Plenário o Tribunal já vem alertando os responsáveis quanto à necessidade do plano de legado.

Conforme informações obtidas junto à Secex/RJ, houve pedido formulado pelo Secretário Executivo do Ministério do Esporte de prorrogação de 120 dias para atendimento à determinação do TCU. O pedido veio a ser atendido pelo Tribunal, que, nos termos do Acórdão 706/2015-Plenário, prorrogou o prazo por 60 dias contados da data da ciência da deliberação. Agora a data limite para apresentação do plano de legado pelo Ministério do Esporte é 4/7/2015.

Ante o que foi exposto, é necessário acompanhar o assunto, com a expectativa de o ME concluir na data definida o plano, após o que a unidade técnica poderá dar prosseguimento ao exame do assunto.

#### Riscos:

A demora na elaboração do plano de legado implica o não conhecimento prévio e tempestivo do uso que será dado a arenas e instalações esportivas após o evento. Essa situação impede que os projetos e as execuções sejam realizados já direcionados para o uso que por fim vier a ser definido, o que traz fortes probabilidades da necessidade de serviços de adaptação que poderiam ser evitados. Além disso, há o risco de alguma arena ou instalação esportiva permanecer sem utilização, assim como sem definição das responsabilidades por sua manutenção, o que envolve custos e sua programação, decorrendo disso risco também de abandono, perdas, e principalmente a subutilização, deixando um saldo negativo para o resultado dos jogos.

Situação do processo: aguardam-se as informações e elementos a serem encaminhados pelo ME para que o exame possa ter prosseguimento. O processo encontra-se na unidade técnica aguardando o momento de instrução.

#### Observações:

No Acórdão 2.758/2014-Plenário, proferido nos autos em tela, foi tratado também o tema sustentabilidade, havendo determinações para a Coinfra e para a SeinfraUrbana realizarem exame sobre o assunto. Esse exame será realizado mais adiante, em item específico deste relatório.

### 37. Governança dos Jogos – resultado operacional do Comitê Rio 2016

TC 010.138/2014-5

Tipo de ação de controle: Relatório de Monitoramento

Objeto/objetivo: avaliar a composição de receitas e despesas do orçamento do Comitê Rio 2016, assim como a regulamentação e a metodologia para o tratamento desses itens, para a apuração do resultado financeiro-operacional da entidade e, ainda, para a forma como os governos federal, estadual e municipal deverão comparecer com seus recursos ou prestação de serviços para cobrir eventual déficit nesse resultado.

Unidade Técnica: Secex/RJ

Relator: Ministro Augusto Nardes

Última deliberação: Acórdão 3.427/2014-Plenário

Situação do objeto:

O exame realizado pelo Tribunal neste caso concentra-se na avaliação das atividades de responsabilidade do Comitê Rio 2016, consistentes na organização e contratação de serviços



necessários para a realização das competições, tais como pessoal interno, logística interna, pessoal de apoio aos eventos, acomodações, refeições, ingressos, árbitros, entre outros.

Ante a impossibilidade encontrada na primeira fiscalização objeto do TC 010.138/2014-5, aqui tratado, de obter informações relativas aos valores de receitas e de despesas do comitê, o Tribunal determinou à entidade o fornecimento dessas informações. Também no tocante à metodologia para avaliação desses elementos e do resultado final das operações do comitê, foi determinado ao ME que providencie essa regulamentação, especialmente ante a possibilidade de eventual déficit ter que ser suportado com recursos públicos, conforme exposto no item 22 deste relatório. Entre os aspectos relevantes a serem tratados podem ser mencionados alguns já listados desde o Acórdão 2.596/2013-Plenário: limite máximo da cobertura do déficit; metodologia de cálculo; responsável pelo parecer conclusivo sobre o valor apurado; momento dos repasses de recursos públicos; a eventual transferência para o setor público de algumas das atribuições inicialmente assumidas pelo Comitê Rio 2016.

A metodologia se mostra especialmente importante também para que seja dado o devido tratamento a informações que possuam natureza estratégica comercial para entes particulares envolvidos, sendo essa uma argumentação do Comitê.

Alguns itens das despesas do Comitê foram tratados de forma especial, como o caso dos custos de salários de pessoal contratado, estrutura da entidade e prazo de operação após os Jogos, custos de arbitragem e custos das acomodações dos atletas (Vila dos Atletas). Para todos esses itens foram determinadas ações e prestação de informações ao TCU.

Para todas essas situações, a segunda etapa dessa fiscalização do TCU está em fase final de análise, uma vez que o Comitê e demais entes encaminharam informações e elementos para fins de atendimento às determinações. Ainda não há nova conclusão acerca das informações, elementos e medidas encaminhadas ao TCU, especialmente para o fim de verificar se o resultado operacional do Comitê possui regras e metodologia adequadas para garantir que despesas e receitas serão razoáveis em relação ao mercado, de modo que eventual déficit possa ser aceito em seu valor, e para garantir equilíbrio e transparência no eventual rateio de custos por parte dos governos envolvidos na realização dos Jogos.

Riscos:

A insuficiência de regras claras e aceitas para a avaliação de despesas, de receitas e do resultado operacional do Comitê constitui risco de prejuízo à transparência e ao controle, além de viabilizar a ocorrência de gastos que não sejam os mais eficientes, econômicos e necessários possíveis. Em que pese a natureza privada da atividade do Comitê, a eventual utilização de recursos públicos para cobertura de déficit da entidade já traz consigo a obrigatoriedade da prestação de contas especialmente da regularidade do gasto público e de seu valor ou de como foi apurado e justificado.

Situação do processo: O processo encontra-se na unidade técnica em fase final de instrução, considerando-se que os responsáveis encaminharam informações e elementos para fins de atendimento às determinações do TCU.

38. Construção e restauração de arenas e instalações esportivas

TC 032.345/2014-3

Tipo de ação de controle: Relatório de Auditoria

Objeto/objetivo: auditoria realizada no Ministério do Esporte, na Caixa Econômica Federal e na Empresa Municipal de Urbanização da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (RioUrbe), no período compreendido entre 20/11/2014 a 27/3/2015, com o objetivo fiscalizar a contratação e a execução das obras das estruturas esportivas a serem construídas com recursos da União no Complexo Esportivo de Deodoro, na cidade do Rio de Janeiro/RJ.

Unidade Técnica: SeinfraUrbana

Relator: Ministro Raimundo Carreiro



*Última deliberação: Acórdão 851/2015-Plenário*

*Situação do objeto:*

*As obras do complexo de Deodoro destinam-se a realização de competições em 11 modalidades. Abaixo são indicados os valores das obras, todos custeados com recursos da União/ME, operados pela Caixa Econômica Federal:*

*Deodoro Norte: R\$ 643.707.225,70;*

*Deodoro Sul: R\$ 157.132.193,92.*

*De acordo com o exame realizado pela unidade técnica, a partir de indicadores referentes ao início de 2015, as obras da área norte do complexo estavam com avanço médio de 15,81%, índice esse um pouco inferior ao que estava previsto no cronograma oficial do contrato, de 18,02%, representando isso um atraso médio de cerca de duas semanas. Na área sul do complexo as obras estavam com avanço médio de 2,44%, contra 17,97 previstos, o que denota uma situação mais preocupante.*

*As causas principais para os atrasos são associadas principalmente a indefinições no início dos processos. Foi registrado que as áreas mais complexas estão adiantadas e que a RioUrbe vem adotando medidas para acelerar as obras e concluí-las a tempo para os eventos-teste.*

*Outra constatação da fiscalização diz respeito a deficiências nos projetos, especialmente na quantificação dos serviços, uma vez que existe disparidade entre os valores da planilha orçamentária e os dos projetos, além de que foram identificados itens nos projetos que não estão definidos adequadamente quanto aos quantitativos necessários. Os projetos foram contratados pelo governo do Estado do Rio de Janeiro e posteriormente repassados para a prefeitura, que, por meio da RioUrbe, vem tendo algumas dificuldades para concluir todos os projetos executivos. Há ainda alguns serviços a serem contratados, e o risco de não haver tempo suficiente para licitação, o que pode implicar possível perda de eficiência em contratações emergenciais.*

*Com base na situação acima exposta, o Tribunal, no Acórdão 851/2015-Plenário, deu ciência à RioUrbe, ao Ministério do Esporte e à APO sobre os atrasos, que podem comprometer o prazo de entrega dos empreendimentos, e sobre as deficiências nos projetos básicos. Não foram apontados, até o momento, indícios de sobrepreço nos contratos examinados.*

*Ante esse quadro, está prevista uma nova fiscalização já no início do segundo semestre de 2015, para que o objeto seja reavaliado.*

*Riscos:*

*Os atrasos nas obras representam naturalmente o risco de não entrega dos produtos em tempo hábil para a realização dos eventos-teste. Além disso, a demora na solução de imprecisões dos projetos e até na conclusão de projetos executivos de itens ainda pendentes pode impedir contratações e execuções eficientes, por falta de tempo suficiente.*

*Situação do processo: O processo foi apreciado conclusivamente mediante os alertas do TCU e encontra-se encerrado. No segundo semestre deverá ser autuado novo processo para a realização de nova fiscalização.*

*TC 002.126/2015-0*

*Tipo de ação de controle: Relatório de Auditoria*

*Objeto/objetivo: auditoria realizada no Ministério do Esporte, na Caixa Econômica Federal e na Empresa Municipal de Urbanização da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (RioUrbe), no período compreendido entre 4/2/2015 a 27/3/2015, com o objetivo fiscalizar a contratação e a execução das obras das estruturas esportivas a serem construídas com recursos da União no Parque Olímpico da Barra da Tijuca, na cidade do Rio de Janeiro/RJ.*

*Unidade Técnica: SeinfraUrbana*

*Relator: Ministro Raimundo Carreiro*

*Última deliberação: Acórdão 845/2015-Plenário*

*Situação do objeto:*



A fiscalização foi concentrada nas obras custeadas com recursos da União, especificamente o Centro Olímpico de Tênis, o Velódromo Olímpico, o Centro Olímpico de Esportes Aquáticos e o Centro Olímpico de Handebol.

De acordo com o relatório da fiscalização:

Na ocasião da fiscalização anterior, a obra mais adiantada era a do Centro de Tênis, única que estava com execução de fundações, enquanto as outras ainda estavam em fase de montagem de canteiro. Nesta nova fiscalização, observou-se uma evolução considerável principalmente nas obras do Centro Olímpico de Handebol (agora denominada 'Arena do Futuro') e no Centro de Esportes Aquáticos. Por outro lado, a obra do Velódromo apresenta situação preocupante, não somente pelo atraso (39,86% ante 53,01% estimado) mas principalmente pelo ritmo imposto pela empresa construtora, que se apresentava incompatível com a conclusão da obra a tempo da realização do evento-teste da modalidade (previsto para março de 2016). Entretanto, nas últimas semanas, durante a elaboração deste relatório, recebemos informação de que a obra do Velódromo evoluiu de 16,53% para 39,86% o que indica uma evolução sensível no ritmo da obra. Quanto ao Centro de Tênis, que apresentava pequeno atraso durante a visita técnica, reduziu o ritmo nas últimas semanas, ampliando a defasagem do avanço físico para 13,14% (48,81% executado contra 61,95% previsto). A Riourbe apresentou um plano de recuperação para mitigar os riscos de atraso dessa obra.

(...)

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 713.113.294,28, oriundo de dotações da União/ME, operados pela Caixa Econômica Federal. Esse valor se refere aos contratos das obras do Parque Olímpico da Barra e são distribuídos da seguinte forma:

- 1) Centro Olímpico de Tênis: R\$ 190.869.953,35
- 2) Velódromo Olímpico: R\$ 118.884.574,74
- 3) Centro Olímpico de Esportes Aquáticos: R\$ 225.320.097,52
- 4) Centro Olímpico de Handebol: R\$ 178.038.668,67

Quanto às causas para os atrasos, o relatório assim informa:

Falta de planejamento detalhado de forma adequada e descumprimento das metas de prazos fixadas em contrato. - Como visto na fiscalização anterior (fiscalis 96/2014), a falta de um planejamento detalhado (com o uso de ferramentas adequadas de planejamento) por parte da contratante, aliada a demora no início dos serviços, ocasionou o replanejamento das obras logo em suas primeiras etapas de execução. Essas alterações configuraram um atraso em relação ao planejado inicialmente. Naquele momento havia uma preocupação maior. Hoje percebe-se que houve recuperação em duas das quatro obras analisadas, restando o Velódromo e o Centro de Tênis como tema de preocupação.

Com base na situação acima exposta, o Tribunal, no Acórdão 845/2015-Plenário, deu ciência à RioUrbe, ao Ministério do Esporte e à APO a respeito da possibilidade de comprometimento do prazo de entrega dos empreendimentos.

Ante esse quadro, está prevista uma nova fiscalização já no início do segundo semestre de 2015, para que o objeto seja reavaliado.

Riscos:

Os atrasos nas obras representam naturalmente o risco de não entrega dos produtos em tempo hábil para a realização dos eventos-teste.

Situação do processo: O processo foi apreciado conclusivamente mediante os alertas do TCU e encontra-se encerrado. No segundo semestre deverá ser autuado novo processo para a realização de nova fiscalização.

39. Programas de governo na área de esportes

TC 007.333/2014-5

Tipo de ação de controle: Relatório de Monitoramento

Objeto/objetivo: Monitoramento das deliberações contidas no Acórdão 357/2011-TCU-Plenário, relativo à auditoria de natureza operacional cujo objetivo foi o de verificar de que forma as ações no Esporte de Alto Rendimento no Brasil estão favorecendo a detecção e o desenvolvimento de



atletas de alto rendimento. Em atendimento ao item 9.5 do Acórdão 765/2014-TCU-Plenário, o trabalho inclui iniciativas do governo que se constituirão em legados esportivos das Olimpíadas de 2016 e que impactarão na política de esporte de alto rendimento, como os centros de iniciação ao esporte e os centros olímpicos de treinamento.

Unidade Técnica: SecexEducação

Relator: Ministro Augusto Sherman

Última deliberação: Acórdão 1801/2015-Plenário.

Situação do objeto:

No Acórdão 357/2011-Plenário foram feitas determinações voltadas ao aperfeiçoamento dos programas de esportes de alto rendimento e da gestão do Programa Bolsa Atleta. O relatório de monitoramento elaborado pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) está concluído e aguardando pronunciamento desta Corte de Contas.

De acordo com informações obtidas junto à unidade técnica, o monitoramento do cumprimento do Acórdão 357/2011-Plenário abrange uma avaliação do legado dos Jogos Olímpicos decorrente da indução da prática de esportes e do desenvolvimento de atividades esportivas em vários níveis, inclusive de alto rendimento.

As ações e programas esportivos do governo federal foram propostas com o objetivo de construção de centros de treinamento cujo uso seria estimulado pelos Jogos, centros esses espalhados em todo o território nacional. A fiscalização envolve ainda a avaliação do alcance das metas propostas e da estrutura de coordenação para a utilização e manutenção dos centros de treinamento.

No âmbito deste processo, foram identificadas as seguintes oportunidades de melhoria:

- Descontinuidade de algumas ações da Secretaria Nacional de Alto Rendimento entre 2011 e 2014 para a iniciação esportiva;
- Inexistência de um sistema estruturado de iniciação esportiva com facilidade de acesso a clubes, escolas ou centros de iniciação esportiva;
- Inexistência de um sistema nacional de detecção de talentos esportivos que poderiam vir a se tornar atletas de alto rendimento;
- Principais problemas enfrentados pelos atletas brasileiros: dificuldade de custear viagens ou participação em competições, de custear equipamentos e material, e de intercâmbio para atualização técnica; quantidade restrita de centros para o treinamento de alto rendimento; falta de política de valorização de atletas/seleções pela entidade esportiva; falta de perspectivas quanto à profissionalização pessoal como atleta; e carência de complexos ou instalações esportivas para competições;
- Deficiência na área de pesquisa aplicada ao esporte, com baixa efetividade;
- Redução de pagamentos do Bolsa-Atleta para atletas de base, ao contrário do proposto pelo TCU;
- Necessidade de um melhor acompanhamento dos resultados dos atletas contemplados com a Bolsa-Atleta.

Riscos:

Mesmo com a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio-2016, o Brasil não tenha um incremento substancial no número de medalhas nas futuras olimpíadas.

Além disso, há o risco de permanecermos com poucos atletas de destaque mundial em razão do baixo número de atletas da base e da infraestrutura insuficiente para formação de atletas de alto rendimento.

TC 021.654/2014-0

Tipo de ação de controle: Relatório de Levantamento

Objeto/objetivo: Levantamento com o objetivo de compreender o funcionamento dos componentes do Sistema Nacional do Desporto, com destaque para os Comitês Olímpico e Paraolímpico Brasileiros, as entidades nacionais de administração do desporto (Confederações) e a



*Confederação Brasileira de Clubes, suas fontes de financiamento, formas de aplicação dos recursos públicos recebidos, controles e resultados, para a evidenciação de pontos críticos e o direcionamento de fiscalizações futuras, bem como delinear estratégia para atendimento do item 9.5 do Acórdão 765/2014-TCU-Plenário.*

*Unidade Técnica: SecexEducação*

*Relator: Ministro Augusto Nardes*

*Última deliberação: Ainda não houve deliberação.*

*Situação do objeto:*

*Segundo informações obtidas junto à unidade técnica, após a realização da fiscalização foram identificadas áreas que merecem ser objeto de futuras auditorias, as quais são apontadas na proposta de encaminhamento.*

*Riscos:*

*Ainda não é possível identificar e caracterizar riscos.*

*Situação do processo:*

*O processo encontra-se aguardando pronunciamento desta Corte de Contas.*

40. *Ações de segurança e defesa nos jogos*

*TC 007.604/2015-7*

*Tipo de ação de controle: Relatório de Auditoria*

*Objeto/objetivo: Auditoria no Ministério da Defesa, Ministério da Justiça, Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos, entre outros, para avaliação das ações adotadas pelos governos e seus entes no tocante ao planejamento e execução da segurança durante os Jogos Olímpicos de 2016.*

*Unidade Técnica: SecexDefesa*

*Relator: Ministra Ana Arraes*

*Última deliberação: Ainda não houve deliberação.*

*Situação do objeto:*

*Segundo informações da unidade técnica, a auditoria foi realizada parcialmente e foi elaborado um primeiro relatório com informações acerca da situação das ações para a segurança dos jogos.*

*Riscos:*

*Mesmo que ainda não haja deliberação sobre o assunto, é possível prever que eventuais atrasos no planejamento, desenvolvimento e execução das ações de segurança dos jogos podem implicar riscos relacionados naturalmente à falta de medidas de prevenção e detecção de ações agressivas a pessoas e bens. Além disso, há risco também de que o tempo que vier a ser disponível para contratações de bens e serviços seja insuficiente para a realização dos procedimentos normais de licitação, o que, por sua vez, pode implicar perda de eficiência e de qualidade em contratações expeditas e emergenciais de bens e serviços.*

*Situação do processo:*

*O processo encontra-se aguardando pronunciamento desta Corte de Contas.*

41. *Fornecimento de energia elétrica*

*TC 020.040/2014-8*

*Tipo de ação de controle: Acompanhamento*

*Objeto/objetivo: Acompanhar o planejamento e a execução das obras de suprimento de energia elétrica do Parque Olímpico da Barra e do Complexo Esportivo de Deodoro, necessárias para a realização dos Jogos Olímpicos de 2016.*

*Unidade Técnica: SeinfraElétrica*

*Relator: Ministro Raimundo Carreiro*

*Última deliberação: Ainda não houve deliberação.*

*Situação do objeto:*

Conforme instrução da unidade técnica, com a qual o relator manifestou sua amênia em despacho, embora tenham sido detectados atrasos nas obras do Parque Olímpico da Barra, a Light, concessionária responsável pela execução das obras, trabalha com datas que apresentam certa margem de segurança. Desse modo, o acompanhamento não apontou necessidade, naquele momento, de atuação do controle sobre o caso, além da manutenção do acompanhamento.

*Riscos:*

Não foram apontados riscos até o momento, nem quanto à consecução do objeto a tempo da realização dos eventos-teste nem outros.

*Situação do processo:*

Após a última instrução dos autos, foram realizadas diligências de acompanhamento e o processo aguarda novo exame na unidade técnica.

*Observações:*

Os trabalhos de fiscalização do suprimento de energia elétrica deverão abranger ainda a verificação da pertinência do procedimento regulatório que será adotado para a transferência dos ativos do empreendimento – Subestação olímpica 138 kV/13,8 kV e suas duas linhas de alimentação subterrâneas de 138 kV, após a realização dos Jogos, do MME para a concessionária local (Light), conforme descrito no relatório de auditoria da então SecobEnergia, atualmente denominada SeinfraElétrica (determinação contida no item 9.6 do Acórdão 1863/2014-Plenário).

Esses trabalhos estão em fase de avaliação e planejamento na unidade técnica e as informações de sua realização serão atualizadas no próximo relatório de consolidação.

42. *Financiamentos por parte de órgãos federais*

TC 005.213/2014-2

*Tipo de ação de controle:* Relatório de Acompanhamento

*Objeto/objetivo:* Acompanhar as operações de crédito do BNDES destinadas ao financiamento de obras de mobilidade urbana vinculadas à realização dos Jogos Olímpicos de 2016.

*Unidade Técnica:* SecexEstatais

*Relator:* Ministro Augusto Sherman

*Última deliberação:* Ainda não houve deliberação.

*Situação do objeto:*

A fiscalização examina ações para contratação de financiamentos para obras inseridas nos planos de políticas públicas (não fazem parte da Matriz de Responsabilidades) do Município e do Estado do Rio de Janeiro, especialmente na área de mobilidade urbana (metrô, BRTs, etc). Na última instrução dos autos foram levantados valores referentes a estimativas de custo de quatro empreendimentos para os quais havia negociação com o BNDES para financiamento. A seguir apresenta-se um resumo desses empreendimentos:

*BRT Transcarioca - Governo Municipal*

*Valor total estimado:* não avaliado nos autos

*Valor do financiamento em negociação:* não avaliado nos autos

*Implementação de melhoria na infraestrutura viária e urbana na cidade do Rio de Janeiro (BRTs, túnel Porto Maravilha, entornos e acessos) – Governo Municipal*

*Valor total estimado:* R\$3.565.057.784,12

*Valor do financiamento em negociação:* R\$ 2.715.389.500,00

*VLT Carioca - Governo Municipal*

*Valor total estimado:* não informado

*Valor do financiamento em negociação:* não informado



Estadual

*Expansão do metrô da cidade do Rio de Janeiro com implantação da Linha 4 – Governo*

*Valor total estimado: R\$10.132.610.000,00*

*Valor do financiamento em negociação: R\$ 4.342.045.487,22*

*Quanto ao VLT Carioca, a instrução dos autos informava que o BNDES havia se recusado a prestar informações quanto aos valores financiados em razão de sigilo bancário.*

*A unidade técnica encaminhou os autos ao relator com proposta de apreciação das informações coletadas e de realização de fiscalização, além de proposta de determinação ao BNDES para fornecimento das informações até então negadas. O relator, por sua vez, deliberou preliminarmente pela realização de oitiva do BNDES quanto à negativa de prestação de informações sobre os valores financiados no empreendimento do VLT Carioca.*

*Atualmente o processo encontra-se na unidade técnica para conclusão da análise da resposta da mencionada oitiva.*

*Riscos:*

*A fiscalização do TCU recai sobre a regularidade das operações de financiamento do BNDES. Assim, é necessário aguardar a atualização das informações sobre o assunto para que eventuais riscos possam ser identificados. No momento, há apenas um risco de falta de transparência sobre as operações do BNDES.*

*Situação do processo:*

*O processo encontra-se na unidade técnica para conclusão da análise de resposta de oitiva e novo encaminhamento ao relator, podendo ser mantida a proposta de realização de nova fiscalização.*

*TC 031.560/2013-0*

*Tipo de ação de controle: Acompanhamento*

*Objeto/objetivo: Acompanhar financiamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal para os Jogos Olímpicos de 2016.*

*Unidade Técnica: SecexFazenda*

*Relator: Ministro José Múcio*

*Última deliberação: Acórdão – 2.799/2014-Plenário*

*Situação do objeto:*

*Na última deliberação do Tribunal sobre o assunto, foi constatado que havia apenas consultas junto à Caixa Econômica. Dessa forma, o Tribunal limitou-se a determinar ao banco que informasse tão logo fosse concretizada alguma operação de crédito para empreendimento especialmente vinculado aos Jogos Olímpicos.*

*Riscos:*

*Não há riscos relacionados ao objeto até o momento.*

*Situação do processo:*

*O processo encontra-se arquivado.*

*Observações:*

*Há notícias de que a Caixa Econômica firmou recentemente contrato de financiamento para obras no Complexo da Barra da Tijuca. A SecexFazenda está avaliando o assunto no momento, inclusive acerca do fato de que o mencionado financiamento foi contratado diretamente por ente privado, sem que o fato de as obras financiadas estarem associadas à realização dos Jogos caracterizem condição especial ou fora dos padrões normais de operações de crédito da Caixa. Ainda não há exames constituídos sobre a questão, o que deve ocorrer em breve, devendo ser atualizada a situação no próximo relatório de consolidação.*



TC 031.563/2013-9

*Tipo de ação de controle: Acompanhamento*

*Objeto/objetivo: Acompanhar financiamentos concedidos pelo Banco do Brasil para os Jogos Olímpicos de 2016.*

*Unidade Técnica: SecexFazenda*

*Relator: Ministro José Múcio*

*Última deliberação: Acórdão – 2.800/2014-Plenário*

*Situação do objeto:*

*Na última deliberação do Tribunal sobre o assunto, foi constatado que havia apenas consultas junto ao Banco do Brasil. Dessa forma, o Tribunal limitou-se a determinar ao banco que informasse tão logo fosse concretizada alguma operação de crédito para empreendimento vinculado aos Jogos Olímpicos.*

*Riscos:*

*Não há riscos relacionados ao objeto até o momento.*

*Situação do processo:*

*O processo encontra-se arquivado.*

*Observações:*

*A SecexFazenda está atualizando as informações sobre o assunto no momento, mas ainda não há exames constituídos, o que deve ocorrer em breve, devendo ser atualizada a situação no próximo relatório de consolidação.*

43. *Aeroportos no Rio de Janeiro*

*TC 008.794/2015-4*

*Tipo de ação de controle: Relatório de Acompanhamento*

*Objeto/objetivo: Acompanhar as ações da Infraero, da Anac, da Secretaria de Aviação civil da PR e das concessionárias nos aeroportos Santos Dumont e Galeão.*

*Unidade Técnica: SeinfraAerotelecom*

*Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues*

*Última deliberação: Ainda não houve deliberação.*

*Situação do objeto:*

*Foi realizada uma primeira instrução do processo, a qual foi informada ao relator. Foram verificados os diversos itens dos contratos de concessão e das obras em andamento, concluindo-se que deve ser dada atenção especial execução do contrato do novo sistema de esteira de bagagem do TPS 2 (Aeroporto Internacional Tom Jobim, antigo Galeão), em vias de ser sub-rogado pela concessionária RioGaleão, e à solução que será dada para as novas posições no pátio de aeronaves, conforme previsto no item 8.1.2 do Anexo 2 do Contrato de Concessão (peça 6), em razão da interrupção das obras no chamado 'pátio leste' do sítio aeroportuário, e sem prejuízo do acompanhamento da evolução do cronograma físico e financeiro das demais intervenções nos aeroportos do Galeão e Santos Dumont.*

*O objeto deverá ser acompanhado por meio de reuniões periódicas da equipe de fiscalização com os entes envolvidos. Está sendo realizada diligência para obtenção de esclarecimentos quanto ao manual de planejamento do setor aéreo.*

*Riscos:*

*Ainda que não haja deliberação dos Tribunal sobre o assunto, é possível prever que eventuais atrasos em serviços previstos podem impactar negativamente na capacidade de atendimento a demanda extra decorrente dos Jogos Olímpicos. Contudo, não há riscos apontados para o objeto no momento.*

*Situação do processo:*

*O processo encontra-se em fase de diligência.*



44. *Renúncia de receitas*  
 TC 011.846/2015-1  
*Tipo de ação de controle: Relatório de Levantamento*  
*Objeto/objetivo: Investigar a estrutura de governança, atribuições de responsabilidades e controles internos referentes à aplicação da Lei 12.780/2013, que definiu benefícios fiscais para ações vinculadas aos Jogos Olímpicos.*  
*Unidade Técnica: Semag*  
*Relator: Ministro Augusto Nardes*  
*Última deliberação: Ainda não há deliberação*  
*Situação do objeto:*  
*A Lei 12.780/2013 foi editada especialmente para dispor sobre medidas tributárias referentes à realização no Brasil dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos. A norma concede isenções tributárias federais para empresas, federações esportivas, comitês, patrocinadores, prestadores de serviço, e define as condições em que esse benefício pode ocorrer.*  
*A fiscalização realiza uma avaliação sobre a governança existente para a devida aplicação da norma e dos benefícios fiscais estabelecidos.*  
*Riscos:*  
*Ainda não riscos mapeados.*  
*Situação do processo:*  
*O processo encontra-se em instrução na unidade técnica.*
45. *Píeres no Porto do Rio de Janeiro – hospedagem em navios*  
 TC 004.236/2014-9  
*Tipo de ação de controle: Acompanhamento*  
*Objeto/objetivo: Acompanhamento das obras de construção de píeres de atracação de navios de passageiros no Porto do Rio de Janeiro, sob a perspectiva de sua conclusão e impactos para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos 2016.*  
*Unidade Técnica: SeinfraHidroferrovias*  
*Relatora: Ministra Ana Arraes*  
*Última deliberação: Acórdão 827/2015-Plenário.*  
*Situação do objeto:*  
*A fiscalização teve como objeto o acompanhamento das ações de governo para construção de píeres no Porto do Rio de Janeiro para atracação de navios de passageiros. Inicialmente a obra deveria atender à Copa do Mundo de 2014 e, posteriormente, à demanda de leitos hoteleiros decorrente dos Jogos Olímpicos de 2016. No Acórdão 2.776/2011-Plenário, o Tribunal examinou a licitação e realizou determinações de correções no edital. O processo licitatório foi realizado e concluído com bastante atraso, em função de impugnações ao edital e outros problemas.*  
*Após a assinatura do contrato, houve demandas da prefeitura do Rio de Janeiro relativas a alterações do projeto para sua adequação ao projeto do Porto Maravilha. Em razão dos atrasos nesses procedimentos, a obra foi retirada da matriz da Copa do Mundo. Posteriormente, em razão de novos reveses e indefinições, a empresa contratada rescindiu o contrato e o projeto foi abandonado.*  
*O Tribunal deliberou sobre o assunto no Acórdão 827/2015-Plenário, no qual recomendou à CDRJ que definisse junto à APO a real necessidade de navios que atenderão aos Jogos (mesmo sem a obra dos píeres), de modo a não trazer prejuízos às atividades do porto. Assim, o exame do assunto foi encerrado.*  
*Riscos:*  
*A não realização dos píeres previstos pode implicar um risco de não atendimento a demanda de hospedagem durante os Jogos, uma vez que havia previsão de quantidade significativa de leitos a ser atendida em navios atracados no Porto do Rio de Janeiro.*



*Considerando-se que o projeto foi abandonado, o risco passa a ser vinculado à oferta de leitos em hotéis e outras formas de acomodação de turistas.*

*A situação da hospedagem será tratada no próximo item deste relatório, específico para as ações da área de hospedagem.*

*Situação do processo:*

*O processo foi apreciado de forma definitiva.*

46. *Hospedagem*

*TC 009.873/2015-5*

*Tipo de ação de controle: Monitoramento*

*Objeto/objetivo: Monitoramento da determinação contida no Acórdão 891/2015-Plenário, em decorrência do item 9.11 do Acórdão 2.596/2013-Plenário, referente às ações necessárias para oferta de hospedagem para os Jogos Olímpicos.*

*Unidade Técnica: SecexDesenvolvimento*

*Relator: Ministro Augusto Nardes*

*Última deliberação: Ainda não há deliberação no processo atual*

*Situação do objeto:*

*No Acórdão 2.596/2013-Plenário, item 9.11, o Tribunal fez a seguinte determinação:*

*9.11. determinar, com fundamento no art. 157, caput, do Regimento Interno-TCU, ao Ministério do Turismo, que, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência, encaminhe ao TCU, por intermédio da Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), o cronograma previsto para obter os números da oferta atual e da oferta futura dos meios de hospedagem para contemplar a demanda dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, incluindo no documento, se possível, a previsão dos investimentos, dos prazos de início e conclusão, dos valores totais a serem aplicados e das linhas de crédito abertas com esse objetivo;*

*No TC 000.222/2014-3 foi realizado um primeiro monitoramento do atendimento da determinação acima, tendo sido proferido o Acórdão 891/2014-Plenário, com a seguinte determinação:*

*1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:*

*1.6.1. determinar ao Ministério do Turismo, que, no prazo de 60 (sessenta dias) dias, a contar da ciência, encaminhe ao TCU, por intermédio da Secretaria de Controle Externo do Desenvolvimento Econômico (SecexDesenvolvimento), o cronograma previsto para obter a estimativa de demanda de hospedagem para os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, de modo a possibilitar um confronto com os dados levantados de oferta atual e futura de hospedagem, incluindo, no documento, os dados apresentados sobre a previsão dos investimentos com os prazos de início e conclusão, bem como de outras linhas de crédito eventualmente abertas com esse objetivo, além do Programa ProCopa do BNDES.*

*O processo acima foi encerrado e atualmente está em curso novo monitoramento, dessa feita para a determinação acima, no processo TC 009.873/2015-5, em apreço, da SecexDesenvolvimento. No momento, aguarda-se resposta do Ministério do Turismo para diligência realizada nos autos, na qual foram solicitadas informações quanto ao assunto.*

*A Coinfra também encaminhou pedido de informações sobre o assunto, mas para a APO. Em sua resposta (Peça 7 destes autos, p. 15), a entidade informa que o Tema 14 do Dossiê de Candidatura – Acomodações prevê entregas acordadas com o Comitê Olímpico Internacional – COI e a implantação da classificação hoteleira no Rio de Janeiro, assim como as negociações para a prática de tarifas adequadas ao mercado, no período dos Jogos.*

*A oferta hoteleira para os clientes dos Jogos (pessoal diretamente associado às competições: atletas, delegações, imprensa, entre outros) é monitorada pelo acompanhamento das unidades em construção em vilas próprias, como a Vila dos Atletas e Vilas da Mídia.*

*Quanto às acomodações para espectadores e outros visitantes, ainda é necessário avaliar o impacto e a demanda. Foi instituído em novembro de 2014 o GT Turismo, atualmente denominado Grupo Operacional de Turismo – GO, coordenado pelo Ministério do Turismo e com participação do*



Comitê Rio 2016 e de entes públicos, inclusive vinculados GT Cultura, do Geolimpíadas. Em uma de suas ações, o GO instituiu um subgrupo específico de estudos e pesquisas com o objetivo de definir as informações relevantes para o tema, entre elas as que se referem ao quantitativo de acomodações disponíveis para a cidade do Rio de Janeiro e municípios de interesse no entorno.

Ainda segundo a APO, a própria entidade encontra-se avaliando dados fornecidos pelo Ministério do Turismo acerca da disponibilidade de acomodações no Rio de Janeiro.

Quanto à demanda, a informação é de que seria necessário aguardar a avaliação da quantidade de ingressos para que se possa fazer uma estimativa razoável.

Riscos:

Conforme visto nas informações acima, nem a oferta nem a demanda por acomodações estão mapeadas até o momento, embora haja levantamentos e propostas em andamento. Agrava o problema o abandono do projeto de construção de novos píeres no Porto do Rio de Janeiro, conforme visto no item anterior, já que havia a consideração da possibilidade de atracação de navios que ofertaria hospedagem alternativa. Considerando-se que uma possível necessidade de obtenção de oferta complementar de acomodações não deve ser atendida de forma tão rápida, e considerando que falta pouco mais de um ano para o evento, o risco de deficiência na capacidade de acomodações e hospedagem não está afastado.

Contudo, uma vez que o assunto está sendo analisado em processo específico, já em andamento, é mais conveniente o TCU manter, por enquanto, o acompanhamento das questões.

Ressalta-se, ainda, a pluralidade de grupos e órgãos envolvidos e trabalhando no tema, sem que haja uma visão clara de quem seria o maior responsável pela supervisão e pela tomada de decisões, o que pode constituir risco para a governança e para o alcance dos melhores resultados.

Situação do processo:

O processo encontra-se em instrução, mas ainda aguardando resposta de diligência.

### PARTE 3 – OUTROS PONTOS RELEVANTES

#### 47. Sustentabilidade

47.1 No Acórdão 2.758/2014-Plenário o Tribunal, ao examinar questões relacionadas ao legado, realizou a seguinte determinação:

9.4 determinar à Segecex que:

9.4.1 com base no Protocolo de Intenções celebrado entre o TCU, o TCE-RJ e o TCM-RJ, em 17/9/2013, estabeleça contatos com esses tribunais com o objetivo de viabilizar a realização de auditoria conjunta para avaliar as ações ligadas à sustentabilidade que vêm sendo implementadas pelos órgãos e entidades envolvidos na organização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos 2016;

9.4.2 por ocasião da elaboração do próximo relatório consolidador das ações de controle do TCU em relação aos Jogos, seja incluído capítulo que aborde a questão da inclusão de aspectos de sustentabilidade nas obras custeadas com recursos federais, a partir das constatações feitas em cada uma das fiscalizações individuais nesses empreendimentos;

47.2 A sustentabilidade foi questão levantada pelo Ministro Aroldo Cedraz, relator daquele processo, em seu voto. Segundo o que foi considerado, houve compromisso no Dossiê de Candidatura de desenvolvimento da sustentabilidade, mediante ações como: utilização de fontes renováveis de energia; gestão de resíduos sólidos, execução de construções sustentáveis, etc. Também havia o compromisso de fazer os Jogos alavancarem ações de melhoria das condições ambientais da cidade, merecendo destaque os casos da despoluição da Baía de Guanabara e da Lagoa Rodrigo de Freitas.

47.3 Ainda no seu voto, o relator mencionou a elaboração do Plano de Sustentabilidade dos Jogos Rio 2016, que definia objetivos estratégicos quanto ao tema. Assim, a sustentabilidade foi considerada uma das formas de legado dos Jogos. Dessa forma, e considerando ainda que a maior parte das ações de sustentabilidade são de responsabilidade dos governos estadual e municipal, o relator propôs medida a deliberação que veio a ser confirmada no acórdão em tela.

47.4 Ante a determinação realizada, a Coinfra iniciou em 2015 a avaliação da questão em reuniões com a APO e com o TCE/RJ e o TCMRJ.



47.5 Quanto à utilização de soluções sustentáveis na construção e restauração de edificações e de infraestrutura de elementos a serem utilizados durante os Jogos, foram obtidas informações da APO, em reunião realizada no mês de maio com técnicos que atuam no GT Sustentabilidade (grupo de trabalho que envolve técnicos do comitê Rio e dos governos), no sentido de que os projetos de arquitetura e engenharia contêm elementos e especificações que proporcionam economia de energia, utilização de materiais reciclados e menos poluentes, redução de produção de resíduos, entre outras vantagens que promovem a sustentabilidade das instalações. Também no tocante à execução das obras algumas medidas estariam sendo aplicadas, tais como o reuso de água na confecção de concreto, canteiros de obras sustentáveis, entre outros, inclusive na construção da Vila dos Atletas.

47.6 Em relação a medidas de melhoria das condições ambientais da cidade, as informações foram de que essas ações estariam ocorrendo, mas com alguns problemas como no caso da Baía de Guanabara, onde não seria alcançada a meta de 80% de despoluição previsto no Dossiê de Candidatura. Quanto a esse ponto especificamente, mencionou-se que as metas não possuam definição precisa, de forma que, por exemplo, não era sabido em que termos o percentual de 80% deveria ser considerado e medido.

47.7 Com o objetivo de formalizar as informações preliminarmente obtidas, a Coinfra inseriu uma questão em um de seus ofícios de requisição à APO, no âmbito dos presentes autos, para que a entidade informasse sobre sua atuação na coordenação e no controle da implementação do Plano Geral de Sustentabilidade – PGD (Peça 3 dos autos). Em sua resposta (Peça 7, p. 24), a APO informou a existência do GT Sustentabilidade, sob sua coordenação, o qual encontra-se atualmente desenvolvendo a 2ª Versão do PGS, prevista para setembro de 2015. Esse trabalho será inclusive um componente da estrutura do Legado Geral dos Jogos, além de que o GT estrutura também a elaboração de subsídios para a comunicação das medidas de sustentabilidade.

47.8 A APO frisa, em sua resposta, que não lhe cabe assumir compromissos de execução e que apenas auxilia os entes executores, como integradora de informações e articuladora de ações. Segundo a entidade, muitas das ações previstas no PGS são serviços públicos ordinários e contínuo, cuja competência de execução é notoriamente exclusiva dos entes de governo, enquanto algumas outras possuem natureza de políticas públicas nacionais, como seria o caso da despoluição da Baía de Guanabara.

#### Exame

47.9 O Tribunal determinou que fosse feito contato com o TCE-RJ e com o TCMRJ com o objetivo de viabilizar auditoria conjunta sobre as ações de sustentabilidade vinculadas aos Jogos. A Coinfra, Coordenação inserida na estrutura da Segecex, iniciou o exame da questão mediante reunião realizada no Rio de Janeiro em abril deste ano com técnicos dos mencionados tribunais locais, verificando que não havia ações ou elementos já desenvolvidos para permitir a avaliação da fiscalização. Paralelamente, a Coinfra obteve informações também junto à APO acerca do andamento da implementação do PGS.

47.10 Conforme visto, o PGS vem sendo atualizado e complementado, e a conclusão dessa etapa está prevista para setembro de 2015. O PGS atual, elaborado em março de 2013, traz a relação de ações e empreendimentos a serem executados e que devem compor o plano. Essas ações estão divididas da seguinte forma:

#### OBJETIVO ESTRATÉGICO 1. Planeta: Pegada Ambiental reduzida

##### Eixos Temáticos

- 1.1. Transporte e Logística
- 1.2. Desenho e construção sustentável
- 1.3. Conservação e recuperação ambiental
- 1.4. Gestão de resíduos

#### OBJETIVO ESTRATÉGICO 2. Pessoas

##### Eixos Temáticos



2.1. Engajamento e conscientização

2.2. Acessibilidade universal

2.3. Diversidade e inclusão

**OBJETIVO ESTRATÉGICO 3. Prosperidade: Gestão responsável e transparência**

*Eixos Temáticos*

3.1. Cadeia de Suprimentos Sustentável

3.2. Gestão e reporte

47.11 Para cada um dos eixos temáticos, são apresentados ações e projetos a serem executados, tais como o BRT (transporte e logística) e a despoluição da Baía de Guanabara (conservação e recuperação ambiental). A grande maioria das ações implica a atuação dos governos municipal e estadual. No caso de construções sustentáveis, por exemplo, há a participação do governo federal quando esse é responsável por parte das obras vinculadas aos Jogos.

47.12 No entanto, o PGS não apresenta informações acerca da efetiva implementação dos projetos. Tal informação seria essencial para o início do planejamento da fiscalização sobre as ações de sustentabilidade dos Jogos. A APO já informa que sua responsabilidade não alcança a execução das ações, mas tão somente a articulação e a centralização de informações, especialmente para coordenar os entes governamentais executores. E é forçoso reconhecer que a APO não possui competência legal nenhuma para executar ações públicas.

47.13 Por outro lado, algumas informações recebidas, inclusive por meio de publicações nas páginas da APO, especialmente quanto às políticas públicas vinculadas aos Jogos, dão conta de que várias ações estão em execução.

47.14 Ante esse quadro, entende-se que é necessário avançar em duas questões para que haja definição da forma como os tribunais poderão avaliar a sustentabilidade de forma mais eficiente:

- Qual é a lista atualizada de ações de sustentabilidade e quem são os entes responsáveis por sua execução?

- Quais são as metas que precisam ser alcançadas, em termos de prazo e produtos, e quais são os resultados até o momento?

47.15 Quanto à atuação da APO nesse assunto, foi visto que a entidade coordena o grupo, mas depende de informações dos entes responsáveis pela execução dos serviços e obras.

47.16 Considerando-se a informação de que a nova versão do PGS deve ser concluída em breve, até setembro de 2015, entende-se que a ação do Tribunal sobre o assunto, por meio da Coinfra, deve prosseguir mediante o acompanhamento e avaliação desse novo documento e de seu conteúdo, demandando-se à APO informações complementares ou que ainda não estejam disponibilizadas, especialmente para que ser atenda às questões indicadas no item 47.14 acima. Posteriormente, e ainda com a realização de novos encontros com as equipes do TCE-RJ e do TCMRJ, poderá ser elaborada a proposta para a avaliação final da sustentabilidade nos Jogos Olímpicos.

*Comunicação, divulgação dos jogos no exterior e turismo*

48. Com o objetivo de avaliar as ações para divulgação dos jogos no exterior, a Coinfra solicitou à SecexDesenvolvimento que formulasse diligência ao MRE, providência adotada pela unidade técnica. Em resposta, o MRE informou (Peça 8 dos autos) que o Itamaraty tem orientado suas representações no exterior no sentido de buscar oportunidades de difusão da imagem do Brasil. Além disso, há ações para agilizar a emissão de vistos e também para o planejamento da recepção de chefes de estado e autoridades estrangeiras.

48.1 Também diligência à Embratur para obtenção de informações na mesma linha de ação, ou seja, de divulgação dos Jogos e ainda de tratamento às demandas de turismo. Em resposta, a Embratur informou (Peça 9 dos autos) que ainda não há ações definidas e que o assunto está em discussão no Grupo de Trabalho de Cultura e Turismo, fórum vinculado ao Geolimpiadas.



48.2 Por fim, foi questionado também ao Ministério do Esporte (Peça 5 dos autos) quais as diretrizes adotadas em relação à área de Turismo. Em resposta (Peça 10 dos autos, p.3), o Ministério, por intermédio da sua Secretaria Executiva, informou que um grupo de trabalho, GT de Cultura e Turismo, coordenado pelo Ministério da Cultura, trabalha no tema e se reúne a cada 15 dias para debate dos pontos entre seus membros, de forma a coordenar e aprovar as atividades. Entre os assuntos tratados estão os seguintes:

- **Branding** (gerenciamento da imagem do país);
- Mercado: revelar os jogos como uma plataforma de negócios mediante o posicionamento da cultura, do turismo e dos eventos esportivos na agenda econômica do país;
- Infraestrutura e negócios: assegurar que os locais dos jogos proporcionem as condições adequadas aos visitantes;

- Posicionamento do governo: garantia dos interesses nacionais no evento;

48.3 Foi ainda informado que o Ministério do Turismo coordena o Grupo Operacional de Turismo, com objetivo principal de alinhar estratégias relacionadas ao tema sob responsabilidade de entes diversos, envolvendo itens como: capacitação de agentes, acessibilidade, sinalização turística, informações e orientação turística, hospedagem, transporte e promoção turística.

48.4 Por fim, foi informado que o monitoramento das ações é realizado pelo Sistema de Monitoramento das Ações em Turismo dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2106 – [www.gm.mtur.gov.br/olimpiada](http://www.gm.mtur.gov.br/olimpiada).

#### Exame

48.5 Como visto, parte das informações não são acompanhadas de evidências de resultados e nem de metas ou de planejamento estratégico para as ações de divulgação dos jogos. No entanto, as informações prestadas pelo ME já são mais abrangentes e detalhadas no sentido de informar as atividades que vêm sendo desempenhadas.

48.6 Ante esse quadro, entende-se que o assunto deve ser acompanhado no próximo trabalho de consolidação, inclusive tomando-se como base as informações já obtidas sobre o ponto e também sobre a forma de atuação dos grupos de coordenação e acompanhamento das ações para os Jogos, que serão apresentadas na Parte 4 deste relatório. Uma vez que no presente processo já houve avanço no sentido de ser conhecida a atuação dos entes sobre o tema, as próximas ações desta fiscalização podem se concentrar na verificação de produtos e resultados das atividades, assim como na transparência e na abrangência dos sistemas de informação.

#### PARTE 4 – AVALIAÇÃO GERAL DA COORDENAÇÃO DAS AÇÕES PARA OS JOGOS

*Acompanhamento geral das ações, controles de riscos e providências dos entes envolvidos na realização dos Jogos*

49 A Parte 2 deste relatório apresentou a situação dos processos de fiscalização do TCU sobre assuntos de interesse dos Jogos e a visão geral das conclusões obtidas permite que algumas questões de alcance mais amplo sejam levantadas.

50. Na execução de obras de construção de arenas e instalações esportivas os serviços estão em andamento, mas foram apontados pelas equipes de fiscalização do Tribunal alguns atrasos em relação aos cronogramas previstos, ainda que sem ter sido considerada situação crítica nem irreversível.

51. No caso do legado relativo ao destino a ser dado a arenas e instalações esportivas em construção, até o momento o plano de legado a ser feito pelo Ministério do Esporte ainda não foi concluído, e sua importância já vem sendo ressaltada pelo TCU desde o Acórdão 2.596/2013-Plenário.

52. Também quanto a ações para a segurança dos Jogos, para atendimento a demanda de hospedagem e de apoios aos turistas, algumas informações coletadas indicam que os trabalhos ainda se encontram em fase de planejamento ou de elaboração de plano. Não havia notícias sobre controles para verificação de metas concretas, prazos e responsáveis pelos produtos a serem entregues. Tal



situação merece exame mais aprofundado, especialmente sobre metas e riscos, considerando-se inclusive que falta pouco mais de um ano para os Jogos.

53. Em relação à sustentabilidade (tratada na Parte 3 deste relatório), verificou-se que o Plano Geral de Sustentabilidade atual, elaborado em 2013, contém conceitos e uma relação de empreendimentos previstos nessa área de atuação. Contudo, não há, no documento, informações sistematizadas acerca da execução de tais projetos e empreendimentos e nem acerca de alcance de metas, obtenção de resultados e avaliação de riscos e providências. Uma atualização do Plano está em andamento e tem conclusão prevista para setembro.

54. Em outros casos, como fornecimento de energia elétrica, capacidade de atendimento a demanda nos aeroportos do Rio de Janeiro, também não há informações oficiais nas páginas da APO ou do governo sobre esse tipo de controle.

55. Ante esse quadro, a Coinfra encaminhou requisição à APO (ver Peça 3 dos autos) para obter informações sobre os controles exercidos acerca do andamento dos serviços necessários para a realização dos Jogos, incluindo aqueles que compõem os planos de políticas públicas, e ainda sobre o monitoramento de riscos, especialmente quanto a atrasos ou elevação de custos.

56. Em sua resposta, a APO (Peça 7 dos autos), a APO informa que mantém acompanhamento do andamento das obras e serviços de arenas e outras instalações e obras de infraestrutura que constam na matriz de responsabilidades, encaminhando em anexo planilha com dados a respeito do progresso físico dos serviços, o que lhe possibilita identificar atrasos. Em reunião realizada na sede da APO, na cidade do Rio de Janeiro, foi também apresentado o sistema da entidade, quando foi possível verificar os controles de riscos associados aos empreendimentos.

57. Ainda sobre o acompanhamento de riscos, a APO informa que verifica a existência de ameaças que dificultem ou impossibilitem a realização do evento, tais como falta de recursos ou atrasos consideráveis. Detectados riscos, a APO, no primeiro momento, informa ao ente sobre o fato. Nesse procedimento, são utilizados critérios técnicos estabelecidos em documento próprio. A atuação da APO no tratamento de riscos ocorre em níveis diversos e é bastante dinâmico, podendo abranger a elevação do exame ao Conselho Público Olímpico – CPO, para providências de mais alto nível.

58. Como ficou claro, a atuação da APO está centrada nos empreendimentos que estão na Matriz de Responsabilidades. Quanto aos empreendimentos que constituem políticas públicas dos três níveis de governo, a APO informa que com a publicação do chamado Plano de Antecipação e Ampliação de Investimentos em Políticas Públicas – PAAIPP, os entes de governo fixaram o entendimento de que os projetos lá elencados não constariam da Carteira de Projetos Olímpicos ou da Matriz de Responsabilidades, de modo que não caberia à APO o seu monitoramento. Esse entendimento teria sido, inclusive, formalizado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro em ofício dirigido à APO.

59. Ainda com o objetivo de avaliar o monitoramento do andamento dos empreendimentos, projetos e ações, bem como de controles de riscos e de providências, a Coinfra encaminhou requisição ao Ministério do Esporte (Peça 5 dos autos), com questões que lhe permitissem conhecer melhor a atuação da pasta e especialmente dos grupos CGOlimpíadas e Geolimpíadas, que atuam na definição de diretrizes e no acompanhamento das ações, contando com a participação de representantes de várias áreas do governo federal e também da APO. Além disso, foram realizadas reuniões com pessoal do ME para o devido esclarecimento das questões.

60. Em resposta (Peça 10 dos autos) à requisição, o ME, por meio de sua Secretaria Executiva, apresentou informações oriundas da Assessoria de Grandes Eventos, vinculada à Secretaria Executiva da pasta, da Secretaria Nacional de Esportes de Alto Rendimento (SNEAR) e da Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças – CGOF.

61. De forma resumida, as informações são no sentido de que o Ministério atua na coordenação e monitoramento das ações para os jogos em conjunto com representantes dos três níveis de governo, com a APO e com o Comitê Rio. Nessa tarefa, ocorrem trabalhos e reuniões em três grupos:



- Conselho dos Jogos: formado pelas autoridades superiores dos três níveis de governo, atua no nível de análise e decisão mais elevado e estratégico, ou em questões que não puderam ser resolvidas nos demais grupos;

- Comitê de Coordenação: composto por representantes dos três níveis de governo, atua no acompanhamento e supervisão de assuntos e no tratamento de pendências e riscos que não puderam ser resolvidos no grupo mais operacional;

- Comitê Executivo: composto por técnicos dos três níveis de governo, da APO e do Comitê Rio, trabalha e se reúne pelo menos uma vez por mês para avaliar o andamento das ações, examinar e definir providências para solução de problemas e questões operacionais, avaliar riscos e definir responsabilidades, envolvendo ações dos três níveis de governo, incluindo Matriz de Responsabilidades, Planos de Políticas e atividades do Comitê Rio, além de outras.

62. De acordo com os esclarecimentos, os trabalhos dos grupos são abrangentes e envolvem o controle de riscos e pendências, objetivando o controle das ações e buscando garantir o alcance de metas para que os Jogos ocorram como previsto.

63. No âmbito exclusivamente federal, atua o Comitê Gestor dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 – CGOlimpíadas, composto pelos seguintes órgãos: Casa Civil, Ministério da Justiça, Ministério da Defesa, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério do Turismo, Controladoria-Geral da União e Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. O Ministério do Esporte é o responsável pelo suporte administrativo necessário ao funcionamento tanto do CGOLIMPÍADAS quanto do GEOLIMPÍADAS.

64. Compete ao GEOLIMPÍADAS aprovar e coordenar as atividades do governo federal referentes aos Jogos Rio 2016 desenvolvidas por órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, ou financiadas com recursos da União. Compete também ao GEOLIMPÍADAS instituir câmaras temáticas (grupos de trabalho) para discutir e propor soluções técnicas específicas relacionadas às atividades preparatórias dos Jogos.

65. Os GTs constituídos tratam dos seguintes assuntos: acessibilidade, comunicação, aeroportos, cultura e turismo, energia, legado estratégico, políticas sociais, saúde, segurança, defesa e inteligência, sustentabilidade, telecomunicações e transporte e mobilidade. Ficou ainda instituídos os Projetos Especiais: cidade do futebol (coordenado pelo ME), cerimônias (vinculado ao GT cultura e turismo), chegadas e partidas (vinculado ao GT transporte e mobilidade) e revezamento da Tocha, bem como as Forças Tarefas que são coordenadas pela Casa Civil: Aeroportos e Segurança.

66. Como exemplo da atuação dos mencionados grupos, os técnicos do ME mencionaram que o plano de legado referente a instalações esportivas está bem desenvolvido e foi resultado de diversas tarefas realizadas. Da mesma forma quanto aos planos de sustentabilidade e turismo. Relembre-se que esses pontos vêm sendo acompanhados em processo específico e foram abordados neste relatório, sendo que as últimas informações consideradas oficialmente pelo TCU ainda não davam conta de resultados concretos e evidentes.

67. Foi informado ainda que o acompanhamento das ações é realizado com emprego do Painel de Monitoramento do Geolimpíadas, sistema informatizado web com senha de acesso restrito aos membros do grupo. Há entendimentos em desenvolvimento para a criação de uma interface de colaboração entre o sistema do Geolimpíadas e o sistema da APO.

#### Exame

68. Ante o que foi examinado nesta parte, algumas conclusões podem ser obtidas:

- A APO realiza um acompanhamento centrado nas ações da Matriz de Responsabilidades, busca articular os entes na solução de problemas e participa de diversos grupos de trabalho mais amplos;

- As questões que envolvem apenas entes do governo federal vêm sendo acompanhadas e orientadas no trabalho do Geolimpíadas, grupo coordenado pelo ME e que conta com representantes



da APO e de outras pastas, bem como são também objeto de acompanhamento e deliberação em nível estratégico mais elevado no âmbito do CGOlimpíadas;

- O acompanhamento das ações que envolvem os três níveis de governo e o Comitê Rio são acompanhados e tratados em grupos mais amplos, especialmente três grandes grupos que atuam um no nível operacional (Comitê Executivo), um no nível mais estratégico (Comitê de Coordenação) e um no nível mais elevado estratégico e político (Conselho dos Jogos).

69. Especialmente no Comitê Executivo, os trabalhos envolvem o mapeamento, o acompanhamento e o tratamento de riscos, pendências, providências e seus responsáveis.

70. Se por um lado as informações obtidas indicam que os grupos de trabalho atuam de forma abrangente, o exame de alguns pontos específicos ainda não dá conta de que suas ações estejam avançadas o suficiente para que riscos de não alcance de metas estejam afastados. Especialmente nos casos das ações para segurança dos jogos, divulgação da imagem do país, hospedagem, plano de legado das instalações esportivas e plano de sustentabilidade as últimas informações analisadas em deliberações do TCU ou mencionadas neste relatório ainda não permitem perceber produtos e resultados concretamente obtidos, havendo ainda apenas planos ou estudos.

71. Também merecem menção o caso da necessidade de adequação das informações publicadas na Mariz de Responsabilidade e o caso do resultado operacional do Comitê Rio 2016, o qual pode implicar despesa pública. Tais assuntos estão sendo tratados em processos específicos em que já houve deliberação a respeito, mas aguarda-se novo exame sobre as novas medidas adotadas pelos entes responsáveis.

72. Ante esse quadro, entende-se que o Tribunal deve acompanhar, tanto nos processos de fiscalização específicos como no trabalho de consolidação da Coinfra, o desenvolvimento das ações dos entes responsáveis por objeto e, especialmente, aquelas em que há pendências de medidas de correção ou ajuste e aquelas em que ainda não é possível perceber resultados concretos. Naturalmente, esse acompanhamento deve levar em consideração os resultados próximos de outras fiscalizações do TCU, muitos dos quais serão objeto de deliberação nos próximos dois meses.

73. Com base no exame desses pontos e com base nas informações obtidas especialmente junto ao Ministério do Esporte e à APO, o Tribunal, no âmbito do trabalho de consolidação das fiscalizações, poderá avaliar também a atuação dos grupos responsáveis pela coordenação, monitoramento e tratamento das ações voltadas à realização dos Jogos. Nesse intento, a obtenção de conhecimentos e informações mais detalhadas sobre os resultados, produtos e relatórios das atividades da APO e dos grupos de coordenação deverá permitir o exame de sua adequação e capacidade para coordenar e controlar os trabalhos, assim como de identificar riscos e adotar as providências necessárias para o alcance das metas estabelecidas.

*Eficácia da APO*

74. Ao examinar questões referentes à governança dos Jogos, o Tribunal, no Acórdão 1.662/2014-Plenário, entendeu necessário ser respaldada a competência da APO, da seguinte forma:

9.7. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar ao Ministério do Esporte que formule iniciativa normativa, nos termos do artigo 33 do Decreto 4.176, de 28/3/2002, no sentido de dotar a Autoridade Pública Olímpica (APO) de prerrogativas e instrumentos impositivos com o condão de viabilizar o exercício das suas finalidades descritas no Protocolo de Intenções, ratificado pela Lei 12.396, de 21/3/2011, possibilitando o aprimoramento da coordenação da participação da União, do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro na preparação e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016;

75. Tal deliberação foi baseada na análise da atuação da APO, que vinha encontrando dificuldades para obter informações dos entes executores, os quais mantinham estrutura própria de atuação que aparentemente reduzia a importância e o papel daquela entidade.

76. O Tribunal ainda deliberou por determinar à Coinfra que avaliasse o papel e a eficácia da APO:

9.10. determinar à Coinfra que, em conjunto com a Secex/RJ, realize estudo específico sobre o papel e eficácia das práticas da Autoridade Pública Olímpica (APO) na governança dos Jogos



*Olimpícos e Paralímpicos de 2016, no âmbito da continuidade do processo de acompanhamento de que trata o item 9.9 supra;*

77. *A realização dos Jogos Olímpicos e dos Jogos Paralímpicos na cidade do Rio de Janeiro em 2016 envolve o governo federal, o governo do Estado do Rio de Janeiro e o governo do Município do Rio de Janeiro, além do Comitê Rio 2016, entidade de natureza privada. Considerando a distinção de competências legais e a autonomia legal e administrativa dos entes envolvidos para a execução das ações necessárias para realizar os Jogos, assim como, por outro lado, a condição essencial de que esses entes atuem de forma complementar e coordenada para o alcance do objetivo comum, ficou estabelecida a necessidade de uma instância de centralização de ações e de informações.*

78. *No Dossiê de Candidatura foi considerada a criação da Autoridade Pública Olímpica – APO com apoio dos três níveis de governo e que teria o objetivo de ‘coordenar todo o apoio dos Governos’. A Lei 12.396/2011 ratificou o protocolo de intenções firmado entre a União, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro com a finalidade de constituir consórcio público denominado Autoridade Pública Olímpica – APO. De acordo com o mencionado protocolo, anexo da lei:*

**CLÁUSULA QUARTA - DO OBJETIVO E DAS FINALIDADES**

*A APO tem por objetivo coordenar a participação da União, do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro na preparação e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, especialmente para assegurar o cumprimento das obrigações por eles assumidas perante o COI para esses fins e, notadamente:*

*I - a coordenação de ações governamentais para o planejamento e entrega das obras e serviços necessários à realização dos Jogos, incluindo a representação dos entes consorciados perante órgãos ou entidades da administração, direta ou indireta, e outros entes da Federação nos assuntos pertinentes ao seu objeto;*

*II - o monitoramento da execução das obras e serviços referentes aos Projetos Olímpicos;*

*III - a consolidação do planejamento integrado das obras e serviços necessários aos Jogos, incluindo os cronogramas físico e financeiro e as fontes de financiamento;*

*IV - o relacionamento, em conjunto com os próprios entes consorciados, com o COMITÊ RIO 2016 e demais entidades esportivas, nacionais e internacionais, responsáveis por modalidades olímpicas e paraolímpicas nos assuntos relacionados à organização e realização dos Jogos;*

*V - o planejamento referente ao uso do legado dos Jogos, com proposição de soluções sustentáveis sob os aspectos econômico, social e ambiental;*

*VI - a elaboração e atualização da Matriz de Responsabilidades junto aos consorciados e ao COMITÊ RIO 2016, visando definir obrigações das partes para a realização dos eventos, face as obrigações assumidas perante o COI;*

*VII - a homologação prévia dos termos de referência, projetos básicos e executivos relativos à preparação e realização dos Jogos com a estrita finalidade de verificar se atendem aos compromissos assumidos junto ao COI, a serem contratados pelos entes consorciados, inclusive por seus órgãos e entidades da administração direta e indireta, nos casos de utilização do regime diferenciado de licitações e contratos para as obras e serviços, estabelecido em lei federal;*

*VIII - a interlocução, nos casos de impasses relacionados à execução de obras, com órgãos de controle, de licenciamento ambiental e demais órgãos envolvidos.*

79. *Em resposta à requisição da Coinfra, já mencionada neste relatório, APO (Peça 7 dos autos) afirma que a articulação e a integração dos entes estão no cerne das atividades desenvolvidas pela entidade, com base nos seus elementos técnicos e com o objetivo de assegurar o cumprimento das obrigações assumidas perante o COI. Nessa linha de entendimento, a APO atua com articuladora junto aos entre consorciados na governança dos Jogos, não tendo a seu favor instrumentos coercitivos que assegurem algum tipo de obediência às suas recomendações. Aos entes de governo cabem as ações de execução dos empreendimentos e projetos.*

80. *Conforme visto no item anterior, que examinou o acompanhamento geral das ações, controles de riscos e providências dos entes envolvidos na realização dos Jogos, a APO tem seu foco sobre as ações constantes na Matriz de Responsabilidades e, além disso, atua em parceria com os entes para o desenvolvimento de sistemas de informação e de planos e modelos para empreendimentos*



também externos à matriz. A APO participa de grupos de trabalho, especialmente o Geolimpíadas, que atua também em nível de coordenação e definição de metas, produtos e providências no âmbito federal.

81. Em um primeiro momento, a análise da eficácia da atuação da APO deve passar pela definição de seu papel. De acordo com as informações e argumentações apresentadas pela entidade e ainda pela leitura das normas legais pertinentes, é bastante razoável entender que a APO de fato possui o papel de coordenação voltada para a articulação dos entes envolvidos, especialmente para os itens da Matriz de Responsabilidades e para desenvolvimento de instrumentos gerenciais de acompanhamento e controle, especialmente de andamento e de riscos, e ainda o desenvolvimento de elementos técnicos gerenciais para suporte e referência de ações e de empreendimentos.

82. Dentro desse escopo, a entidade apresentou informações que demonstram suas atividades. Contudo, sua eficácia e sua efetividade devem ser avaliadas ao longo do tempo, de forma concomitante com o exame da suficiência das ações tanto da própria APO como do Geolimpíadas e outros grupos para lograrem adotar as providências necessárias para monitorar as ações, avaliar riscos e adotar as providências necessárias ao alcance das metas.

83. Observa-se, contudo, que a Secex/RJ vem dando prosseguimento à fiscalização de acompanhamento da governança e da matriz de responsabilidades, conforme indicado no item 35 deste relatório. No trabalho daquela unidade técnica deve ser avaliada a atuação do Ministério do Esporte para dar atendimento ao item 9.7 do Acórdão 1.662/2014-Plenário. Esse exame e o de alguns outros aspectos da governança dos jogos devem ser encaminhados ao relator em breve e a decisão do Tribunal sobre o tema será importante e necessária para que ser complemente, no âmbito da consolidação das fiscalizações, a cargo da Coinfra, a análise da eficácia da APO e da coordenação geral dos Jogos.

84. Assim, entende-se que a avaliação da eficácia da APO seja realizada na continuidade do trabalho de consolidação das fiscalizações do TCU, levando-se em consideração a contribuição dos trabalhos de coordenação, de articulação e centralização de informações e de subsídios daquela entidade para o sucesso do monitoramento geral das ações, da gestão de riscos e do gerenciamento de providências necessárias ao alcance dos resultados. Além disso, a avaliação da eficácia da APO deve levar em conta os resultados da fiscalização da Secex/RJ.

#### CONCLUSÃO

85. Nas Partes 2 e 3 deste relatório foram apresentadas as situações das fiscalizações e de seus objetos, correspondentes aos assuntos e áreas de atuação dos entes governamentais envolvidos nas ações para realização dos Jogos Olímpicos, especialmente no tocante à gestão de recursos federais.

86. Para alguns dos objetos fiscalizados, as deliberações já ocorridas e/ou as informações existentes ainda não permitem garantir que os riscos estão afastados, especialmente de não cumprimento de prazos ou de necessidade de contratação emergencial para aquisição de bens e serviços em razão da falta de tempo para os procedimentos licitatórios regulares. Nesse caso, merecem destaque o plano de legado quanto a arenas e instalações esportivas, ainda não concluído, e as ações de governo para turismo e para a segurança dos Jogos, que ainda se encontram em fase de planejamento e estudos.

87. Outros pontos merecem destaque em razão da necessidade de os entes envolvidos atenderem a recomendações e determinações do TCU referentes a medidas para ajustes e melhorias na gestão e na transparência. É o caso da Matriz de Responsabilidades, que precisa ter suas informações públicas mais detalhadas, do resultado operacional do Comitê Rio 2016, que precisa de regras e de transparência.

88. Também quanto à sustentabilidade não foram identificados elementos de controle calçados em metas e resultados alcançados. Esse tema foi, inclusive, objeto de determinação do Tribunal no sentido de ser avaliada uma fiscalização a respeito, com participação dos Tribunais de



*Contas do Município do Rio de Janeiro e do Estado do Rio de Janeiro. O prosseguimento do exame, especialmente para avaliação do novo Plano Geral de Sustentabilidade, a ser apresentado em setembro próximo, analisará e proporá a forma adequada para essa fiscalização.*

89. *As ações para o Turismo e para a devida divulgação dos jogos também foram casos para os quais embora existam grupos de trabalho atuando ainda não foi possível perceber resultados ou produtos concretos e definidos. Assim, seriam também caso para a manutenção do acompanhamento por parte do Tribunal.*

90. *Na Parte 4 deste relatório foi realizado um exame da coordenação geral das ações para os Jogos, inclusive para verificar se essas atividades abrangentes e capazes de oferecer o tratamento adequado para a condução das ações, especialmente frente a indicações de alguns atrasos e riscos.*

91. *Com base nas informações obtidas nesta fiscalização, especialmente da APO e do Ministério do Esporte, é possível avaliar que as ações de coordenação são abrangentes, uma vez que existem diversos grupos de trabalho, tanto no âmbito das ações do governo federal como no âmbito dos três níveis de governo e do Comitê Rio. Das informações obtidas, é possível depreender que todos os assuntos relevantes de interesse dos jogos estão incluídos em pelo menos um dos grupos de trabalho. Além disso, existem sistemas de informação também abrangentes, sendo que há notícias de que os sistemas devem ser pelo menos conectados de alguma forma.*

92. *No entanto, ainda é necessário avançar com o exame da adequação dessa atividade de coordenação, tanto em razão da ainda existência de pontos não totalmente adequados ou transparentes, como em razão da proximidade dos jogos, o que recomenda a intensificação da fiscalização.*

93. *Ante esse quadro, o trabalho de consolidação das fiscalizações, previsto na Portaria Segecex 17/2013, a ser realizado periodicamente pela Coinfra, deve ser novamente realizado e nessa nova etapa aprofundar o exame da adequação das atividades de coordenação das ações para os Jogos, inclusive tendo como referência os resultados de ações tratadas pelo Tribunal em processos específicos e, tomando por base o conhecimento adquirido acerca dos entes e grupos envolvidos nessa tarefa de coordenação, assim como do formato de trabalho e dos sistemas de informação utilizados.*

93.1 *Conforme já mencionado, alguns assuntos devem merecer atenção especial no próximo trabalho de consolidação e avaliação da coordenação dos Jogos:*

- plano de legado quanto a arenas e instalações esportivas;
- regras para o tratamento a ser dado ao resultado operacional do Comitê Rio 2016;
- adequação e abrangência das informações publicadas na Matriz de Responsabilidades;
- controles de risco quanto ao prazo de algumas arenas esportivas;
- ações para a sustentabilidade;
- ações para Turismo e divulgação dos Jogos;
- ações para segurança dos Jogos.

94. *Com o avanço das ações e com a avaliação das informações da Matriz de Responsabilidades, especialmente quanto a seus custos, a avaliação das despesas bem como do custo efetivo referente aos jogos poderá ser também realizada, especialmente para verificar os controles dos entes envolvidos.*

95. *Considerando-se a periodicidade adotada no último processo de consolidação, de aproximadamente seis meses, bem como a situação de alguns pontos que vêm sendo fiscalizados e/ou examinados e que demandam a manutenção de acompanhamento atento, sugere-se que o próximo trabalho de consolidação das fiscalizações do Tribunal seja concluído ainda neste exercício, até a data limite de 27 de novembro para encaminhamento do relatório ao gabinete do relator.*

96. *Por fim, cumpre mencionar que o Tribunal vem se fazendo representar pela Coinfra em audiências no Congresso, promovidas pela Comissão do Esporte e pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, para debater questões referentes aos Jogos Olímpicos. Assim, diante do interesse parlamentar sobre o assunto, é oportuno encaminhar cópia do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e voto que o fundamentarem, àquelas*



*comissões, além de para a APO e para o Ministério do Esporte, em razão do interesse sobre o assunto tratado.*

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

97. *Ante todo o exposto, e com base no disposto na Portaria Segecex 147/2013, art. 3º, submetem-se os autos à consideração superior propondo:*

*I) o seu encaminhamento ao relator, para ciência e deliberação, bem como para autorização de nova consolidação a ser realizada ainda no presente exercício;*

*II) o encaminhamento de cópias do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, às unidades técnicas que estão envolvidas em fiscalizações de ações voltadas aos Jogos Olímpicos;*

*III) o encaminhamento de cópias do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, à Comissão do Esporte e à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;*

*IV) o arquivamento dos presentes autos, com fulcro no art. 250, inciso I, do RITCU.”*

É o relatório.



## VOTO

Trata-se de relatório consolidado de levantamento das auditorias, das fiscalizações e demais ações de controle realizadas por este Tribunal até o mês de junho/2015 nos objetos relacionados com os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos Rio-2016, com o objetivo de avaliar essas ações e definir os novos passos a serem adotados.

2. Faço lembrar aos meus pares que atuo neste processo, como coordenador das ações de controle do TCU nos Jogos Rio-2016, em substituição ao Ministro Aroldo Cedraz, conforme Comunicação ao Plenário, de 4/3/2015. Além disso, destaco que o modelo adotado para tais fiscalizações nesta Corte é o mesmo adotado no Fiscobras, no qual, cada relator é responsável pela temática específica relacionada aos Jogos, no âmbito das respectivas listas de unidades jurisdicionadas (Lujs), tendo eu a incumbência de consolidar esses trabalhos.

3. Conforme consta do Voto condutor do Acórdão nº 3.563/2014-TCU-Plenário, *“a primeira consolidação, apreciada por meio do Acórdão 3378/2013-TCU-Plenário, deu ênfase às primeiras ações de controle do TCU em relação às Olimpíadas que possibilitaram o conhecimento da estrutura de governança dos Jogos, a organização, o funcionamento dos órgãos e das entidades envolvidas no planejamento e na execução e revelaram o papel dos agentes e suas inter-relações, como também possibilitaram identificar os principais riscos do processo de governança dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos 2016”*.

4. A segunda consolidação foi realizada no âmbito do TC-032.777/2014-0 (Acórdão nº 3.563/2014-TCU-Plenário), no qual foram detalhados os resultados obtidos nas fiscalizações naquela época e foram propostas novas ações ou a continuidade das anteriores, em função dos riscos identificados nas diversas áreas referentes aos Jogos Olímpicos Rio-2016.

5. Nesta terceira consolidação ora em análise, trago ao conhecimento deste Tribunal e do público em geral o acompanhamento das diversas ações de controle efetivadas pelas unidades técnicas especializadas, além de identificar os riscos ainda existentes e propor novas fiscalizações com vistas a dar continuidade ao acompanhamento concomitante que esta Corte tem realizado em toda a preparação dos Jogos Rio-2016.

6. Em razão da complexidade da estrutura organizada para o planejamento e execução das obras e serviços relacionados com os Jogos e da diversidade de assuntos envolvidos em sua organização, a primeira parte do trabalho trouxe uma visão geral atualizada de sua estrutura, dos entes responsáveis por sua coordenação, dos instrumentos utilizados para planejamento e controle, além da última previsão de despesas.

7. Cabe enfatizar que as obras e serviços para os Jogos Olímpicos foram divididas em três orçamentos, que deveriam servir de instrumentos de planejamento e controle para todas as ações relacionadas ao evento:

a) Matriz de Responsabilidades: grupo de obras e serviços relacionados diretamente com os locais das competições, tais como, obras de construção e restauração de arenas e instalações esportivas e infraestrutura elétrica para essas áreas;

b) Planos de Antecipação e Ampliação de Investimentos em Políticas Públicas (PAAIPP), também chamado de Planos de Políticas Públicas: grupo de obras não ligadas diretamente às competições esportivas e que servirão de legado à cidade e ao Estado do Rio de Janeiro, tais como, as de mobilidade urbana e as de meio ambiente;

c) Obras a cargo do Comitê Rio-2016: grupo de obras e serviços relacionados às ocorrências das competições olímpicas e paraolímpicas e que não servirão de legado. Indico, a título de exemplo, os serviços de instalações temporárias, as acomodações dos atletas (hospedagem, estadia, alimentação, etc) e o transporte de atletas e delegações.

8. Destaco que esta Corte está realizando ações de controle nos três instrumentos acima. Por intermédio do TC 004.185/2014-5, estão sendo efetivadas análises referentes à Matriz de



Responsabilidades e ao Plano de Antecipação e Ampliação de Investimentos em Políticas Públicas e, por intermédio do TC-008.486/2015-8, está sendo realizado o controle concomitante do orçamento do Comitê Rio-2016.

9. Trago também o resumo dos valores atualizados até abril/2015 das despesas previstas, conforme tabela abaixo:

Grupo	Recursos Municipais	Recursos Estaduais	Recursos Federais	Recursos Privados	Totais
Matriz de responsabilidades	689,4	0	1.679,11	4.239,5	6.608,01
Comitê Rio 2016				7.000	7.000,00
Plano de Políticas Públicas	3.947,62	8.562,15	1.486,71	10.592,30	24.588,78
Totais	4.637,02	8.562,15	3.165,82	21.831,80	38.196,79

Valores em R\$ milhões

10. No que concerne aos processos em andamento e já apreciados nesta Corte de Contas referentes aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, informo que diversas unidades técnicas estão empenhadas nesses trabalhos, os quais estão sendo aprofundados de acordo com os critérios de risco e materialidade em processos específicos.

11. Apresento a seguir a lista dos assuntos que estão sendo acompanhados por este Tribunal e os respectivos processos, ressaltando que o resumo e o status de cada processo encontram-se detalhados no Relatório que antecede este Voto.

- TC 004.185/2014-5 – Governança dos Jogos: Matriz de Responsabilidades e Plano de Políticas Públicas – Minha relatoria;
- TC 015.898/2014-8 – Governança dos Jogos: Legado – Minha relatoria;
- TC 010.138/2014-5 – Governança dos Jogos: Resultado Operacional do Comitê Rio 2016 – Minha relatoria;
- TC 032.345/2014-3 – Construção e restauração de arenas e instalações esportivas – Relatoria: Min. Raimundo Carreiro;
- TC 007.333/2014-5 – Legados esportivos – Relatoria: Min. Subst. Augusto Sherman;
- TC 021.654/2014-0 – Sistema Nacional do Desporto – Minha relatoria;
- TC 007.604/2015-7 – Segurança dos Jogos Rio-2016 – Relatoria: Min. Ana Arraes;
- TC 020.040/2014-8 – Fornecimento de energia elétrica para o Parque Olímpico da Barra e para o Complexo de Deodoro – Relatoria: Min. Raimundo Carreiro;
- TC 005.213/2014-2 – Financiamentos do BNDES para obras de mobilidade urbana vinculadas aos Jogos Rio-2016 – Relatoria: Min. Subst. Augusto Sherman;
- TC 031.560/2013-0 – Financiamento da Caixa Econômica Federal para os Jogos Rio-2016 – Relatoria: Min. José Múcio;
- TC 031.563/2013-9 – Financiamento do Banco do Brasil para os Jogos Rio-2016 – Relatoria: Min. José Múcio;
- TC 008.794/2015-4 – Aeroportos Santos Dumont e Galeão – Relatoria: Min. Walton Alencar Rodrigues;
- TC 011.846/2015-1 – Renúncia de receitas vinculadas aos Jogos Rio-2016 – Minha relatoria;
- TC 004.236/2014-9 – Construção de pieres no Porto do Rio de Janeiro voltados aos Jogos Rio-2016 – Relatoria: Min. Ana Arraes;
- TC 009.873/2015-5 – Oferta de hospedagem para os Jogos Olímpicos – Minha relatoria.

12. Com vistas à manutenção do acompanhamento **pari passu** que esta Corte de Contas tem procedido na organização dos Jogos, o qual tem sido efetivado pela relatoria de todos os meus pares, buscando o sucesso na realização do evento sem desperdícios de recursos públicos, proponho que seja determinado à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que, de acordo com os riscos



identificados em cada um dos processos acima mencionados, dê continuidade ao acompanhamento de tais assuntos, seja por intermédio de novos processos de monitoramento ou em processos já existentes, até que todas as pendências já identificadas sejam solucionadas ou haja perda de objeto.

13. Aponto abaixo áreas de risco que persistem ao longo dos trabalhos realizados por este Tribunal ou que foram detectadas em fiscalizações ocorridas neste primeiro semestre de 2015, nas quais o TCU também deve realizar um acompanhamento mais aprofundado:

- Execução das obras para os Jogos constantes da Matriz de Responsabilidades, dos Planos de Antecipação e Ampliação de Investimentos em Políticas Públicas e do Comitê Rio-2016;
- Transparência e planejamento dos Jogos (Matriz de Responsabilidades e dos Planos de Antecipação e Ampliação de Investimentos em Políticas Públicas);
- Custos parciais e totais dos Jogos por obra e serviço;
- Gastos públicos parciais e totais por ente federativo e por obra;
- Transferências de obras e serviços do Comitê Rio-2016 para os entes (União, Estado ou Município) e vice-versa;
- Sustentabilidade nas obras de infraestrutura para os Jogos Rio-2016;
- Legados ambientais dos Jogos para o Município e para o Estado do Rio de Janeiro;
- Divulgação dos Jogos Olímpicos no exterior;
- Preparação do Município e do Estado do Rio de Janeiro para a recepção dos turistas brasileiros e estrangeiros (hospedagem, apoio aos turistas, sinalização dos pontos turísticos, preparação dos trabalhadores da área de turismo, etc.);
- Comparativo das ações previstas no Dossiê de Candidatura com as ações que serão implementadas;
- Aquisição dos equipamentos esportivos que serão utilizados nas competições e planejamento com relação ao legado desses equipamentos;
- Instalações temporárias de energia elétrica.

14. Nessas condições, em conformidade com a Resolução-TCU nº 269/2015, que trata do sistema de planejamento desta Corte, proponho que seja determinado à Segecex que acompanhe por meio dos instrumentos de fiscalização que entender pertinente as questões identificadas no subitem 13 deste Voto.

15. Um tema de grande preocupação deste Tribunal se refere ao legado da infraestrutura dos Jogos Olímpicos para o Brasil, tratado no âmbito do TC-015.898/2014-8 de minha relatoria. Preocupo-me com esse assunto em razão do que esta Corte já identificou nos acompanhamentos de eventos semelhantes ocorridos no país, quais sejam, Jogos Pan Americanos de 2007 e Copa do Mundo de 2014, cujos investimentos dos escassos recursos públicos foram subaproveitados após o término das competições.

16. Verifiquei que este Tribunal já vem alertando Ministério do Esporte desde 2013 a respeito dessa necessidade (Acórdão nº 2.596/2013-TCU-Plenário). Constatei também que a data-limite para a entrega do Plano de Legado pelo Ministério do Esporte no âmbito do TC-015.898/2014-8 já está vencida, conforme determinação constante do Acórdão nº 706/2015-TCU-Plenário, e que, até a data deste Voto (aproximadamente um ano antes dos inícios dos Jogos Olímpicos), aquele órgão ministerial ainda não encaminhou a este Tribunal um planejamento efetivo e detalhado para a futura utilização das instalações esportivas e dos equipamentos esportivos após o término das competições.

17. Dessa forma, tendo em vista que um planejamento para utilização do legado olímpico é um benefício para toda a sociedade brasileira, entendo que deve ser dada ciência à Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro, unidade técnica responsável por atuar naquele processo, que, caso seja necessário, tome as providências cabíveis com vistas a possível apenação dos gestores responsáveis pela elaboração de tal Plano.

18. Cabe reforçar que o Plano de Legado, que já deveria ter sido entregue, necessita ser detalhado, informando a futura destinação de cada uma das obras e de cada um dos equipamentos esportivos adquiridos com dinheiro público, indicando os futuros responsáveis pela sua administração,



as fontes de recursos para sua manutenção (públicos ou privados), os valores necessários para seus custeios, as necessidades de reformas, etc.

19. Em adição, tendo em vista a necessidade de toda a sociedade brasileira de ter acesso tempestivo às informações atualizadas referentes aos acompanhamentos físico e financeiro de todas as obras relacionadas com os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, proponho que seja determinado à Segecex, por intermédio da Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura (Coinfra), que encaminhe no primeiro dia útil de cada trimestre (julho/2015, outubro/2015, janeiro/2016, abril/2016 e julho/2016) ao meu Gabinete, um relatório com os seguintes dados referentes às obras que tiveram aplicações de recursos federais (diretamente ou por financiamento dos bancos públicos – BNDES, Caixa ou Banco do Brasil):

- Percentual de execução de todas as obras;
- Progresso físico vs. **baseline** (percentual de execução previsto para a data);
- Órgão responsável pela execução da obra (Ministério do Esporte, Escritório de Gerenciamento de Projeto – EGP, RioUrbe, Comitê Rio-2016, etc);
- Lista de obras com previsão de atraso, apontando as causas do possível não cumprimento do prazo previsto;
- No caso de obras com previsão de atraso, indicar qual ente ou órgão é o responsável pela resolução do problema;
- Entidade responsável pelo repasse de recursos para a obra (União, Estado, Município, Comitê Rio-2016, etc);
- Dispêndios financeiros até a data, identificando a fonte de recursos (públicos ou privados) e, no caso de recursos públicos, o montante por ente (federal, estadual ou municipal).

20. Inclusive, entendo que tais dados, exceto os sigilosos, devem ser disponibilizados à todos os cidadãos interessados em tais informações. Dessa forma, proponho que seja determinado à Autoridade Pública Olímpica que disponibilize em seu sítio eletrônico as informações constantes do subitem 19, exceto as que forem consideradas sigilosas.

21. Conforme consta do subitem 47 do Relatório que antecede este Voto, *“houve compromisso no Dossiê de Candidatura de desenvolvimento da sustentabilidade, mediante ações como: utilização de fontes renováveis de energia; gestão de resíduos sólidos, execução de construções sustentáveis, etc. Também havia o compromisso de fazer os Jogos alavancarem ações de melhoria das condições ambientais da cidade, merecendo destaque os casos da despoluição da Baía de Guanabara e da Lagoa Rodrigo de Freitas”*.

22. Inclusive, nos subitens 9.4.1 e 9.4.2 do Acórdão nº 2.758/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Min. Aroldo Cedraz, esta Corte emanou as seguintes determinações à Segecex:

*“9.4.1 com base no Protocolo de Intenções celebrado entre o TCU, o TCE-RJ e o TCM-RJ, em 17/9/2013, estabeleça contatos com esses tribunais com o objetivo de viabilizar a realização de auditoria conjunta para avaliar as ações ligadas à sustentabilidade que vêm sendo implementadas pelos órgãos e entidades envolvidos na organização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos 2016;*

*9.4.2 por ocasião da elaboração do próximo relatório consolidador das ações de controle do TCU em relação aos Jogos, seja incluído capítulo que aborde a questão da inclusão de aspectos de sustentabilidade nas obras custeadas com recursos federais, a partir das constatações feitas em cada uma das fiscalizações individuais nesses empreendimentos;”*

23. Apesar daquela Secretaria Geral ter tomado as devidas providências com vistas ao cumprimento das determinações acima, proponho que, em reforço aos mandamentos acima, seja determinado àquela unidade básica que acompanhe por meio dos instrumentos de fiscalização que entender pertinente as seguintes questões:

- Lista de ações de sustentabilidade e de ações de melhoria do meio ambiente que estavam previstas no Dossiê de Candidatura;
- Comparativo entre a lista prevista e as obras que serão realmente executadas;
- Metas em termos de prazos e de produtos;



- Entes responsáveis por cada uma das obras de sustentabilidade ou de melhoria do meio ambiente;
- Em caso de não cumprimento das promessas do Dossiê de Candidatura, explicitar os motivos.

24. No que se refere à proposta da Coinfra para elaboração do próximo trabalho de consolidação no final do segundo semestre de 2015, conforme consta do subitem 95 do Relatório que antecede este Voto, consinto com tal proposição. No entanto, tendo em vista a relevância desse trabalho de compilação para o acompanhamento das ações voltadas para os Jogos Rio-2016 e a proximidade do evento, proponho que a data limite para envio dos trabalhos pela Segecex à este Gabinete seja o dia 15 de novembro de 2015.

25. Por fim, destaco o apoio recebido por todos os meus pares nos processos relacionados aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e ressalto que todas as fiscalizações acima tratadas constarão da terceira edição da cartilha “O TCU e as Olimpíadas Rio-2016”, importante instrumento de transparência para as ações relacionadas aos Jogos.

26. Além disso, os principais envolvidos na organização e execução desse evento de repercussão mundial debaterão a respeito desses temas ora analisados no seminário organizado pelos Tribunais de Contas dos três entes (União, Estado e Município do Rio de Janeiro), o qual será realizado na cidade do Rio de Janeiro, em 13 de agosto de 2015, cujo objetivo será a uniformização das informações a respeito dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 29 de julho de 2015.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES  
Relator

6



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ROMERO JUCÁ**

## **PARECER N° , DE 2015**

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 105, de 2014 (Projeto de Lei nº 689, de 2011, na origem), de autoria do Deputado Weliton Prado, que altera a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, para instituir princípios básicos e tratar de diversos aspectos de educação ambiental, bem como determinar ao Poder Público que incentive a realização de campanhas educativas com o objetivo de informar e conscientizar a população sobre a necessidade de adequação das tendências da moda e necessidades de vestuário à sustentabilidade ambiental.



**RELATOR: Senador ROMERO JUCÁ**

### **I – RELATÓRIO**

Submete-se ao exame exclusivo da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 105, de 2014 (Projeto de Lei nº 689, de 2011, na origem), de autoria do Deputado Weliton Prado.

O PLC nº 105, de 2014, altera dispositivos da Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA). Seu art. 1º acrescenta os incisos IX e X ao art. 4º dessa lei, com a finalidade de estabelecer, respectivamente, o reconhecimento da interdependência entre meio ambiente, seres humanos e animais e o estudo dos preceitos de bem-estar animal e das necessidades espécie-específicas dos animais como princípios básicos da educação ambiental.

A proposição modifica ainda o art. 10 da Lei nº 9.795, de 1999, o qual, em seu *caput*, dispõe sobre a educação ambiental como prática



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ROMERO JUCÁ**

educativa integrada, contínua e permanente em todos os níveis e modalidades de ensino formal, e acrescenta-lhe os incisos I a VII, que tratam de aspectos a serem observados na educação ambiental.

Além disso, o PLC em exame, em seu art. 3º, acresce dois incisos ao parágrafo único do art. 13 (incisos VIII e IX) da PNEA com o propósito de incluir, dentre as ações a serem incentivadas pelo Poder Público no ensino não formal, a realização de campanhas educativas com o objetivo de informar e conscientizar as pessoas sobre a necessidade de o vestuário e as tendências de moda adequarem-se à demanda por sustentabilidade ambiental, bem como a realização de campanhas educativas com o objetivo de informar e conscientizar as pessoas sobre a necessidade de as tendências da moda adequarem-se ao viés ético da sustentabilidade ambiental.

O art. 4º estabelece que a lei resultante do projeto entrará em vigor na data de sua publicação.

A proposição seguirá para o Plenário após deliberação por esta Comissão.

## II – ANÁLISE

Nos termos do inciso II do art. 102-A do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CMA opinar sobre o mérito do PLC nº 105, de 2014.

Ademais, uma vez que somente esta Comissão manifestar-se-á sobre a matéria antes de seu encaminhamento ao Plenário, incumbe-nos examinar também os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa.

O projeto não apresenta vícios de constitucionalidade, juridicidade ou regimentalidade, conforme evidenciado a seguir.

A matéria insere-se na competência do Congresso Nacional, nos termos do art. 48, *caput*, da Constituição Federal (CF). Com efeito, compete à União legislar concorrentemente com os Estados e Distrito Federal sobre proteção do meio ambiente e educação (art. 24, incisos VI e IX, respectivamente). Ademais, a proposição visa a alterar o marco normativo de cunho geral que institui a PNEA, a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999.



SF/15459.24406-80



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ROMERO JUCÁ**

A tramitação deu-se de forma regular. A iniciativa parlamentar foi exercida com base no *caput* do art. 61 da CF, não se subsumindo a nenhum caso de iniciativa privativa de outros Poderes.

No mérito, a proposição mostra-se de fundamental importância, sendo conveniente e oportuna sua aprovação.

De acordo com a PNEA, a educação ambiental constitui processo por meio do qual o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente. E, por ser componente essencial e permanente da educação nacional, a educação ambiental deve estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não formal.

É preciso reconhecer que os preceitos relacionados ao bem-estar animal estão diretamente relacionados ao modelo de desenvolvimento nacional sustentável proposto pela Constituição Federal, sobretudo ao analisarmos o inciso VII do art. 225 da Carta Magna, que institui como incumbência do Poder Público proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção das espécies ou submetam os animais a crueldade.

Em razão da valoração do direito de proteção aos animais garantido pelo texto constitucional, razão possui o relator da proposição junto à Câmara dos Deputados ao apontar que a Lei nº 9.795, de 1999, deve incluir de forma precisa e explícita um olhar mais atento ao bem-estar animal, pois, em geral, as abordagens dos trabalhos de educação ambiental voltados aos animais, no âmbito do ensino formal, dão conta, quase que exclusivamente, do problema referente à extinção das espécies.

Neste sentido, a proposição tem o mérito de acrescentar aos princípios básicos da educação ambiental o reconhecimento da interdependência entre meio ambiente, seres humanos e animais, além de estabelecer como princípio o estudo dos preceitos de bem-estar animal e das necessidades espécie-específicas.

Além disso, sendo um dos pilares da educação ambiental a construção de valores sociais, conhecimentos, atitudes e competências, tanto a educação em caráter formal quanto não formal devem estar voltadas à veiculação de informações e ao papel de conscientizar a coletividade no



SF/15459.24406-80



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ROMERO JUCÁ**

sentido de demarcar um novo comportamento social para com os animais. Inaceitável, em uma sociedade voltada à responsabilidade ética e socioambiental, tolerar atos que envolvam mutilação, sofrimento, angústia e uso ilimitado dos animais, pelo ser humano, como meros objetos.

Nesse contexto, louvável a proposição que visa a acrescentar dispositivos aos arts. 10 e 13, que tratam, respectivamente, da educação ambiental no ensino formal e não formal. Em relação à educação formal, acrescenta incisos e altera o *caput* do art. 10, de modo a prescrever, de forma não taxativa, os aspectos a serem observados na prática educativa. Os incisos I a IV tratam de valores já estabelecidos, direta ou indiretamente, como princípios básicos da educação ambiental (art. 4º da Lei nº 9.795, de 1999), mas de fundamental importância para as ações a serem desenvolvidas nas práticas de educação ambiental.

No entanto, os incisos V a VII introduzem aspectos inovadores e de grande relevância socioambiental, a exemplo da consciência do poder de mudança de práticas e hábitos, por meio de políticas públicas e de atitudes individuais, debates envolvendo temas atuais ambientais e a compreensão e a aplicação de preceitos de bem-estar animal e dos impactos derivados das ações e intervenções humanas sobre o meio e seus componentes.

Os acréscimos dos incisos VIII e IX ao art. 13 objetivam, no âmbito da educação ambiental não formal, estabelecer como práticas a serem incentivadas pelo Poder Público a realização de campanhas educativas com o objetivo de informar e conscientizar as pessoas sobre a necessidade de o vestuário e as tendências da moda adequarem-se à demanda por sustentabilidade ambiental, envolvendo menos utilização de matéria-prima, mais utilização de produtos reciclados, e ao viés ético da sustentabilidade ambiental, buscando produtos alternativos para confecção de vestuário e acessórios, visando a não elaboração a partir da extração ou utilização de peles de animais silvestres nativos ou exóticos, domésticos ou domesticados.

Nesse aspecto, entendemos que, embora louvável a iniciativa em estabelecer como práticas a serem incentivadas pelo Poder Público a realização de campanhas educativas com o objetivo de informar e conscientizar a coletividade sobre a necessidade de o vestuário e as tendências da moda adequarem-se à demanda por sustentabilidade ambiental, entendemos que a adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços devem ser incentivados em todos os setores.



SF/15459.24406-80



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ROMERO JUCÁ**

Com base no exposto, somos favoráveis à aprovação da proposição. E, como ponderamos anteriormente, embora o PLC sob exame apresente alterações aos arts. 10 e 13 da Lei nº 9.795, de 1999, cujo mérito é incontestável, julgamos ainda necessário aperfeiçoar sua redação.

Em prol da clareza e da boa técnica legislativa, devem-se suprimir os termos “necessariamente” e “independentemente de outros a serem acrescidos, de acordo com o desenvolvimento científico e cultural da sociedade” do *caput* do art. 10, introduzido pelo art. 2º da proposição, e inserir, em seu inciso V, a conjunção “e” após políticas públicas. Ainda, propõe-se a supressão dos incisos I a IV, pois esses dispositivos já constam como princípios básicos da educação ambiental. Opta-se por nova redação ao inciso VI que trata da promoção de debates sobre temas ambientais. Ao se tratar de aspectos a serem observados no âmbito da educação formal, entende-se que propor debates indica uma prática educacional e não um aspecto a ser observado, de modo a, inclusive, limitar estes temas a uma ação específica, cuja escolha deve ficar a cargo das instituições de ensino. Por fim, recomenda-se a inclusão de inciso referente à temática dos resíduos sólidos.

No tocante ao art. 13, propõe-se, igualmente, nova redação, a fim de adequar os preceitos à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, bem como adotar como práticas a serem incentivadas pelo Poder Público, campanhas educativas com a finalidade de conscientizar a sociedade quanto à necessidade de adotar padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços, bem como sensibilizar a sociedade para a importância do viés ético da sustentabilidade, no que diz respeito aos preceitos de bem-estar animal, inclusive o estímulo à conscientização para a guarda responsável e ao consumo e utilização de produtos de origem animal cuja fabricação ou confecção não importem em atos de abuso ou maus-tratos.

A partir dessas considerações, e com o intuito de aperfeiçoar a proposição legislativa, entendemos que o projeto merece acolhimento com as emendas a seguir apresentadas.

### III – VOTO

Pelo exposto votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 105, de 2014, com as seguintes emendas.

**EMENDA Nº – CMA**



SF/15459.24406-80



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ROMERO JUCÁ**

O art. 10 da Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, passa a vigorar com as seguintes alterações, na forma do art. 2º do PLC nº 105, de 2014:

“**Art. 2º** .....

‘**Art. 10.** A educação ambiental será desenvolvida como uma prática educativa integrada, contínua e permanente em todos os níveis e modalidades do ensino formal, envolvendo os seguintes aspectos:

I – reconhecimento do poder de mudança de práticas e hábitos, por meio de políticas públicas e de atitudes individuais;

II – difusão de conhecimentos sobre os impactos das mudanças climáticas e da perda da biodiversidade;

III – importância da adoção de padrões de produção e consumo sustentáveis para bens e serviços;

IV – valor da água como bem essencial ao desenvolvimento da vida, recurso natural limitado, de domínio público e a relevância da conservação desse recurso;

V – compreensão e aplicação dos preceitos de bem-estar animal e dos impactos derivados das ações e intervenções humanas sobre o meio e seus componentes;

VI – responsabilidade dos consumidores no acondicionamento diferenciado de acordo com o tipo de resíduo gerado e a relevância da coleta seletiva, reutilização, reciclagem e outras formas de destinação e disposição final adequadas de resíduos sólidos.

.....” (NR)

### EMENDA Nº – CMA

O parágrafo único do art. 13 da Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos VIII e IX, na forma do art. 3º do PLC nº 105, de 2014:

“**Art. 3º** .....

‘**Art. 13.** .....

*Parágrafo único*.....

.....



SF/15459.24406-80



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador **ROMERO JUCÁ**

VIII – a difusão de campanhas educativas com o objetivo de informar, conscientizar e estimular a sociedade a adotar padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços e a importância do uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais reciclados e recicláveis;

IX – a sensibilização da sociedade para a importância dos preceitos de bem-estar animal, inclusive o estímulo à conscientização para a guarda responsável e ao consumo e utilização de produtos de origem animal cuja fabricação ou confecção não importem em atos de abuso ou maus-tratos.””  
(NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/15459.24406-80



**SENADO FEDERAL**  
**PROJETO DE LEI DA CÂMARA**  
**Nº 105, DE 2014**  
(Nº 689/2011, na Casa de origem)

Altera a Lei nº 9.795, de 27 abril de 1999, que estabelece a Política Nacional de Educação Ambiental.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 4º da Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos IX e X:

“Art. 4º .....

.....

IX - o reconhecimento da interdependência entre meio ambiente, seres humanos e animais;

X - o estudo dos preceitos de bem-estar animal e das necessidades espécie-específicas dos animais.”(NR)

Art. 2º O art. 10 da Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 10. A educação ambiental será desenvolvida como uma prática educativa integrada, contínua e permanente em todos os níveis e modalidades do ensino formal, envolvendo, necessariamente, os seguintes aspectos, independentemente de outros a serem acrescidos, de acordo com o desenvolvimento científico e cultural da sociedade:

I - interdependência entre o meio natural, o socioeconômico e o cultural, sob o enfoque da sustentabilidade e ética;

II - interdependência entre as questões ambientais locais, regionais, nacionais e globais;

III - interdisciplinaridade no trato das questões ambientais;

IV - vinculação indispensável da temática ambiental ao processo democrático e participativo na sociedade;

V - consciência do poder de mudança de práticas e hábitos, por meio de políticas públicas de atitudes individuais;

VI - debates envolvendo:

a) mudanças climáticas;

b) produção sustentável;

c) consumo sustentável;

d) perda de biodiversidade;

e) conservação da água;

f) produção de energia;

g) infraestrutura adequada à sustentabilidade;

h) bem-estar animal;

VII - a compreensão e a aplicação dos preceitos de bem-estar animal e dos impactos derivados das ações e intervenções humanas sobre o meio e seus componentes.

....." (NR)

Art. 3º O parágrafo único do art. 13 da Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos VIII e IX:

"Art. 13. ....

Parágrafo único. ....

.....

VIII - a realização de campanhas educativas com o objetivo de informar e conscientizar as pessoas sobre a necessidade de o vestuário e as tendências da moda adequarem-se à demanda por sustentabilidade ambiental, envolvendo menos utilização de matéria-prima, mais utilização de produtos reciclados e maior criatividade na reutilização de peças já existentes, tendo em vista uma produção e um consumo mais conscientes e sustentáveis no setor;

IX - a realização de campanhas educativas com o objetivo de informar e conscientizar as pessoas sobre a necessidade de as tendências da moda adequarem-se ao viés ético da sustentabilidade ambiental, buscando produtos alternativos para confecção de vestuário e acessórios, visando a não elaboração a partir da extração ou utilização da pele de animais silvestres nativos ou exóticos, domésticos ou domesticados.”(NR)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## PROJETO DE LEI ORIGINAL Nº 689, DE 2011

Acrescenta inciso ao art. 13 da Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999;

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º- O art. 13 da Lei nº 9.795, de abril de 1999, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VIII:

“Art. 13 .....

VIII – a realização de campanhas educativas com o intuito de informar e conscientizar às pessoas sobre a necessidade da moda integrar-se ao meio ambiente, demonstrando alternativas para o uso de vestuário que não seja resultado de experiências dolorosas ou cruéis em animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos.”

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **Justificação**

Segundo o site da Revista MUNDO ESTRANHO da editora Abril, “os animais usados para fazer casacos de pele podem ser criados em cativeiro (como chinchilas, coelhos e martas) ou ser caçados em seu habitat (como focas, ursos e lontras). O abate ocorre quando o bicho atinge a maturidade e acontece sempre no inverno, quando o pelo é mais longo, brilhante e abundante.

Eles podem ser mortos a pauladas, estrangulados, eletrocutados com a introdução de ferramentas que fritam os órgãos internos, entre outras técnicas para resguardar a pele.

Para retirar a pele nas fazendas de criação de chinchilas, faz-se um pequeno corte no lábio inferior do animal e outro próximo ao órgão genital em seguida, é

introduzida uma vareta de ferro de um ponto a outro. Ela funciona como um suporte-guia para o corte, com um bisturi, se desprega a pele do animal, evitando danificá-la. Quanto mais intacto o couro, maior o seu valor de mercado.

Há entretanto, modos mais cruéis, como os que ocorrem em alguns locais da China, onde o animal é morto a pauladas e suas patas são decepadas, depois é dependurado pelo coto da pata, e seu couro é extraído a partir desse ponto com a ajuda de uma faca. A pele é puxada com força, como se fosse tirada ao avesso.

Em muitos casos, o animal ainda está vivo durante esse processo. Uma vez retirada, a pele é presa com alfinetes ou pregos numa tábua, onde ficará por alguns dias no processo de secagem. Nessa etapa, ela ganha forma definitiva e não vai mais encolher nem sofrer deformações.

Ora, no último evento de moda no Rio de Janeiro alguns estilistas usaram pele verdadeira de animais na passarela. O desfile causou espanto aos ambientalistas, tendo em vista o clima brasileiro que se mostra incompatível como uso de peles no inverno. Existem vários outros produtos que atendem o inverno brasileiro como por exemplo as técnicas do tricô e também as peles sintéticas que são mais leves, mais duráveis e práticas para cuidar.

Pensando em uma época onde a moda precisa coexistir, integrar-se com o meio ambiente e com todos os ecossistemas, o uso de peles de animais significa dizer não a essas necessidades. Assim a utilização de pele verdadeira de animais em um país de clima quente como o Brasil se mostra desarrazoado.

Vale destacar que o uso de peles verdadeiras enseja a prática de crueldades que causam sofrimento intenso nos animais. Muitas espécies de animais selvagens e domesticados são utilizados para o comércio de peles destinados a produção de casacos, acessórios, artigos de decoração entre outros.

Para as organizações de defesa dos animais, mais do que injustificada - há tecidos sintéticos e naturais que cumprem a função -, a atividade é extremamente cruel.

O comércio de peles já está proibido nos Estados Unidos e na Itália desde 2000. A União Europeia também aderiu a causa e aprovou lei que proíbe o comércio de produtos oriundos de pele de cães e gatos.

Insta salientar que o inverno é muito mais rigoroso nos Estados Unidos e na Itália do que no Brasil, entretanto como já dito acima, estes países já aderiram a proibição da comercialização de pele de animais.

Destarte, consideramos que o presente projeto deve ser aprovado, tendo em vista a importância do tema que visa informar e conscientizar às pessoas sobre a necessidade da moda integrar-se ao meio ambiente. A realização de campanhas educativas pelos poderes públicos Municipal, Estadual, Distrital e Federal demonstrará também alternativas para peças de inverno no Brasil, que não sejam resultados de experiências dolorosas ou cruéis em animais vivos, incentivando a não comercialização de peles de animais.

Ante o exposto, conto com os nobres pares para aprovação deste projeto de lei.

Sala das Sessões, em 14 de março de 2011.

**WELITON PRADO**  
Deputado Federal - PT/MG

---

**LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA****LEI N° 9.795, DE 27 DE ABRIL DE 1999.**

Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências

.....  
Art. 4o São princípios básicos da educação ambiental:  
.....

VIII - o reconhecimento e o respeito à pluralidade e à diversidade individual e cultural.  
.....

Art. 10. A educação ambiental será desenvolvida como uma prática educativa integrada, contínua e permanente em todos os níveis e modalidades do ensino formal.

§ 1o A educação ambiental não deve ser implantada como disciplina específica no currículo de ensino.

§ 2o Nos cursos de pós-graduação, extensão e nas áreas voltadas ao aspecto metodológico da educação ambiental, quando se fizer necessário, é facultada a criação de disciplina específica.

§ 3o Nos cursos de formação e especialização técnico-profissional, em todos os níveis, deve ser incorporado conteúdo que trate da ética ambiental das atividades profissionais a serem desenvolvidas.  
.....

Art. 13. Entendem-se por educação ambiental não-formal as ações e práticas educativas voltadas à sensibilização da coletividade sobre as questões ambientais e à sua organização e participação na defesa da qualidade do meio ambiente.

Parágrafo único. O Poder Público, em níveis federal, estadual e municipal, incentivará:  
.....

VII - o ecoturismo.  
.....

*(À Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle)*

Publicado no DSF, de 25/11/2014

---

Secretaria de Editoração e Publicações - Brasília-DF

OS: 14842/2014

7



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

**PARECER Nº           , DE 2015**

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 138, de 2015 (Projeto de Lei nº 5.284, de 2009, na origem), do Deputado Felipe Bornier, que “*veda a importação de pele de cães, gatos e animais selvagens exóticos e de artigos dela derivados*”.

Relator: Senador **RONALDO CAIADO**

**I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 138, de 2015 (Projeto de Lei nº 5.284, de 2009, na origem), que “*veda a importação de pele de cães, gatos e animais selvagens exóticos e de artigos dela derivados*” vem à análise da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA).

A proposição contém cinco artigos. O art. 1º estipula a proibição da importação de pele de cães, gatos e animais selvagens exóticos sem origem certificada, bem como de artigos derivados.



SF/15570.36041-66



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

O arts. 2º e 3º vedam a importação de pele de cães e gatos e de artigos dela derivados e de pele de animais selvagens exóticos sem origem certificada e de artigos dela derivados.

O art. 4º excetua das disposições dos arts. 2º e 3º as peles de animais e os artigos delas derivados destinados a instituições educativas e científicas. O derradeiro artigo estabelece a vigência da lei resultante da proposição a partir da data de sua publicação.

Segundo o Autor da proposição, a indústria das peles envolve cifras milionárias, e os métodos utilizados para captura, aprisionamento e abate envolvem práticas cruéis e intenso sofrimento dos animais, selvagens ou domésticos.

Da justificção extrai-se que *a maioria das peles e produtos derivados é proveniente da China, país que abrange 51% da produção mundial e em 2007, devido às inúmeras denúncias de prática de crueldade, a União Europeia aprovou diretiva que proíbe o comércio e a fabricação de produtos oriundos de pele de cães e gatos. Esse comércio já havia sido proibido nos Estados Unidos e na Itália desde 2000.*

## **II – ANÁLISE**

Conforme estabelece o Regimento Interno do Senado Federal em seu art. 102-A, inciso II, cabe a esta CMA opinar quanto





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

ao mérito das proposições que versem sobre a defesa do meio ambiente, especialmente sobre a proteção do meio ambiente e controle da poluição, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais e genéticos, florestas, caça, pesca, fauna, flora e recursos hídricos.

Na espécie, cabe-nos também opinar sobre aspectos constitucionais, jurídicos, regimentais e de técnica legislativa, em face desta proposição tramitar somente nesta Comissão.

De início, o art. 24, inciso VI, da Constituição Federal (CF) atribui competência concorrente à União, Estados e ao Distrito Federal para legislar, dentre outros, sobre fauna, caça, conservação da natureza e proteção do meio ambiente.

A matéria, ademais, não consta entre aquelas para as quais a Carta Magna reserva a sua iniciativa – de forma exclusiva – ao Presidente da República, a que se refere o art. 61 da Constituição.

Entendemos, portanto, que o Projeto de Lei da Câmara nº 138, de 2015, não apresenta quaisquer problemas de





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

constitucionalidade, material ou formal, ou de injuridicidade, em qualquer dos seus elementos.

Quanto ao mérito, cabe assinalar que a matéria tratada é de extrema relevância. Ao proteger os animais contra atos cruéis, especificamente no tocante à importação de peles oriundas de animais domésticos (cães e gatos) e selvagens sem origem certificada, o País passa a adotar medidas preventivas à comercialização de produtos oriundos de processos que causam sofrimento e maus-tratos aos animais.

A CF, ao estabelecer em seu art. 225, § 1º, VII, como dever do Poder Público *proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade*, estatui a obrigação de atuação legislativa a fim de coibir práticas nocivas e cruéis aos animais.

O comércio e a indústria de peles, em diversos países (principalmente na China, que é grande exportador), estão atrelados a maus tratos nos criatórios e, principalmente, na extração das peles. Nas fazendas de criação, os animais não são alimentados





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

propriamente, permanecem em pequenas gaiolas, expostos ao clima rigoroso de inverno, e desenvolvem comportamento doentio. As técnicas de captura, confinamento e transporte são igualmente cruéis. Já os métodos de abatimento envolvem golpes contra o chão, marretadas, além da depelagem do animal ainda vivo.

O Brasil deve seguir o exemplo de outros países e da União Europeia, em eliminar o comércio de roupas, acessórios e a fabricação de produtos vinculados a uma indústria que instiga a tortura contra os animais. Trata-se de uma proposição consentânea à legislação pátria que veda os maus-tratos a animais.

Entendemos, contudo, que o projeto merece aperfeiçoamentos, por meio de uma emenda substitutiva. A redação da proposição deve ser aperfeiçoada, pois o art. 1º contém vedações repetidas nos arts. 2º e 3º. Além disso, propomos nova redação ao art. 1º, a fim de especificar, nos incisos I e II, o âmbito de aplicação da vedação proposta. O inciso I do art. 1º que propomos trata, especificamente, da proibição da importação de peles de cães, gatos, coelhos e chinchilas domésticos e o II, de animais silvestres, exóticos





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

ou não, sem origem certificada, sem licença ou sem autorização da autoridade competente.

Ademais, propomos a alteração do art. 31 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei de Crimes Ambientais), para criminalizar a introdução de peles de animais sem a licença expedida pelo órgão ambiental competente e para aumentar a respectiva penalidade, eis que a pena de 3 (três) meses a 1 (um) ano é considerada irrisória para crimes com tamanha gravidade. A alteração visa equiparar a pena àquela prevista no art. 30 da Lei de Crimes Ambientais, que dispõe sobre o tipo penal de exportação de peles e couros sem a autorização da autoridade ambiental competente.

### III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **aprovação** do Projeto de Lei da Câmara nº 138, de 2015, com a emenda substitutiva a seguir apresentada.





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

## **EMENDA Nº – CMA (SUBSTITUTIVO)**

### **PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 138, DE 2015**

Veda a importação de pele de cães, gatos, coelhos e chinchilas domésticos e de animais selvagens e de artigos dela derivados e altera o art. 31 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A importação de peles de animais e artigos delas derivados é vedada para:

I – cães, gatos, coelhos e chinchilas domésticos;

II – animais selvagens sem origem certificada e sem licença ou autorização da autoridade competente.

*Parágrafo único.* Excetuam-se da disposição do *caput* peles de animais e artigos delas derivados destinados a instituições educativas e científicas, mediante autorização da autoridade competente.





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

**Art. 2º** Dê-se ao art. 31 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, a seguinte redação:

**“Art. 31.** .....

Pena – reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos, e multa.

Parágrafo único. Incorre nas mesmas penas quem introduz no País peles de animais ou artigos delas derivados vedados em lei.” (NR)

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Sala da Comissão, em de de 2015.**

**Senador RONALDO CAIADO**  
**DEMOCRATAS/GO**





**SENADO FEDERAL**

**PROJETO DE LEI DA CÂMARA**

**Nº 138, DE 2015**

(Nº 5.284, NA CASA DE ORIGEM)

Veda a importação de pele de cães, gatos e animais selvagens exóticos e de artigos dela derivados.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei veda a importação de pele de cães, gatos e animais selvagens exóticos sem origem certificada, bem como de artigos dela derivados.

Art. 2º É vedada a importação de pele de cães e gatos e de artigos dela derivados.

Art. 3º É vedada a importação de pele de animais selvagens exóticos sem origem certificada e de artigos dela derivados.

Art. 4º Excetua-se das disposições dos arts. 2º e 3º as peles animais e os artigos delas derivados destinados a instituições educativas e científicas.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**PROJETO ORIGINAL**

[http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=659473&filename=PL+5284/2009](http://www2.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=659473&filename=PL+5284/2009)

À COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO  
CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE.

8

**PARECER Nº      , DE 2015**

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 50, de 2012, que “altera a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis, e a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre o Código de Defesa do Consumidor”.

RELATOR: Senador **DAVI ALCOLUMBRE**

**I – RELATÓRIO**

Está sob exame nesta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 50, de 2012, de autoria do Senador Lobão Filho, que “*altera a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre o Código de Defesa do Consumidor*”.

Três artigos compõem o projeto.

O primeiro artigo amplia o limite de alçada dos juizados especiais cíveis estaduais de quarenta para sessenta vezes o salário mínimo, a mesma regra que hoje vigora para os juizados especiais federais. O segundo artigo elimina o recurso de apelação contra as decisões de primeira instância em ações individuais tomadas no âmbito das relações de consumo cujas condenações sejam iguais ou inferiores a sessenta salários mínimos, ou quando o direito controvertido não exceder a esse montante.

Ficam mantidos o recurso de embargos de declaração e o recurso de *embargos infringentes de alçada*, como prevê o art. 34, § 2º da Lei de Execuções Fiscais (LEF – Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980).



SF/15049.45360-50

O terceiro artigo trata da cláusula de vigência, prevendo a entrada em vigor da lei que resultar da proposição na data da sua publicação.

Em sua justificção, o autor anota que por questão de coerência é necessário equalizar os valores nas duas esferas federativas. Além disso, sustenta que, em virtude da elevação no ganho real dos salários nos últimos cinco anos, há enorme incremento no consumo e na sustentação da economia brasileira, multiplicando as demandas jurídicas. Por outro lado, o autor considera que a eliminao do recurso de apelao fortalece as decises de primeiro grau e confere maior efetividade aos provimentos em que o consumidor é interessado.

Não houve apresentao de emendas. E após o exame dessa Comissao a matéria segue, em caráter terminativo, para a Comissao de Constituio, Justia e Cidadania (CCJ).

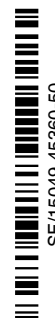
## II – ANÁLISE

O projeto de lei analisado versa sobre direito econômico e direito do consumidor, matéria de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal (art. 24, incisos I e V, da Constituio), compreendida entre as atribuies do Congresso Nacional (*caput* do art. 48 da Constituio).

A iniciativa parlamentar é legítima, por força do *caput* do art. 61 da Constituio e porque a matéria não se inclui entre as reservas do § 1º do mesmo artigo. Trata-se, portanto, de proposio legislativa formalmente constitucional.

Sob o enfoque da constitucionalidade material, o projeto não apresenta vícios, porque busca efetivar o princípio constitucional da defesa do consumidor (art. 170, inc. V, da Constituio).

A análise deste projeto pela Comissao de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalizao e Controle está em consonância com o art. 102-A, inciso III, alínea *a*, do Regimento Interno desta Casa, segundo o qual compete a esta Comissao opinar sobre normas e medidas voltadas à melhoria contínua das relaes de mercado.



Quanto à juridicidade, observa o projeto os aspectos de: *a)* inovação, dado que altera os limites econômicos das causas que serão submetidas ao Juizado Especial Cível; *b)* efetividade; *c)* adequação normativa, já que o tema deve estar previsto em lei ordinária; *d)* coercitividade; e *e)* generalidade, porquanto as normas do projeto se aplicam, indistintamente, a todos os fornecedores e consumidores de bens ou de serviços.

A proposição é vazada em boa técnica legislativa e não há inclusão de matéria diversa ao tema. As expressões utilizadas, por sua vez, preenchem os requisitos de redação das disposições normativas.

Acerca do mérito, não obstante, temos as seguintes considerações:

a) no que tange ao art. 1º da proposição, que altera o inciso I do art. 3º da Lei nº 9.099/1995, merece prosperar porque amplia o acesso do consumidor aos juizados especiais cíveis sempre que a causa versar sobre valor que supere quarenta salários mínimos, mas esteja limitada a sessenta salários mínimos;

Isso significa que causas que busquem condenação em valores como R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais), R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) e R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais), hoje proibidas de serem levadas aos juizados especiais, serão, com a aprovação do projeto, passíveis de serem analisadas no juizado especial cível. É obvio que, do ponto de vista do consumidor, a medida é benéfica e meritória, devendo ser, portanto, aprovada em sua íntegra.

b) Já o outro aspecto do projeto, com a redação oferecida pelo seu art. 2º, parece ser mais polêmico e delicado. Trata-se da supressão do recurso de apelação contra as decisões de primeira instância em ações individuais tomadas no âmbito das relações de consumo cujas condenações sejam iguais ou inferiores a sessenta salários mínimos, ou quando o direito controvertido não exceder a esse montante.



Para tanto, o autor sugere seja alterado o Código de Defesa do Consumidor (art. 85), para admitir tão somente embargos infringentes e de declaração. Observe-se aqui, por pertinente, que o mencionado dispositivo foi vetado pelo Poder Executivo, não se prestando, pois, à alteração proposta e, como tal, deveria constituir dispositivo novo a ser acrescentado.

Feita a rápida digressão, voltamo-nos para a supressão do duplo grau de jurisdição. Ainda que o STF entenda que não há óbice constitucional para a pretendida restrição, entendemos que não merece prosperar, por constituir um retrocesso jurídico e um incomensurável prejuízo para o direito do consumidor.

Importa aqui reproduzir excertos da Nota Informativa nº 1.035/2015, de autoria do Consultor Legislativo Roberto Sampaio Contreiras de Almeida, cujo teor adotamos, por expressar nosso pensamento quanto à restrição objeto do art. 2º da proposição em tela que, por certo, haverá de ser melhor analisado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, a quem compete pronunciar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da matéria.

*“(…) Quanto à mencionada redução das hipóteses de cabimento de recurso, registre-se que os dois únicos recursos propostos no projeto para as situações nele previstas são os embargos infringentes e de declaração, sendo que esses embargos não se confundem com os de idêntica denominação previstos no CPC de 1973 (art. 496, III) e que serão extintos pelo CPC de 2015. Trata-se daquele previsto no art. 34 da Lei de Execuções Fiscais (LEF – Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980). Com relação aos embargos de declaração, estão eles mantidos pelo CPC de 2015, conforme disposto no seu art. 994, IV.”*

Sobre seus desdobramentos:

*“(…) Ocorre que, como se vê, a ideia do autor do projeto de dar maior celeridade a tais processos, evitando envolver o segundo grau de jurisdição no deslinde da contenda judicial, haverá de enfrentar a questão dos agravos de*



*instrumento (os agravos retidos serão extintos pelo CPC de 2015), que, a despeito das alterações alvitradas, serão oponíveis contra as decisões interlocutórias de que trata o art. 1.015 do CPC de 2015, tendo como destinatário o tribunal de segundo grau (tribunais de justiça estaduais ou tribunais regionais federais).*

*Nesse sentido, é preciso considerar que a regra geral quanto às impugnações das decisões interlocutórias, a partir da entrada em vigor do CPC de 2015, será a impugnação em preliminar da apelação, se a decisão a seu respeito não comportar agravo de instrumento (art. 1.009 do CPC de 2015).*

*Desse modo, conclui-se que a supressão da apelação, com a previsão de embargos infringentes, seria medida imperfeita para surtir o efeito pretendido pelo autor da matéria, diante da pretendida inexistência da apelação e, ainda que se trate de agravo de instrumento, o envolvimento do segundo grau de jurisdição no julgamento da causa não estaria impedido.”*

*“(…) A toda evidência, o legislador infraconstitucional tem restringido as hipóteses de supressão do duplo grau de jurisdição às demandas de reduzido valor econômico, como no caso do art. 34 da Lei de Execuções Fiscais. Isso não se pode aplicar, decerto, a sentenças que alcancem a cifra de sessenta vezes o salário mínimo, isto é, R\$ 47.280,00, como propõe a alteração alvitrada pelo art. 2º do projeto, porquanto não é crível que valores dessa ordem possam ser considerados de pouco expressão, a justificar a impossibilidade de impugnação recursal de maior relevância. (...)”*

Ademais, o Brasil, como signatário do Pacto de San José da Costa Rica, recepcionado pela nossa Carta Política com status constitucional, e promulgado pela Presidência da República (Decreto nº 678/1992), garante, a toda a pessoa (nacional ou estrangeiro aqui residente) “direito a um recurso simples e rápido ou qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que as proteja contra atos que



violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção” (art. 25 da Convenção).

Em conclusão, o projeto, escoimado da imperfeição apontada, deve ser aprovado porque contribui para a celeridade judicial na solução de desavenças contratuais nas relações de consumo.

### **III – VOTO**

Em virtude do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 50, de 2012, com a emenda que ora apresentamos.

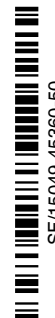
#### **EMENDA Nº 1 - CMA (ao PLS nº 50, de 2012)**

Suprima-se o art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 50, de 2012, renumerando-se o art. 3º como art. 2º.

Sala da Comissão, 14 de julho de 2015.

Senador **DAVI ALCOLUMBRE**, Relator

, Presidente



SF/15049.45360-50



## SENADO FEDERAL

### PROJETO DE LEI DO SENADO

### Nº 50, DE 2012

Altera a lei nº 9.099 de 26 de setembro de 1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre o Código de Defesa do Consumidor.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º - O inciso I do artigo 3º da Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º.....

I – as causas cujo valor não exceda a 60 (sessenta) salários mínimos:

.....

Art. 2º - O art. 85 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 85 – Das sentenças proferidas nas ações individuais de que trata este código, cujas condenações sejam iguais ou inferiores a 60 (sessenta) salários mínimos, só se admitirão embargos infringentes e de declaração.

§ 1º - Para os efeitos desde artigo, considerar-se-á o valor da condenação, excluídos quaisquer acessórios.

§ 2º - Aplica-se o disposto neste artigo quando o direito controvertido não exceder a 60 (sessenta) salários mínimos.

§ 3º - Os embargos infringentes serão deduzidos no prazo de 15 (quinze) dias perante o mesmo juízo, em petição fundamentada.

2

§ 4 – Ouvindo o embargado, em igual prazo, serão os autos conclusos ao juiz, que, dentro de 20 (vinte) dias, os rejeitará ou reformará a sentença.

Art. 3º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

O Projeto objetiva prestar maior efetividade às decisões judiciais e assim atenuar o volume dos recursos que chegam aos Tribunais.

A regra é, infelizmente, a provisoriedade das sentenças de primeiro grau. Isso desestimula o juiz democrático, pois, invariavelmente, terá sua decisão questionada. Se por um lado a importância da atual sistemática de recurso é inegável; por outro, há um abuso no direito de recorrer.

Há opiniões avaliadas que sustentam que, em determinadas causas, seria perfeitamente razoável estabelecer um limite de alçada para o julgamento da ação de ser recurso, especialmente perante os Tribunais de Justiça até determinado valor.

Aliás, tal procedimento encontra previsão na Lei de Execução Fiscal (Lei nº 6.830/1980), mais precisamente em seu artigo 34 que estabelece caber embargos infringentes e de declaração para o próprio juiz da causa.

Portanto, a proposição legislativa não se impõe como nenhuma novidade inviável ou ilegal, tendo, inclusive, decisões recentíssimas (10/06/2011) específica sobre o tema, do C. STF, no AG. REG. No RecExt 460.162-1 – RS, que, à unanimidade, aprovou voto da lavra do Exm. Min. Marco Aurélio, assim ementado:

Recurso Extraordinário – Art. 108, Inciso II da Constituição Federal – Desprovisamento do Agravo. consoante a Jurisprudência do Supremo, o inciso II do art. 108 da lei fundamental não é norma instituidora de recurso. O dispositivo apenas define a competência para o julgamento daqueles criados pela lei processual. Nada impede a opção legislativa pela inviabilidade de inconformismo dirigido à segunda instância.

A questão restou definitivamente decidida recentemente (10/06/2011), no julgamento do Pleno do C. Supremo Tribunal Federal, quando reconheceu, em procedimento de repercussão geral, a CONSTITUCIONALIDADE, da norma no art. 34 da LEF, reafirmando a jurisprudência anterior da Corte sobre a matéria.

Nesse caminho, o C. STJ, através de sua primeira Turma, no AI 525.208 (Exmo. Rel. Min. Francisco Falcão), igualmente entendeu CONSTITUCIONAL a referida norma.

Diante do exposto, a proposta consiste em promover alteração no Código de Proteção e Defesa do Consumidor (CDC) no seguinte sentido:

## 3

1- Elevar o valor da causa nos juizados cíveis para o patamar de 60 salários mínimos.

**Justificativa:** Obedecendo ao princípio da simetria, hoje a lei 10.259/2001, que criou os juizados cíveis e criminais no âmbito da Justiça Federal, estabeleceu no art. 3º a competência do juizado cível federal para julgar causas até o valor de sessenta salários mínimos (Art. 3º Compete ao Juizado Especial Federal Cível processar, conciliar e julgar causas de competência da Justiça Federal até o valor de sessenta salários mínimos, bem como executar as suas sentenças). Assim, nada mais coerente do que trazer esta norma para a justiça estadual, visando, em última análise, equalizar os valores nas duas esferas federativas.

Ademais, os produtos hoje comercializados, notadamente de informática, roupas e outros manufaturados, além dos serviços, tiveram uma majoração considerável de preço, tanto que o aumento do custo de vida e a positiva transposição das classes “C” e “D”, em virtude da elevação no ganho real dos salários, nos últimos cinco anos, ensejou enorme incremento no consumo e na sustentação da economia brasileira, multiplicando as demandas judiciais.

2- Estabelecer no CDC que nas ações em que a condenação não ultrapassar sessenta salários mínimos (simetria ao art. 475, § 2º, do CPC, art.

3º, da Lei nº 10.259/2001 – Juizados Especiais Cíveis e Criminais Federais, e art. 2º, Lei nº 12.153/2009 – Juizados Especiais da Fazenda Pública dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios) serão julgados, se a parte optar pelo juízo cível, em única e última instância, cabendo embargos infringentes e de declaração para o próprio juiz da causa, como prevê a LEF, e já assim o dispõe em seu art. 34 e § 2º.

**Justificativa:** Essa sugestão visa dar maior celeridade e efetividade às decisões em que o consumidor é autor, determinando que possa receber o resultado da condenação em tempo infinitamente menor que nos dias atuais. Demais disso, em sendo norma processual, terá aplicação imediata, diminuindo, de uma só vez, centenas de milhares de recursos que estão acumulados nos Tribunais de Justiça aguardando julgamento. O Estado de São Paulo, por exemplo, poderá baixar os seus processos, cabendo ao juízo de primeiro grau, ao recebê-lo, promover a vista às partes, que manejarão ou não os embargos infringentes, os quais, ouvida a parte contrária, merecerão solução de forma mais simples, efetiva e definitiva.

3- Os processos em que a parte preferir demandar perante o juizado especial cível poderá deflagrá-los normalmente, eis que, as Turmas Recursais se encarregarão, como nos dias atuais, de julgar os recursos.

Pode-se afirmar que os benefícios que essa proposta trará serão enormes e poderão ser elencados, dependendo do prisma de cada interessado.

A rapidez da prestação jurisdicional para o consumidor, geralmente hipossuficiente, o fortalecimento do juiz de primeiro grau e a efetividade de suas decisões, bem como o desafogo dos tribunais de justiça e superiores, seriam a pedra de toque do fim colimado.

Inegável que o aumento da alçada para 60 salários mínimos trará benefícios a uma parcela maior de consumidores, antigos e novos, os quais, muitas vezes, são excluídos

4

do juizado porque os seus produtos e serviços alcançam, na atualidade, valor mais elevado.

A proposta legislativa, além da desejada redução dos processos, busca a valorização dos Tribunais de Justiça, afetando-lhes, em consequência, processos de real e absoluto interesse social, público e privado.

Hoje, a estatística aponta no sentido de que mais de 40% dos processos submetidos aos TJs, visam a compensação por dano moral.

Sem olvidarmos da importância cidadã da pretensão consumerista, não se afigura razoável, inexistindo tempo útil suficiente em razão do legítimo e constitucional direito de acesso, a análise de tantas ações, inviabilizando o necessário e cuidadoso exame das questões de maior relevância, culminando por conduzi-las, todas, ao mesmíssimo tratamento. Vemos uma verdadeira evasão desse último citado tipo de demanda (de maior relevância) para o rentável mercado de arbitragem.

Em contrapartida, valores imateriais e jurisdicionais respeitáveis, fruto do conhecimento adquirido ao longo de vários anos de estudo e experiência de seus membros (magistrados) são colocados de lado, os quais se veem obrigados a decidir, essencialmente, sobre infundáveis discussões a respeito de valor de dano moral a ser arbitrado, se quatro ou cinco mil reais, afugentando, assim, as grandes demandas judiciais existentes e as que estariam por vir em decorrência da recuperação econômica do País.

A proposta é simples e viável, sob os aspectos acima considerados, sendo, portanto, de fundamental importância para fortalecer o Poder Judiciário.

Sala das Sessões,

Senador **LOBÃO FILHO**

5  
*LEGISLAÇÃO CITADA*

**LEI Nº 9.099, DE 26 DE SETEMBRO DE 1995.**

Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**Capítulo II**

**Dos Juizados Especiais Cíveis**

**Seção I**

**Da Competência**

Art. 3º O Juizado Especial Cível tem competência para conciliação, processo e julgamento das causas cíveis de menor complexidade, assim consideradas:

I - as causas cujo valor não exceda a quarenta vezes o salário mínimo;

II - as enumeradas no art. 275, inciso II, do Código de Processo Civil;

III - a ação de despejo para uso próprio;

IV - as ações possessórias sobre bens imóveis de valor não excedente ao fixado no inciso I deste artigo.

§ 1º Compete ao Juizado Especial promover a execução:

I - dos seus julgados;

II - dos títulos executivos extrajudiciais, no valor de até quarenta vezes o salário mínimo, observado o disposto no § 1º do art. 8º desta Lei.

§ 2º Ficam excluídas da competência do Juizado Especial as causas de natureza alimentar, falimentar, fiscal e de interesse da Fazenda Pública, e também as relativas a acidentes de trabalho, a resíduos e ao estado e capacidade das pessoas, ainda que de cunho patrimonial.

6

§ 3º A opção pelo procedimento previsto nesta Lei importará em renúncia ao crédito excedente ao limite estabelecido neste artigo, excetuada a hipótese de conciliação.

**LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990.**

**TÍTULO III**

**Da Defesa do Consumidor em Juízo**

**CAPÍTULO I**

**Disposições Gerais**

Art. 85. (Vetado).

Art. 86. (Vetado).

Art. 87. Nas ações coletivas de que trata este código não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogados, custas e despesas processuais.

Parágrafo único. Em caso de litigância de má-fé, a associação autora e os diretores responsáveis pela propositura da ação serão solidariamente condenados em honorários advocatícios e ao décuplo das custas, sem prejuízo da responsabilidade por perdas e danos.

Art. 88. Na hipótese do art. 13, parágrafo único deste código, a ação de regresso poderá ser ajuizada em processo autônomo, facultada a possibilidade de prosseguir-se nos mesmos autos, vedada a denúncia da lide.

*(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, em decisão terminativa)*

Publicado no **DSF**, em 15/03/2012.

9

**PARECER Nº , DE 2015**

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 676, de 2015, do Senador José Maranhão, que *dispõe sobre a embalagem para a comercialização de soda cáustica líquida e água sanitária, e dá outras providências.*



Relator: Senador **VALDIR RAUPP**

**I – RELATÓRIO**

Encontra-se nesta Comissão, para exame e decisão, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 676, de 2015, de iniciativa do Senador José Maranhão, estruturado em três artigos.

O *caput* do art. 1º estabelece que os produtos soda cáustica líquida (hidróxido de sódio) e água sanitária (hipoclorito de sódio) somente poderão ser comercializados no varejo quando acondicionados em embalagem plástica rígida, opaca, reforçada, de difícil ruptura, hermética e com tampa de dupla segurança, à prova de abertura por crianças, “de maneira a assegurar que não seja facilmente aberta mesmo após a sua primeira abertura”.

O parágrafo único do art. 1º determina que o rótulo dos produtos referidos no *caput* deve conter advertência, em destaque, na forma do regulamento, informando o risco de lesões e intoxicações graves, com possibilidade de óbito.

O art. 2º define que o descumprimento das disposições da lei que porventura resultar da aprovação desse projeto configurará infração sanitária e sujeitará o infrator às penalidades previstas na Lei nº 6.437, de 20

de agosto de 1997, sem prejuízo das demais sanções de natureza civil, administrativa e penal cabíveis.

O art. 3º estipula que a lei em que eventualmente se converter a proposta entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificção, o autor aponta que o objetivo do projeto é proteger crianças e adolescentes contra a ingestão acidental do produto. Ele também argumenta que existe falta de supervisão e negligência dos responsáveis no que tange ao ato de guardar essas substâncias em locais acessíveis a crianças e ao seu acondicionamento em embalagens inadequadas e atrativas.

Após a apreciação deste colegiado, o PLS nº 676, de 2015, será remetido à Comissão de Assuntos Sociais (CAS), em decisão terminativa.

Não foram oferecidas emendas à proposição.

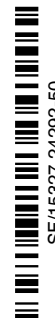
## II – ANÁLISE

Consoante o art. 102-A, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal, compete a esta Comissão pronunciar-se sobre o mérito de temas atinentes à defesa do consumidor.

O mérito da proposição em comento será examinado à luz das disposições da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor (CDC).

O art. 6º da norma consumerista versa sobre os direitos básicos do consumidor. Note-se que o projeto em referência está em perfeita consonância com dois desses direitos, a saber: (i) a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos (inciso I); e (ii) a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem (inciso III). Ademais, os arts. 8º a 10 cuida da proteção à saúde e segurança do consumidor.

Com efeito, o PLS nº 676, de 2015, vem complementar a proteção da vida, saúde e segurança preconizada no Código de Defesa do



Consumidor, de forma a contribuir para o aprimoramento das relações de consumo. De fato, é preciso mitigar o risco de acidentes advindos da ingestão acidental desses produtos por crianças e adolescentes. Para tanto, cabe ao Poder Público a edição de normas e a realização de ações de controle e fiscalização. Ademais, é notório que a observância dos preceitos legais só pode ser assegurada pela constante e efetiva fiscalização. Por conseguinte, reputamos necessário imprimir maior rigor na fiscalização da fabricação e comercialização desses produtos. Portanto, julgamos válida e oportuna toda iniciativa com o intuito de prevenir os graves problemas de saúde pública.

De todo modo, acreditamos que a apreciação do mérito será adequadamente realizada no âmbito da CAS, porquanto o enfoque do PLS nº 676, de 2015, é a proteção e a defesa da saúde, competência daquela Comissão.

### III – VOTO

Ante o exposto, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 676, de 2015.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





## SENADO FEDERAL

### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 676, DE 2015

Dispõe sobre a embalagem para a comercialização de soda cáustica líquida e água sanitária, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Os produtos soda cáustica líquida (hidróxido de sódio) e água sanitária (hipoclorito de sódio) só poderão ser comercializados no varejo quando acondicionados em embalagem plástica rígida, opaca, reforçada, de difícil ruptura, hermética, com tampa de dupla segurança à prova de abertura por crianças, de modo a garantir que não seja facilmente aberta mesmo após a sua primeira abertura.

*Parágrafo único.* O rótulo dos produtos referidos no *caput* deve conter, na forma do regulamento, advertência, em destaque, informando o risco de lesões e intoxicações graves, com possibilidade de óbito.

**Art. 2º** O descumprimento do disposto nesta Lei configura infração sanitária e sujeita o infrator às penalidades previstas na Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1997, sem prejuízo das demais sanções de natureza civil, administrativa e penal cabíveis.

**Art. 3º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

Nos termos do art. 23, inciso II, da Constituição Federal, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde pública. Também está expressa no art. 24, incisos XII e XV, a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre defesa da saúde e proteção à infância e à juventude, respectivamente.

Dados de pesquisas realizadas por especialistas da Faculdade de Medicina do ABC, especialmente o Dr. Bruno Galhardi, indicam que, no Brasil, acidentes causados por soda cáustica provocam 140 mil internações anuais na rede pública de saúde, das quais seis mil resultam em morte da vítima. Sobre esse tema, o Professor Uenis Tannuri, Chefe do Serviço de Cirurgia Pediátrica, do Instituto da Criança do Hospital das Clínicas, da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (FMUSP), adverte que a ingestão acidental de produtos contendo soda cáustica foi responsável por milhares de casos de intoxicação, com sequelas irreversíveis para as vítimas.

O Professor Dr. Sérgio Tomaz Schettini, Chefe do Serviço de Cirurgia Pediátrica do Hospital Municipal Infantil Menino Jesus de São Paulo, autor de artigos em publicações internacionais – como a *Pediatric Surgery International* –, relata dados alarmantes de acidentes com a soda cáustica, sendo um dos entusiastas da restrição ao comércio do hidróxido de sódio na forma líquida, porque testemunha, no dia a dia ambulatorial, vidas ceifadas ou eternamente marcadas por acidentes que poderiam ter sido evitados com pequenos cuidados.

Da mesma forma, o manuseio de água sanitária também é responsável por número significativo de acidentes, envolvendo a ingestão do produto principalmente por crianças, que o confundem com outras bebidas. Na maioria dos casos, a substância está guardada em local de fácil acesso, em garrafa plástica de refrigerante, o que aguça ainda mais a curiosidade infantil, potencializada pela coloração e cheiro de alguns produtos comercializados em embalagens transparentes.

Como já dito, o grupo de envolvidos nesses acidentes é composto fundamentalmente por crianças e adolescentes, que costumam ingerir o produto por confundi-lo com outra bebida. Dentre as principais causas da ingestão acidental estão a falta de supervisão e a negligência dos responsáveis, que guardam essas substâncias em locais acessíveis, além do acondicionamento das substâncias em embalagens inadequadas e atrativas.

Acreditam os pesquisadores desse assunto que mais da metade desses acidentes não ocorreria se os referidos produtos fossem comercializados em embalagens adequadas.

Sensibilizado com os dados apresentados pelos pesquisadores e com o drama das vítimas acometidas, submetemos à apreciação das duas Casas do Congresso Nacional a presente proposição. Apesar de a exigência de embalagem segura ser uma providência legislativa aparentemente simples, tem o poder de evitar que a vida de milhares de crianças e adolescentes seja marcada por trágicos acidentes devidos à ingestão de soda cáustica líquida ou água sanitária.

Sendo assim, contamos com o apoio dos ilustres Pares a esta proposta de inegável alcance social e de defesa da saúde pública.

3

Sala das Sessões,

Senador **JOSÉ MARANHÃO**

### **LEGISLAÇÃO CITADA**

[Constituição de 1988 - 1988/88](#)  
[inciso II do artigo 23](#)  
<urn:lex:br:federal:lei:1997;6437>

*(Às Comissões de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; e de Assuntos Sociais, cabendo à última decisão terminativa)*

10

**PARECER N°      , DE 2015**

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 443, de 2013, do Senador Cássio Cunha Lima, que altera os arts. 5º-A e 51 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências, para determinar a obrigatoriedade de plantio de árvores nos conjuntos habitacionais.

RELATOR: Senador **PAULO ROCHA**

**I – RELATÓRIO**

Submete-se ao exame, em sede de decisão terminativa, da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 443, de 2013, de autoria do Senador Cássio Cunha Lima, que objetiva, mediante a alteração da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), determinar a obrigatoriedade de plantio de árvores nos conjuntos habitacionais.

O art. 1º do PLS altera no art. 5º-A da referida Lei nº 11.977, de 2009, que estabelece os critérios a serem observados para a implantação de empreendimentos no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), um dos subprogramas do PMCMV, o inciso II, para determinar que na adequação ambiental do projeto seja incluída a



SF/15241.88008-72

implantação de áreas verdes no interior do conjunto habitacional e em cada lote individualizado.

O art. 1º da proposição também acrescenta parágrafo único ao art. 5-A da Lei da PMCMV, para tornar obrigatório o plantio de árvores em quantitativo correspondente a, no mínimo, uma árvore por unidade habitacional nas áreas verdes implantadas no interior do conjunto habitacional e em cada lote individualizado.

O mesmo art. 1º do projeto altera no art. 51 da Lei nº 11.977, de 2009, que disciplina o conteúdo mínimo do projeto de regularização fundiária de assentamentos urbanos, o inciso III, para acrescentar a implantação de áreas verdes com o plantio de, no mínimo, uma árvore por lote individualizado nas medidas necessárias para promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada.

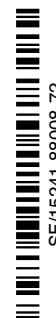
O art. 2º determina que a lei decorrente entre em vigor na data de sua publicação.

Na CMA não foram apresentadas emendas ao projeto.

## II – ANÁLISE

Compete à CMA, nos termos do art. 102-A, inciso II, alínea *a*, do Regimento Interno do Senado Federal, opinar sobre assuntos atinentes à proteção do meio ambiente. Por se tratar da Comissão incumbida de analisar o projeto em decisão terminativa, cabe a este colegiado igualmente apreciar os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição.

Em relação à constitucionalidade, note-se que o PLS nº 443, de 2013, está de acordo com o art. 24, inciso VI, da Constituição Federal, por tratar de tema de competência legislativa da União. Desse modo, incumbe ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria e é legítima a iniciativa parlamentar, nos termos do art. 61 da Carta Magna. Não há norma constitucional que, no aspecto material, esteja em conflito com o teor da



proposição em exame. A iniciativa apresenta boa técnica legislativa e também atende aos requisitos de juridicidade e regimentalidade.

Com relação ao mérito, o objetivo da proposição é garantir a sustentabilidade urbanística, social e ambiental do programa Minha Casa, Minha Vida e das áreas sujeitas à regularização fundiária de assentamentos urbanos. O autor da proposta também acredita que seria insignificante o custo associado à exigência de plantio de, no mínimo, uma árvore por lote individualizado.

No entanto, salvo melhor juízo, não nos parece que o projeto traga efetiva contribuição para a melhoria da qualidade ambiental, uma vez que a Lei nº 11.977, de 2009, já prevê que, tanto no caso do PMCMV quanto dos projetos de regularização fundiária em áreas urbanas, seja exigida a adoção de medidas de sustentabilidade ambiental e de adequação ambiental dos projetos.

O quantitativo de árvores, a definição de área não-edificável, a viabilidade e a forma do plantio, bem como as espécies utilizadas, por exemplo, são condicionantes a serem estabelecidas a partir do licenciamento urbanístico, com base em normas locais de uso e ocupação do solo, conforme a realidade do município. Tais exigências podem ser fixadas no âmbito do licenciamento ambiental do empreendimento, quando este for exigido. Portanto, seria inviável reservar áreas específicas no interior do conjunto habitacional para o plantio de árvores, conforme determina o PLS.

Além disso, não existem garantias de que os proprietários cuidem e preservem sua única árvore e não deem novo destino à área. Em consequência, ao longo do tempo, a mínima melhoria da qualidade ambiental decorrente do plantio de mudas em cada lote se deterioraria.

Finalmente, as exigências estabelecidas no projeto poderiam inviabilizar os empreendimentos do programa, apesar do baixo custo unitário de uma muda vegetal. A obrigatoriedade prevista no PLS certamente recairá sobre os responsáveis pelos empreendimentos do PMCMV e pela regularização fundiária de assentamentos urbanos – União em parceria com Estados, Municípios, empresas e entidades sem fins



lucrativos –, uma vez que a eles se destina o comando dos arts 5º-A, II, e 51, III, nos termos da vigente lei. A obrigação de plantar uma muda de árvore em cada lote acarretaria uma elevação do custo de cada um desses projetos habitacionais, além de aumentar o preço final dos imóveis, que são destinados prioritariamente à população de baixa renda.

Em consequência, pelas razões elencadas acima, entendemos que a proposição deva ser rejeitada.

### III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 443, de 2013.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





**SENADO FEDERAL**  
**PROJETO DE LEI DO SENADO**  
**Nº 443, DE 2013**

Altera os arts. 5º-A e 51 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências, para determinar a obrigatoriedade de plantio de árvores nos conjuntos habitacionais.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Os arts. 5º-A e 51 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, passam a vigor com as seguintes alterações:

“**Art. 5º-A.** .....

.....

II – adequação ambiental do projeto, incluindo a implantação de áreas verdes no interior do conjunto habitacional e em cada lote individualizado;

.....

*Parágrafo único.* Nas áreas verdes previstas no inciso II do *caput* deverão ser plantadas árvores em quantitativo correspondente a, no mínimo, uma árvore por unidade habitacional.” (NR).

“**Art. 51.** .....

.....

III – as medidas necessárias para promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo a implantação de áreas verdes com o plantio de, no mínimo, uma árvore por lote individualizado, assim como as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;

.....” (NR).

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

O Projeto de Lei do Senado que ora apresentamos altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que *dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências*, para determinar a obrigatoriedade de implantação de áreas verdes, com o plantio de árvores nos conjuntos habitacionais abrangidos pelo programa. O objetivo principal da proposição é garantir a sustentabilidade urbanística, social e ambiental do programa Minha Casa, Minha Vida e das áreas sujeitas à regularização fundiária de assentamentos urbanos.

As alterações propostas pela matéria determinam que, na adequação ambiental desses empreendimentos sejam implantadas áreas verdes, com o plantio de, no mínimo, uma árvore por lote individualizado. Propomos essa medida tanto para o subprograma denominado Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), quanto nos projetos de regularização fundiária em áreas urbanas.

A proposição encontra fundamento no art. 225 da Constituição Federal, que prevê o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Fundamenta-se, ainda, no regime de proteção de áreas verdes urbanas estabelecido por meio da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 – o novo Código Florestal, que em seu art. 25, inciso III, o exige o estabelecimento de “áreas verdes nos loteamentos, empreendimentos comerciais e na implantação de infraestrutura”. Tal exigência harmoniza-se com o direito de todos à sadia qualidade vida nas cidades, em que as áreas verdes desempenham papel fundamental.

Entendemos, finalmente, que seria insignificante o custo associado à exigência de plantio de, no mínimo, uma árvore por lote individualizado. Ao mesmo tempo, essa prática asseguraria que os conjuntos habitacionais fossem contemplados com a devida adequação ambiental, social e paisagística decorrente da presença de árvores em áreas verdes, evitando que se consolidem meros conjuntos de concreto.

Por todas essas razões, pedimos o apoio das Senhoras e Senhores Senadores para este projeto.

Sala das Sessões,

Senador **CÁSSIO CUNHA LIMA**

**LEGISLAÇÃO CITADA****LEI Nº 11.977, DE 7 DE JULHO DE 2009.**

Conversão da Medida Provisória nº 459, de 2009

Mensagem de veto

Texto compilado

(Regulamento)

Vide Lei nº 12.868, de 2013

Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

**O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no exercício do cargo de **PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

.....  
.....  
Art. 5º-A. Para a implantação de empreendimentos no âmbito do PNHU, deverão ser observados: (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

I - localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo federal, observado o respectivo plano diretor, quando existente; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

II - adequação ambiental do projeto; (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

III - infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica; e (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

IV - a existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público. (Incluído pela Lei nº 12.424, de 2011)

.....  
.....

Art. 51. O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:

I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;

II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;

III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;

IV - as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e (Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011)

V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

§ 1º O projeto de que trata o caput não será exigido para o registro da sentença de usucapião, da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia.

§ 2º O Município definirá os requisitos para elaboração do projeto de que trata o caput, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados.

§ 3º A regularização fundiária pode ser implementada por etapas.

*(À Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, em decisão terminativa)*

Publicado no **DSF**, de 25/10/2013.

11

**PARECER Nº , DE 2015**

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 105, de 2014, do Senador Lobão Filho, que “*altera o art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de dezembro de 1990, para reconhecer o direito do consumidor ao imediato cancelamento do pagamento junto à administradora de cartão de crédito, sem necessidade prévia anuência do prestador de serviço*”.



RELATOR: Senador **DAVI ALCOLUMBRE**

**I – RELATÓRIO**

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 105, de 2014, de autoria do Senador Lobão Filho, tem por escopo inserir ao art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Defesa do Consumidor – parágrafo único, estabelecendo como “*direito básico do consumidor de serviços de prestação continuada, o imediato cancelamento do pagamento mensal junto à administradora de cartão de crédito, sem a necessidade de prévia anuência do prestador de serviço*”.

Segundo a justificção apresentada, “*a proposta é inspirada nas dificuldades que os consumidores encontram em cancelar contratos de prestação continuada de serviços junto a seus prestadores*”.

O Autor sustenta que “*a prática usual de mercado exige que o prestador de serviço continuado comunique à administradora do cartão de crédito a desistência do usuário do serviço. A conduta abusiva, ligada a esta, reside no fato de que o prestador do serviço continuado se recusa insistentemente a aceitar o cancelamento requerido pelo consumidor*”.

Assim, pretende o Autor, com a proposição, oferecer “*uma solução clara e legítima para extirpar tal conduta abusiva dos prestadores de serviços: a concessão ao consumidor, de um direito irreatável de obter o cancelamento do pagamento do serviço diretamente junto à administradora do cartão de crédito, sem que seja necessária a prévia anuência do prestador de serviço*”.

Cumpra a esta Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), em decisão terminativa, se manifestar sobre a matéria, nos termos dos arts. 90, XII, e, 102-A, III, do Regimento Interno do Senado Federal.

Registramos, por absoluta pertinência, que a proposição em análise já havia sido distribuída ao Senador Cícero Lucena, em 2014, com parecer pela Aprovação, com duas emendas apresentadas pela relatoria, não tendo sido apreciada em razão do término da Legislatura, mas que, por força do disposto no art. 332 do Regimento Interno e do Ato da Mesa nº 2, de 2014, continua a tramitar.

No prazo regimental não foram apresentadas emendas ao projeto.

É o relatório.

## II – ANÁLISE

A matéria em tela é pertinente por subordinar-se à competência desta Comissão, nos termos do art. 102-A do Regimento Interno do Senado Federal.

Quanto à iniciativa do projeto por membro desta Casa, ela decorre do art. 61 da Carta Política de 1988, isso porque é atribuição do Congresso Nacional legislar sobre matéria de defesa do consumidor.

A proposta, no que diz respeito à técnica legislativa empregada, está em consonância com o disposto pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, inexistindo, portanto, reparos quanto à redação oferecida.

No tocante a matéria, não obstante, em que pese a meritória intenção desposada pelo Autor, teceremos alguns comentários, por absoluta pertinência. Senão, vejamos:



A redação dada ao art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, dispõe, conforme se infere de sua leitura, dos direitos básicos do consumidor, isto é, direitos que o consumidor tem como garantidos em qualquer relação de consumo. O acréscimo pretendido pelo Autor, todavia, trata de direito específico.

O legislador, quando da confecção do Código de Direito do Consumidor, preocupou-se em minudenciar tipos e momentos de relações de consumo, que partem dos direitos genéricos, depois os básicos, e terminam com os direitos específicos.

No mérito, entendemos, porém, na mesma linha de raciocínio do Relator que nos antecedeu, que o art. 6º do diploma a ser alterado (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), não é o local adequado para a alteração pretendida. Vamos mais longe, sequer vemos como prosperar a pretensão, pelas razões que ora passamos discorrer:

Observamos, particularmente no que diz respeito ao dispositivo a ser incluído, que sua leitura tem interpretação dúbia, isto é, depreende-se que o consumidor tem direito ao imediato cancelamento do pagamento mensal junto à administradora de cartão de crédito, sem a necessidade de prévia anuência do prestador de serviço. Porém, a intenção pretendida, expressa no primeiro parágrafo da justificativa da proposta, é da dificuldade que existe para os consumidores cancelarem seus contratos de prestação continuada de serviços junto a seus prestadores. Portanto, não seria o cancelamento do pagamento mensal, mas do próprio contrato.

Ora, sendo essa a intenção do Autor, há que se assinalar que a pretensão já se encontra albergada pelo Decreto nº 6.523, de 2008, que “Regulamenta a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para fixar normas gerais sobre o Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC”, e prevê efeitos imediatos do cancelamento solicitado pelo consumidor, ainda que o processamento técnico necessite de prazo, além de garantir a emissão de comprovante do pedido.

É a dicção da redação dada ao art. 18 do Decreto nº 6.523, de 2008, *in verbis*:

*“Art. 18. O SAC receberá e processará imediatamente o pedido de cancelamento de serviço feito pelo consumidor.*

*§ 1º O pedido do cancelamento será permitido e assegurado ao consumidor por todos os meios disponíveis para a contração do serviço.*



*§ 2º Os efeitos do cancelamento serão imediatos à solicitação do consumidor, ainda que o seu processamento técnico necessite de prazo, e independe de seu adimplemento contratual.*

*§ 3º O comprovante do pedido de cancelamento será expedido por correspondência ou por meio eletrônico, a critério do consumidor.” (grifamos)*

É pertinente, ainda, que se esclareça que a solicitação de cancelamento de serviços somente pode ser feita entre os pactuantes. Em outras palavras, cabe somente ao contratante solicitar ao contratado que este cancele o serviço que foi avençado, visto que ambos conhecem os termos do contrato pelo qual nasceu a relação jurídica, e somente pelos mesmos poderá ser legitimamente extinta a relação.

Se, todavia, a intenção subjacente for de contestação de despesa, desnecessário será engessá-la em lei, visto que o titular do cartão de crédito tem acesso às informações, podendo, se for o caso, solicitar o estorno de cobranças incorretas ou inválidas. Para tanto, basta que após a identificação no extrato de cobrança indevida, encaminhe, por escrito, discriminando os lançamentos incorretos.

Ademais, a Resolução nº 3.919, de 25 de novembro de 2010, do Conselho Monetário Nacional e a Circular nº 3.512, de 25 de novembro de 2010, do Banco Central do Brasil, consolidam as normas sobre cobrança de tarifas de cartões de crédito, disciplinando matéria até então não regulada.

A ampliação do acesso ao crédito para um número cada vez maior de consumidores impuseram a necessidade de disciplinamento e o fornecimento de informações adequadas e claras acerca dos produtos e serviços ofertados pelas instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

O Código de Defesa do Consumidor estabelece, dentre outros, os princípios da boa-fé objetiva (art. 4º, II) e da transparência (art. 4º, *caput*), bem como os direitos básicos relativos à liberdade de escolha (art. 6º, II) e à informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços (art. 6º, III e 31). Ainda o art. 52, determina a obrigatoriedade de informação prévia e adequada acerca dos produtos e serviços que envolvam outorga de crédito ou concessão de financiamento ao consumidor.



O Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – DPDC, vinculado ao Ministério da Justiça, orienta, após a Resolução nº 3.919/2010 e Circular Bacen nº 3.512/2010, que é fundamental que os órgãos do Sistema monitorem o cumprimento das referidas normas, a fim de autuar caso haja o seu descumprimento sistemático.

Hoje, quando a demanda do consumidor for sobre cartão de crédito e o problema for referente a cobrança, já há recomendação no sentido de que o técnico examine o relato do consumidor e a fatura que contém a cobrança contestada para saber se o que está sendo cobrado é taxa. Mais recentemente, a Resolução nº 4.283, de 4 de novembro de 2013, alterou a redação do art. 1º da Resolução nº 3.694, de 26 de março de 2009, contemplando, entre outros, a possibilidade de tempestivo cancelamento de contratos.

Portanto, os serviços de pagamento vinculados ao cartão de crédito, emitidos por instituições financeiras ou instituições de pagamento, estão sujeitos à regulamentação pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil, nos termos dos arts. 4º e 10 da Lei nº 4.595, de 1964, e da Lei nº 12.865/2013.

É de se ressaltar que dadas as constantes mudanças tecnológicas e procedimentais adotadas pelas instituições financeiras ou de pagamento, as resoluções e circulares mostram-se mais adequadas para ajustar as relações jurídicas na concessão, uso e cobrança vinculadas ao cartão de crédito, sob o guarda-chuva protetivo do Código de Defesa do Consumidor.

Finalizamos respaldados por toda a legislação supramencionada, visualizando: por um lado, a desnecessidade da presente proposição, visto que já se encontra contemplada a preocupação do Autor e, por outro, afronta ao princípio da proporcionalidade, vez que a proposta não é mais adequada para a realização do objetivo pretendido e, ainda, ofende o princípio da harmonização e equilíbrio nas relações de consumo ao impor um ônus injustificado para as administradoras e fornecedores de serviços continuados, fragilizando os Pactos com os consumidores por gerar insegurança jurídica.

É a análise.



SF/15652.17476-65

**III – VOTO**

Diante dos argumentos expostos, o voto é pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei do Senado nº 105, de 2014.

Sala da Comissão, 08 de abril de 2015.

**Senador DAVI ALCOLUMBRE** , Relator

**Senador OTTO ALENCAR**, Presidente





## SENADO FEDERAL

### PROJETO DE LEI DO SENADO

#### Nº 105, DE 2014

Altera o art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para reconhecer o direito do consumidor ao imediato cancelamento do pagamento junto à administradora de cartão de crédito, sem necessidade de prévia anuência do prestador de serviço.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“**Art. 6º** .....

.....

*Parágrafo único.* É direito básico do consumidor de serviços de prestação continuada o imediato cancelamento do pagamento mensal junto à administradora de cartão de crédito, sem necessidade de prévia anuência do prestador de serviço.” (NR)

**Art. 2º.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

2

## JUSTIFICAÇÃO

A proposta é inspirada nas dificuldades que os consumidores encontram em cancelar contratos de prestação continuada de serviços junto a seus prestadores.

Isso é relativamente comum junto a prestadores de TV por assinatura, jornais e revistas de entrega por assinatura, serviços de prestação continuada como clubes e academias de ginástica, dentre outros.

A prática usual de mercado exige que o prestador de serviço continuado comunique à administradora do cartão de crédito a desistência do usuário do serviço.

A conduta abusiva, ligada a esta, reside no fato de que o prestador do serviço continuado se recusa insistentemente a aceitar o cancelamento requerido pelo consumidor.

O presente projeto oferece uma solução clara e legítima para extirpar tal conduta abusiva dos prestadores de serviços: a concessão, ao consumidor, de um direito irretroatável de obter o cancelamento do pagamento do serviço diretamente junto à administradora do cartão de crédito, sem que seja necessária a prévia anuência do prestador do serviço.

A oportunidade e a conveniência desta proposição residem, portanto, no fato de que, cancelado o pagamento diretamente junto à administradora do cartão de crédito, ficará impossível para o prestador do serviço continuado impor prática abusiva junto aos consumidores, caracterizada pela desídia do fornecedor em, prontamente, aceitar o pedido de cancelamento feito pelo usuário.

O prestador do serviço, por sua vez, não será de forma alguma lesado pelo exercício regular desse direito porque poderá, imediatamente, suspender a oferta do serviço ao consumidor e, eventualmente, poderá lançar no cartão de crédito as despesas decorrentes da rescisão contratual.

Contamos com o apoio dos dignos Pares para a aprovação deste projeto de lei, que representa a contribuição deste Parlamento para o aprimoramento de tema do mais elevado interesse econômico e social.

Sala das Sessões,

Senador **LOBÃO FILHO**

3  
*LEGISLAÇÃO CITADA*

**LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990.**

Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

CAPÍTULO III  
Dos Direitos Básicos do Consumidor

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;

II - a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações;

~~III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;~~

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem; ([Redação dada pela Lei nº 12.741, de 2012](#)) [Vigência](#)

IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;

V - a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas;

4

VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;

VII - o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;

VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;

IX - [\(Vetado\)](#);

X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

*(À Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, em decisão terminativa)*

Publicado no **DSF**, de 27/3/2014

12

**PARECER N°           , DE 2015**

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 296, de 2014, do Senador Jayme Campos, que altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para proibir a inscrição de débito de valor inferior a dez por cento do salário mínimo em banco de dados ou cadastro de inadimplentes.

RELATOR: Senador **IVO CASSOL**

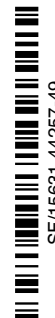
**I – RELATÓRIO**

Encontra-se nesta Comissão, para exame e decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 296, de 2014, de autoria do Senador Jayme Campos, composto de dois artigos.

O art. 1º propõe o acréscimo de § 6º ao art. 43 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor (CDC), a fim de não permitir a inscrição em banco de dados ou cadastro de inadimplentes daqueles consumidores cuja dívida seja inferior a dez por cento do salário mínimo vigente à época da inscrição.

Portanto, o único propósito do PLS nº 296, de 2014, é vedar a inscrição de débitos de valores de menor monta em cadastro de consumidores inadimplentes.

O art. 2º estipula que a lei em que se converter o projeto entrará em vigor na data de sua publicação.



SF/15631.44257-49

A proposta foi distribuída unicamente a esta Comissão, em decisão terminativa.

Não foram oferecidas emendas à proposição.

## II – ANÁLISE

Por força do disposto no art. 102-A, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete a esta Comissão manifestar-se sobre o mérito de matérias referentes à defesa do consumidor, devendo, também, emitir parecer sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição em comento, uma vez que, nesta Casa legislativa, ela será objeto de apreciação apenas neste colegiado.

No tocante à constitucionalidade formal, o projeto de lei trata de assunto da competência legislativa da União e está de acordo com os preceitos constitucionais relativos às atribuições do Congresso Nacional (art. 48) e à legitimidade da iniciativa legislativa (art. 61).

Entretanto, a proposta afronta o inciso IV do art. 7º da Carta de 1988, que veda a vinculação do salário mínimo para qualquer finalidade. Desse modo, o PLS nº 296, de 2014, contém vício de inconstitucionalidade material.

E, no que concerne ao mérito, entendemos inoportuno o PLS nº 296, de 2014, conforme examinaremos a seguir.

Saliente-se que os arquivos de proteção ao crédito e congêneres exercem uma função relevante na concessão de crédito ao consumidor. A determinação dos encargos financeiros e a própria concessão do crédito pleiteado são efetivadas levando em conta o nível de inadimplência com fornecedores, que é avaliado com base nesses cadastros. Seu objetivo não é a proteção do interesse individual de um determinado credor. Em geral, o interesse do credor já está defendido por garantias contratuais ou por penhora realizada na ação de execução. Assim sendo, o cadastramento de dívida inadimplida visa a proteger o crédito como um bem em si mesmo.

Apesar de serem montantes ínfimos, quando devidos, eles devem ser pagos. Se aprovada a proibição de cadastramento de valores irrisórios em arquivos de inadimplência, essa medida daria azo à ação de consumidores de má-fé que, nas compras a crédito, poderiam deixar de pagar



os valores inferiores a dez por cento do salário mínimo, sem a consequente negativação de seus nomes.

Observe-se, ainda, que os percentuais de inadimplência servem de base para o cálculo da taxa de risco pelas instituições financeiras. Por sua vez, essa taxa de risco é embutida nos juros remuneratórios e suportada por todos os tomadores de crédito, inadimplentes ou não.

Como se depreende, a fixação das taxas de juros praticadas no mercado é fundamentada na avaliação do risco de inadimplência. Por conseguinte, como a proteção do crédito serve a toda a sociedade, ela deve ser resguardada. A proposta de proibição de cadastramento de dívidas de pequena monta vai de encontro à preservação da proteção do crédito, razão pela qual a medida não deve prosperar.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, opinamos pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei do Senado nº 296, de 2014, e, no mérito, pela sua rejeição.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





**SENADO FEDERAL**  
**PROJETO DE LEI DO SENADO**  
**Nº 296, DE 2014**

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para proibir a inscrição de débito de valor inferior a dez por cento do salário mínimo em banco de dados ou cadastro de inadimplentes.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 43 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar acrescida do seguinte parágrafo:

**“Art. 43. ....**

.....  
§ 6º Apenas poderão ser inseridos em banco de dados ou cadastro de inadimplentes os consumidores cuja dívida seja igual ou superior a dez por cento do salário mínimo vigente à época da inscrição.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

2

## JUSTIFICAÇÃO

A inscrição de consumidores em cadastro de inadimplentes acarreta muitos prejuízos e dificuldades em suas vidas pessoais e comerciais, pois obsta desde a compra de uma linha telefônica até a realização de um empréstimo ou financiamento perante instituições financeiras.

Apesar de inexistirem dúvidas que a inscrição gera muitos ônus àqueles que possuem seus nomes negativados, é evidente que se trata de uma prática necessária para evitar que devedores contumazes realizem mais débitos que, provavelmente, não irão pagar.

Contudo, há muitos casos em que as inscrições são realizadas por equívoco pelas instituições de crédito e, muitas vezes, por valores ínfimos, inferiores a dez reais.

Logo, muitas pessoas são afetadas e prejudicadas devido a uma inscrição indevida de um valor irrisório que certamente optaria por pagar do que ter seu nome registrado no banco de inadimplentes. Para evitar essa prática abusiva por parte de fornecedores ou de instituições de crédito é que se apresenta o presente Projeto de Lei do Senado.

Estabelecendo um valor mínimo para que fornecedores e instituições financeiras efetuem as inscrições, serão estabelecidos deveres maiores de diligência, evitando inscrições indevidas.

Outrossim, o consumidor será também resguardado em outras relações consumeristas, pois a inscrição em banco de dados quando o valor é irrisório – mesmo nas hipóteses em que é devida – não justifica a impossibilidade de efetuar futuras contratações, talvez necessárias no caso concreto para satisfazer situações urgentes.

O projeto tem como base o disposto nos art. 1º, III e art. 5º, XXXII, ambos da Constituição Federal.

Esperamos, pelas razões expostas, contar com o apoio dos nobres Colegas para a aprovação desta iniciativa.

Sala das Sessões,

Senador **JAYME CAMPOS**

## LEGISLAÇÃO CITADA

**LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990.**

Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

**SEÇÃO VI****Dos Bancos de Dados e Cadastros de Consumidores**

Art. 43. O consumidor, sem prejuízo do disposto no art. 86, terá acesso às informações existentes em cadastros, fichas, registros e dados pessoais e de consumo arquivados sobre ele, bem como sobre as suas respectivas fontes.

§ 1º Os cadastros e dados de consumidores devem ser objetivos, claros, verdadeiros e em linguagem de fácil compreensão, não podendo conter informações negativas referentes a período superior a cinco anos.

§ 2º A abertura de cadastro, ficha, registro e dados pessoais e de consumo deverá ser comunicada por escrito ao consumidor, quando não solicitada por ele.

§ 3º O consumidor, sempre que encontrar inexatidão nos seus dados e cadastros, poderá exigir sua imediata correção, devendo o arquivista, no prazo de cinco dias úteis, comunicar a alteração aos eventuais destinatários das informações incorretas.

§ 4º Os bancos de dados e cadastros relativos a consumidores, os serviços de proteção ao crédito e congêneres são considerados entidades de caráter público.

§ 5º Consumada a prescrição relativa à cobrança de débitos do consumidor, não serão fornecidas, pelos respectivos Sistemas de Proteção ao Crédito, quaisquer informações que possam impedir ou dificultar novo acesso ao crédito junto aos fornecedores.

*(À Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; em decisão terminativa.)*

Publicado no **DSF**, de 29/10/2014

13

**PARECER N° , DE 2015**

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 344, de 2014, do Senador Kaká Andrade, que altera a Lei n° 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, para garantir a reprodução das cheias naturais a jusante dos reservatórios operados por agentes públicos e privados.



Relator: Senador **VALDIR RAUPP**

**I – RELATÓRIO**

Submete-se ao exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) n° 344, de 2014, de autoria do Senador Kaká Andrade. A proposição pretende acrescentar o art. 15-A à Lei n° 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH).

Nos termos do art. 1° da iniciativa, acrescenta-se o art. 15-A à PNRH, para determinar que *O poder outorgante adotará providências para garantir a reprodução das cheias naturais a jusante dos reservatórios operados por agentes públicos e privados.* O art. 2° da proposição estabelece que a vigência da lei resultante inicia-se na data da sua publicação.

Na justificção da matéria, seu autor defende que *a maneira como são operados os reservatórios de água neste País compromete a biodiversidade de espécies aquáticas e a oferta de recursos pesqueiros nas bacias hidrográficas.* As outorgas emitidas aos operadores de reservatórios, portanto, devem considerar as condições naturais de escoamento dos cursos d'água, de modo a minimizar os impactos da intervenção antrópica.

Dessa forma, justifica-se que a alteração da legislação é necessária para determinar que o poder outorgante avalie os valores de vazão de descarga de reservatório que se aproximem das condições naturais da respectiva bacia hidrográfica. Ainda conforme a justificção do projeto, o resultado seria a salvaguarda da reprodução das espécies aquáticas e a potencialização de repovoamento de peixes no âmbito da bacia.

Não foram apresentadas emendas.

Apresentamos Relatório a esta comissão, que contudo não chegou a ser votado, pois vislumbramos a necessidade de reexame da matéria, com a apresentação deste novo Relatório.

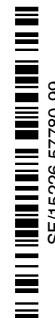
## II – ANÁLISE

Nos termos do art. 102-A, inciso II, alíneas *a* a *h*, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), cabe à CMA opinar sobre o mérito de proposições que versem sobre proteção do meio ambiente, conservação da natureza, política e sistema nacional de meio ambiente, conservação e gerenciamento dos recursos hídricos e direito ambiental. De resto, à luz dos demais dispositivos do RISF, o PLS nº 344, de 2014, não apresenta vício de regimentalidade.

Os requisitos formais e materiais de constitucionalidade, por sua vez, são atendidos pela proposição, tendo em vista que compete à União legislar privativamente sobre águas (art. 22, IV, da Constituição Federal – CF), e instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos (art. 21, XIX, da CF), de modo que a proposta visa alterar lei federal vigente, a Lei nº 9.433, de 1997. No que concerne às atribuições do Congresso Nacional, é livre a iniciativa de deputados e senadores, de conformidade com o *caput* do art. 48 da Carta Magna.

No que diz respeito à juridicidade, o projeto se mostra coerente, eis que *i*) o *meio* eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; *ii*) a matéria nele vertida *inova* o ordenamento jurídico; *iii*) possui o atributo da *generalidade*; *iv*) é consentâneo com os *princípios gerais do Direito*; e *v*) se afigura dotado de potencial *coercitividade*.

Quanto à técnica legislativa, não há reparos a fazer.



No mérito, entretanto, entendemos que a proposição não deve prosperar. Apesar de a iniciativa visar a tutela das espécies aquáticas, protegendo a atividade de repovoamento de peixes e, conseqüentemente, preservando a atividade pesqueira e a sustentabilidade socioeconômica e ambiental de nosso País, há desnecessidade de alteração legislativa para o propósito buscado.

O Ministério de Minas e Energia (MME), em Nota Técnica nº 1/2015 – DPE/SPE, informa que o dispositivo que esta proposição pretende inserir *busca anular o efeito da existência dos reservatórios*. Isso porque, segundo o MME, reservatórios modernos contam com equipamentos que preservam o trânsito de peixes e possibilitam a instalação de eclusas para transporte aquaviário e são precedidos de estudos ambientais que garantem que o reservatório não resultará na condenação à morte da biota nem em prejuízos à biodiversidade.

Ainda, nos reservatórios a fio d'água não há capacidade significativa de armazenamento, ou seja, uma vez em plena operação, a vazão a jusante é praticamente a mesma do curso natural do rio. Nos reservatórios de acumulação, há grande capacidade de armazenamento, mas diversos fatores fazem com que haja correlações entre as cheias e secas naturais e a vazão a jusante. Enfim, um reservatório não implica em regularização completa do rio a jusante.

Além disso, a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), já estabelece o uso múltiplo dos recursos hídricos, a integração da gestão dos recursos hídricos com a gestão ambiental, o uso prioritário, em casos de escassez, voltado ao consumo humano e à dessedentação dos animais. A outorga é o instrumento que assegura o controle quantitativo e qualitativo dos usos da água.

Diante de um cenário de escassez hídrica, devem ser observados os usos prioritários estabelecidos na legislação, impossibilitando o atendimento à reprodução das cheias naturais, as quais já são analisadas no momento da avaliação ambiental dos impactos.

Portanto, embora não apresente vícios de constitucionalidade e legalidade, do ponto de vista formal, em relação ao mérito, cada caso deve ser analisado de acordo com as suas peculiaridades, considerando questões socioambientais e operacionais de suas barragens. Além disso, os Planos de Recursos Hídricos, instrumentos da PNRH, contam com a participação de



representantes do poder público, dos usuários dos recursos hídricos e da sociedade civil, de modo que a PNRH já prevê a participação dos Comitês de Bacias Hidrográficas na definição de estratégias de uso da água nas bacias, por meio de sua participação na construção dos planos da bacia, os quais incluem definições de critérios de outorga e de condições de operação de reservatórios que sejam adequados às peculiaridades e cada bacia hidrográfica.

### III – VOTO

Em razão do exposto, votamos pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 344, de 2014.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator





# SENADO FEDERAL

## PROJETO DE LEI DO SENADO

### Nº 344, DE 2014

Altera a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, para garantir a reprodução das cheias naturais a jusante dos reservatórios operados por agentes públicos e privados.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** Acrescente-se o seguinte art. 15-A à Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997:

“**Art. 15-A.** O poder outorgante adotará providências para garantir a reprodução das cheias naturais a jusante dos reservatórios operados por agentes públicos e privados.”

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

#### JUSTIFICAÇÃO

A maneira com que são operados os reservatórios de água neste País compromete a biodiversidade de espécies aquáticas e a oferta de recursos pesqueiros nas bacias hidrográficas. Ponderamos que as outorgas emitidas aos operadores dos reservatórios, com fundamento nos preceitos da Política Nacional de Recursos Hídricos, devem considerar as condições naturais de escoamento dos cursos d'água, de modo a minimizar os impactos da intervenção antrópica.

Nas condições naturais, um rio possui períodos de cheia e de vazante. Atribui-se importância às cheias naturais, pois nesse período formam-se lagoas adjacentes ao curso hídrico, que funcionam como berçários para a fauna aquática local, garantindo a manutenção dos estoques pesqueiros. Esse efeito é anulado quando se regulariza a vazão de um curso hídrico, por meio de barramento, e quando se define uma vazão fixa de descarga para todos os meses do ano. Como consequência, as

2

mencionadas lagoas não se formam e as espécies aquáticas encontram dificuldades na reprodução. Isso reduz a diversidade de espécies pesqueiras, bem como o tamanho dessas populações.

Entendemos, portanto, que é fundamental alterar a legislação de recursos hídricos, para determinar que o poder outorgante, isto é, o órgão gestor de recursos hídricos preveja valores de vazão de descarga de reservatórios que se aproximem das condições naturais da respectiva bacia hidrográfica.

Com essa inovação, espera-se que a reprodução das espécies aquáticas seja salvaguardada e que a atividade de repovoamento de peixes no âmbito da bacia seja potencializada. Espera-se ainda que, com o restabelecimento dos estoques, a pesca reconquiste a posição de importância que um dia já ocupou nas bacias hidrográficas mais afetadas, sobretudo na do rio São Francisco.

Em face da relevância da matéria, solicito o apoio de Vossas Excelências, Senadoras e Senadores, para a aprovação deste Projeto.

Sala das Sessões,

Senador **KAKÁ ANDRADE**

*LEGISLAÇÃO CITADA*

**Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**LEI Nº 9.433, DE 8 DE JANEIRO DE 1997.**

[Mensagem de veto](#)  
[inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal](#)  
[\(Vide Decreto de 15 de setembro de 2010\)](#)  
[Regulamento](#)

Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

.....

.....

3

Art. 15. A outorga de direito de uso de recursos hídricos poderá ser suspensa parcial ou totalmente, em definitivo ou por prazo determinado, nas seguintes circunstâncias:

I - não cumprimento pelo outorgado dos termos da outorga;

II - ausência de uso por três anos consecutivos;

III - necessidade premente de água para atender a situações de calamidade, inclusive as decorrentes de condições climáticas adversas;

IV - necessidade de se prevenir ou reverter grave degradação ambiental;

V - necessidade de se atender a usos prioritários, de interesse coletivo, para os quais não se disponha de fontes alternativas;

VI - necessidade de serem mantidas as características de navegabilidade do corpo de água.

Art. 16. Toda outorga de direitos de uso de recursos hídricos far-se-á por prazo não excedente a trinta e cinco anos, renovável.

.....  
.....

*(À Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle;  
em decisão terminativa)*

Publicado no **DSF**, de 20/11/2014

**14**



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

## **PARECER Nº           , DE 2015**

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE (CMA), em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 396, de 2014, do Senador Wilder Moraes, que *altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade), para dispor acerca da delimitação das áreas verdes urbanas e áreas urbanas passíveis de reflorestamento como conteúdo mínimo do plano diretor.*



Relator: Senador **RONALDO CAIADO**

### **I – RELATÓRIO**

A proposição em análise altera o Estatuto da Cidade, para introduzir como elementos obrigatórios do plano diretor a delimitação das áreas verdes urbanas e das áreas urbanas a serem reflorestadas.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

O autor, Senador Wilder Moraes, destaca a importância da arborização urbana para a melhoria da qualidade ambiental e paisagística das cidades. Constata, no entanto, a omissão do Estatuto da Cidade no que diz respeito à delimitação dessas áreas, necessárias para garantir a função socioambiental das cidades.

A proposição foi distribuída exclusivamente à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), em decisão terminativa. Não foram apresentadas emendas.

## **II – ANÁLISE**

Nos termos do art. 102-A, inciso II, do RISF, compete à CMA opinar sobre a matéria.

A proposição tem respaldo na competência da União para legislar sobre direito urbanístico (art. 24, I, da Constituição), e não incide sobre reserva de iniciativa em favor de outros Poderes.

A técnica legislativa observa o disposto na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Quanto ao mérito, consideramos que a iniciativa é meritória, pois contribui para o aperfeiçoamento do plano diretor,





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

definido no art. 182 da Constituição como o “instrumento básico” da política de desenvolvimento urbano.

O Estatuto da Cidade foi tímido na disciplina do conteúdo obrigatório do plano diretor, limitando-se a exigir as “disposições requeridas” para a aplicação do direito de preempção, da outorga onerosa do direito de construir, da operação urbana consorciada e da transferência do direito de construir, além da delimitação das áreas destinadas a parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

Foi omitida toda a regulação urbanística tradicional de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, em que se define o zoneamento do território municipal. O Conselho das Cidades, por meio da Resolução nº 34, de 2005, procurou corrigir essa omissão. Determinou a consolidação no plano diretor de “toda a legislação incidente sobre o uso e ocupação do solo no território do município” (art. 3º, V). Por se tratar de norma infralegal, no entanto, essa diretriz não tem sido obedecida pelos municípios.

A delimitação das áreas verdes urbanas e das áreas verdes a serem reflorestadas com vegetação nativa do bioma local é um caso particular desse problema maior. Nesse sentido, apresentamos uma emenda destinada a aperfeiçoar o projeto, de modo a exigir que o plano diretor incorpore toda a legislação de zoneamento municipal, na qual se inclui a delimitação das áreas verdes urbanas.



SF/15754.67963-45



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

### III – VOTO

Ante o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 396, de 2014, com a seguinte emenda:



#### EMENDA Nº – CMA

Dê-se ao art. 1º do PLS nº 396, de 2014, a seguinte redação:

“**Art. 1º** O art. 42 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 42**.....

I – a delimitação de todas as zonas e áreas inseridas no perímetro urbano;

.....

Parágrafo único. A delimitação a que se refere o caput deste artigo abrange:

I – as áreas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador RONALDO CAIADO

compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – as áreas verdes urbanas, previstas no art. 3º, inciso XX, da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012;

III – as áreas urbanas a serem reflorestadas, com uso exclusivo de vegetação com espécies nativas do bioma local;

IV – o zoneamento urbano, acompanhado dos índices urbanísticos e usos aplicáveis a cada zona;

V – as restrições e servidões decorrentes de planos ou projetos setoriais.” (NR)”

Sala da Comissão, de setembro de 2015.

**SENADOR RONALDO CAIADO**  
**Líder do Democratas**





## SENADO FEDERAL

### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 396, DE 2014

Altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que *regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências* (Estatuto da Cidade), para dispor acerca da delimitação das áreas verdes urbanas e áreas urbanas passíveis de reflorestamento como conteúdo mínimo do plano diretor.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** O art. 42 da Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001, passa a vigorar acrescido dos seguintes incisos IV e V:

“**Art. 42.**.....

.....

IV – a delimitação das áreas verdes urbanas, previstas no art. 3º, inciso XX, da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012;

V – a delimitação das áreas urbanas a serem reflorestadas.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

2

## JUSTIFICAÇÃO

A máxima “pensar globalmente e agir localmente” se tornou discurso comum quando se discute meio ambiente. Nem por isso a expressão perde vigor, atualidade e eficácia. O preceito mostra-se ainda mais acertado, e necessário, no contexto do meio ambiente urbano, já que os problemas ambientais afetam a qualidade de vida de milhares de pessoas, com não raros prejuízos à saúde e à economia.

Ao se observar o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, verificam-se, de um lado, diretrizes gerais afeitas à proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído e, de outro, diversos instrumentos, como o plano diretor municipal, que têm o dever de disciplinar, ainda que genericamente, meios que possibilitem o alcance dessas diretrizes.

A Constituição Federal (art. 182, § 1º) determina que o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano. O Estatuto da Cidade, ao regulamentar a elaboração desse plano, não menciona, contudo, o planejamento de áreas verdes urbanas e áreas urbanas a serem reflorestadas.

As áreas verdes urbanas foram conceituadas no Código Florestal (Lei nº 12.651, de 2012) como os espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação nativa, natural ou recuperada, destinados aos propósitos de dar cumprimento à função socioambiental das cidades, garantindo melhor qualidade de vida aos seus moradores.

Destarte, consideramos de maior relevância que seja incluído no rol de conteúdo mínimo do plano diretor a responsabilidade do ente federativo municipal de delimitar essas áreas, bem como as áreas passíveis de reflorestamento, dada a importância da arborização urbana e do planejamento de recuperação de áreas desmatadas para a melhoria da qualidade ambiental e paisagística de nossas cidades.

Por acreditarmos na importância deste projeto para a sociedade brasileira, contamos com o apoio dos ilustres colegas para sua aprovação.

Sala das Sessões,

Senador **WILDER MORAIS**

3  
LEGISLAÇÃO CITADA

**LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.**

[Mensagem de Veto nº 730](#)

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

[Vigência](#)

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a [Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009](#), e demais normas federais

4

e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

VI - identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades. [\(Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014\)](#)

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a [Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997](#). [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

I - demarcação do novo perímetro urbano; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

## 5

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

**Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**LEI Nº 12.651, DE 25 DE MAIO DE 2012.**

[Mensagem de veto](#)

[Texto compilado](#)

Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

**A PRESIDENTA DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

6  
CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I - Amazônia Legal: os Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas ao norte do paralelo 13° S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44° W, do Estado do Maranhão;

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

III - Reserva Legal: área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa;

IV - área rural consolidada: área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio;

V - pequena propriedade ou posse rural familiar: aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária, e que atenda ao disposto no [art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006](#);

VI - uso alternativo do solo: substituição de vegetação nativa e formações sucessoras por outras coberturas do solo, como atividades agropecuárias, industriais, de geração e transmissão de energia, de mineração e de transporte, assentamentos urbanos ou outras formas de ocupação humana;

VII - manejo sustentável: administração da vegetação natural 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 ou não, de múltiplos produtos e subprodutos da flora, bem como a utilização de outros bens e serviços;

VIII - utilidade pública:

a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;

7

b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, gestão de resíduos, energia, telecomunicações, radiodifusão, instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho;

c) atividades e obras de defesa civil;

d) atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais referidas no inciso II deste artigo;

e) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

IX - interesse social:

a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas;

b) a exploração agroflorestral sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área;

c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta Lei;

d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na [Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009](#);

e) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade;

f) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;

g) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional à atividade proposta, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

8

X - atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental:

a) abertura de pequenas vias de acesso interno e suas pontes e pontilhões, quando necessárias à travessia de um curso d'água, ao acesso de pessoas e animais para a obtenção de água ou à retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal sustentável;

b) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e efluentes tratados, desde que comprovada a outorga do direito de uso da água, quando couber;

c) implantação de trilhas para o desenvolvimento do ecoturismo;

d) construção de rampa de lançamento de barcos e pequeno ancoradouro;

e) construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de comunidades quilombolas e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais, onde o abastecimento de água se dê pelo esforço próprio dos moradores;

f) construção e manutenção de cercas na propriedade;

g) pesquisa científica relativa a recursos ambientais, respeitados outros requisitos previstos na legislação aplicável;

h) coleta de produtos não madeireiros para fins de subsistência e produção de mudas, como sementes, castanhas e frutos, respeitada a legislação específica de acesso a recursos genéticos;

i) plantio de espécies nativas produtoras de frutos, sementes, castanhas e outros produtos vegetais, desde que não implique supressão da vegetação existente nem prejudique a função ambiental da área;

j) exploração agroflorestal e manejo florestal sustentável, comunitário e familiar, incluindo a extração de produtos florestais não madeireiros, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal nativa existente nem prejudiquem a função ambiental da área;

k) outras ações ou atividades similares, reconhecidas como eventuais e de baixo impacto ambiental em ato do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA ou dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente;

XI - (VETADO);

9

~~XII - vereda: fitofisionomia de savana, encontrada em solos hidromórficos, usualmente com a palmeira arbórea *Mauritia flexuosa* - buriti emergente, sem formar dossel, em meio a agrupamentos de espécies arbustivo-herbáceas;~~

~~XII - vereda: fitofisionomia de savana, encontrada em solos hidromórficos, usualmente com palmáceas, sem formar dossel, em meio a agrupamentos de espécies arbustivo-herbáceas; ([Redação dada pela Medida Provisória nº 571, de 2012](#)).~~

XII - vereda: fitofisionomia de savana, encontrada em solos hidromórficos, usualmente com a palmeira arbórea *Mauritia flexuosa* - buriti emergente, sem formar dossel, em meio a agrupamentos de espécies arbustivo-herbáceas; ([Redação pela Lei nº 12.727, de 2012](#)).

XIII - manguezal: ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos, sujeitos à ação das marés, formado por vasas lodosas recentes ou arenosas, às quais se associa, predominantemente, a vegetação natural conhecida como mangue, com influência fluviomarina, típica de solos limosos de regiões estuarinas e com dispersão descontínua ao longo da costa brasileira, entre os Estados do Amapá e de Santa Catarina;

XIV - salgado ou marismas tropicais hipersalinos: áreas situadas em regiões com frequências de inundações intermediárias entre marés de sizíguas e de quadratura, com solos cuja salinidade varia entre 100 (cem) e 150 (cento e cinquenta) partes por 1.000 (mil), onde pode ocorrer a presença de vegetação herbácea específica;

XV - apicum: áreas de solos hipersalinos situadas nas regiões entremarés superiores, inundadas apenas pelas marés de sizíguas, que apresentam salinidade superior a 150 (cento e cinquenta) partes por 1.000 (mil), desprovidas de vegetação vascular;

XVI - restinga: depósito arenoso paralelo à linha da costa, de forma geralmente alongada, produzido por processos de sedimentação, onde se encontram diferentes comunidades que recebem influência marinha, com cobertura vegetal em mosaico, encontrada em praias, cordões arenosos, dunas e depressões, apresentando, de acordo com o estágio sucessional, estrato herbáceo, arbustivo e arbóreo, este último mais interiorizado;

XVII - nascente: afloramento natural do lençol freático que apresenta perenidade e dá início a um curso d'água;

XVIII - olho d'água: afloramento natural do lençol freático, mesmo que intermitente;

XIX - leito regular: a calha por onde correm regularmente as águas do curso d'água durante o ano;

## 10

XX - área verde urbana: espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais;

XXI - várzea de inundação ou planície de inundação: áreas marginais a cursos d'água sujeitas a enchentes e inundações periódicas;

XXII - faixa de passagem de inundação: área de várzea ou planície de inundação adjacente a cursos d'água que permite o escoamento da enchente;

XXIII - relevo ondulado: expressão geomorfológica usada para designar área caracterizada por movimentações do terreno que geram depressões, cuja intensidade permite sua classificação como relevo suave ondulado, ondulado, fortemente ondulado e montanhoso.

XXIV - pousio: prática de interrupção temporária de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais, por no máximo 5 (cinco) anos, para possibilitar a recuperação da capacidade de uso ou da estrutura física do solo; [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

XXV - áreas úmidas: pantanais e superfícies terrestres cobertas de forma periódica por águas, cobertas originalmente por florestas ou outras formas de vegetação adaptadas à inundação; [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

XXVI - área urbana consolidada: aquela de que trata o [inciso II do caput do art. 47 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009](#); e [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

XXVII - crédito de carbono: título de direito sobre bem intangível e incorpóreo transacionável. [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, estende-se o tratamento dispensado aos imóveis a que se refere o inciso V deste artigo às propriedades e posses rurais com até 4 (quatro) módulos fiscais que desenvolvam atividades agrossilvipastoris, bem como às terras indígenas demarcadas e às demais áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais que façam uso coletivo do seu território.

*(À Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle; em decisão terminativa)*

Publicado no **DSF**, de 11/12/2014