



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Aviso nº 901 - GP/TCU

Brasília, 6 de novembro de 2023.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento, cópia do Acórdão nº 2160/2023 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), prolatado pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 25/10/2023, nos autos do TC-019.657/2023-4, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, que tratam de Solicitação do Congresso Nacional decorrente do Ofício nº 14/2023 - CPIONGS de 20/6/2023, relativo ao Requerimento nº 23/2023-CPIONGS, de autoria do Senador Marcio Bittar, requerendo à Presidência do TCU informações sobre a atuação de organizações não governamentais e organizações da sociedade civil de interesse público na região amazônica.

Consoante os subitens 9.2 e 9.3 da aludida Deliberação, envio-lhe também cópia de todas as peças elencadas, bem como concedo o acesso descrito.

Informo que, nos termos do item 9.5 do mencionado Acórdão, a Solicitação em tela foi considerada integralmente atendida.

Atenciosamente,

*(Assinado eletronicamente)*

MINISTRO BRUNO DANTAS  
Presidente

A Sua Excelência o Senhor  
Senador PLÍNIO VALÉRIO  
Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito das ONGs  
Senado Federal  
Brasília – DF

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 015.053/2009-4.

Natureza: Auditoria.

Órgão: Ministério do Meio Ambiente – MMA.

Interessado: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. PROGRAMA PILOTO PARA A PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL – PPG7. AUDITORIA DECORRENTE DO ACÓRDÃO 1.399/2009-TCU-PLENÁRIO. NÃO-UTILIZAÇÃO DE RECURSOS. FALHAS NO ACOMPANHAMENTO DO PROGRAMA. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Adoto como Relatório, com alguns ajustes pertinentes, a instrução realizada no âmbito da 8ª Secex, fls. 9/29, cuja proposta de encaminhamento foi aprovada pelo corpo diretivo daquela unidade técnica nos seguintes termos:

*“1. A presente auditoria é originada do Acórdão 1.399/2009-TCU-Plenário e teve como finalidade fiscalizar a execução dos recursos provenientes de doações de entidades ou países ao Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG7, bem como os contratos e convênios firmados durante a execução do programa, referentes aos exercícios financeiros de 2002 a 2008. Essa auditoria atende à Proposta de Fiscalização Financeira e Controle nº 64/2008 (fls. 2/7 do anexo 1), encaminhada a este Tribunal pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – CFFC, Deputado Federal Silvio Torres.*

*Visão geral do objeto.*

*2. O Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG7 é uma iniciativa do governo brasileiro, em parceria com a comunidade internacional, que tem como finalidade o desenvolvimento de estratégias inovadoras para a proteção e o uso sustentável da Floresta Amazônica e da Mata Atlântica, associadas a melhorias na qualidade de vida das populações locais. O objetivo geral do programa é ‘maximizar os benefícios ambientais das florestas tropicais, de forma consistente com as metas de desenvolvimento do Brasil, por meio da implantação de uma metodologia de desenvolvimento sustentável que contribuirá com a redução contínua do índice de desmatamento’.*

*3. O programa piloto foi proposto na reunião do Grupo dos Sete países mais industrializados (G-7), em Houston, Texas (EUA), em 1990. Foi aprovado pelo G-7 e pela Comissão Européia em dezembro de 1991. Em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Rio-92, o programa foi oficialmente lançado no Brasil. Os primeiros projetos foram aprovados em 1994 e tiveram sua execução iniciada em 1995. Os subprogramas e projetos que integram o PPG7 inserem-se em cinco linhas de ação:*

*I. Experimentação e Demonstração: apoio a experiências inovadoras em conservação, produção sustentável e educação ambiental, desenvolvidas por comunidades locais e órgãos governamentais;*

*II. Conservação de Áreas Protegidas: proteção e manejo de recursos naturais em terras indígenas, reservas extrativistas e outras reservas naturais com a participação das comunidades locais;*

III. *Fortalecimento Institucional: apoio a instituições públicas na formulação e na implementação de políticas ambientais, sob a ótica da gestão compartilhada entre União, estados e municípios e de maior participação e controle social;*

IV. *Pesquisa Científica: geração e disseminação de conhecimentos científicos e tecnológicos relevantes à conservação e ao desenvolvimento sustentável no Subprograma de Ciência e Tecnologia;*

V. *Lições e Disseminação: sistematização e divulgação das lições do Programa, no intuito de influenciar políticas públicas.*

4. *O PPG7 será encerrado em setembro de 2009, mas alguns de seus subprogramas e projetos devem se estender por mais alguns meses. O Subprograma dos Projetos Demonstrativos – PDA Mata Atlântica e o Projeto Corredores Ecológicos – PCE têm vigência até 2010 e os Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas – PDPI até 2012.*

5. *Projetos/subprogramas já finalizados:*

5.1 *Projeto de Mobilização e Capacitação em Prevenção de Incêndios Florestais na Amazônia – Proteger (Fases I e II);*

5.2 *Projeto de Apoio ao Manejo Florestal na Amazônia – ProManejo;*

5.3 *Projeto Reservas Extrativistas – Resex I e II;*

5.4 *Subprograma Ciência e Tecnologia – SPC&T – Fases I e II;*

5.5 *Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise – AMA;*

5.6 *Projeto Negócios Sustentáveis – PNS;*

5.7 *Projeto Apoio ao Fortalecimento Institucional – COIAB;*

5.8 *Núcleo Assessor de Planejamento da Mata Atlântica – NAPMA;*

5.9 *Projeto de Fortalecimento da Participação Social no Plano BR 163 Sustentável – PROFOR;*

5.10 *Projeto de Manejo dos Recursos Naturais da Várzea – ProVárzea;*

5.11 *Subprograma de Política de Recursos Naturais – SPRN;*

5.12 *Subprograma Mata Atlântica;*

5.13 *Projeto de Apoio Institucional a Rede de ONGs da Mata Atlântica – RMA;*

5.14 *Projeto Fortalecimento Institucional da Rede Grupo de Trabalho Amazônico – GTA.*

6. *Projetos/subprogramas em execução:*

6.1 *Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal – PPTAL;*

6.2 *Subprograma dos Projetos Demonstrativos – PDA;*

6.3 *Projeto Apoio à Coordenação do Programa Piloto – ACPP;*

6.4 *Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas – PDPI;*

6.5 *Projeto Bases Cartográficas da Amazônia;*

6.6 *Projeto Corredores Ecológicos – PCE.*

7. *O programa piloto é financiado por doações dos países integrantes do ex-Grupo dos Sete, da União Europeia e dos Países Baixos, complementadas com contrapartida do governo brasileiro, dos governos estaduais e de organizações da sociedade civil. Em agosto de 2009, as contribuições já contratadas ou firmemente empenhadas pelos doadores atingiam aproximadamente US\$ 436 milhões, incluindo três tipos de recursos: (i) recursos pagos para o Fundo Fiduciário para as Florestas Tropicais – RFT ou fundos fiduciários específicos administrados pelo Banco Mundial; (ii) contribuições bilaterais de doadores a projetos, por meio de cooperação financeira ou técnica; (iii) contrapartida de recursos do governo brasileiro e de organizações não-governamentais.*

8. *O Ministério do Meio Ambiente – MMA é o responsável pela coordenação geral do PPG7, e a coordenação dos diversos projetos está a cargo de Secretarias do Ministério do Meio Ambiente, do Ministério da Justiça – MJ, e do Ministério de Ciência e Tecnologia – MCT. Em geral, os projetos que integram o PPG7 são executados de forma descentralizada por entidades federais,*

como Ibama e Funai, por governos estaduais e municipais, ou por organizações da sociedade civil. Entre os diversos modelos de execução adotados, destacam-se os seguintes:

8.1 *Celebração de convênios com Estados, Municípios ou instituições sem fins lucrativos:* nesse modelo, recursos externos e de contrapartida federal constam do Orçamento da União, e os repasses financeiros e prestações de contas seguem as normas previstas na IN STN nº 1/1997. Eventualmente, de acordo com os termos do acordo internacional celebrado, o Tesouro Nacional adianta os recursos que são repassados aos convenientes e, após a aprovação das contas, o organismo doador reembolsa o Tesouro. Esse modelo foi utilizado em projetos como SPRN e PCE.

8.2 *Execução direta por órgãos ou entidades federais:* em diversos projetos, determinadas atividades foram executadas diretamente por entidades federais, como Ibama, ICMBio, Funai e Incra, mediante a celebração de termos de cooperação.

8.3 *Celebração de contratos entre os doadores internacionais e o Banco do Brasil:* nesse modelo, a execução dos recursos doados não consta do Orçamento da União. O Banco Mundial ou o KfW (Banco de Desenvolvimento da República Federal da Alemanha) contrata o Banco do Brasil como agente financeiro, abrindo contas bancárias em suas agências, com autorização do Banco Central, para que os recursos sejam depositados pelo doador diretamente aos subprojetos. Por meio de editais, o MMA realiza a chamada de instituições sem fins lucrativos, que apresentam propostas que se enquadram nas linhas temáticas definidas pelo ministério em conjunto com os financiadores do projeto. A seleção das propostas vencedoras é feita por uma comissão formada por representantes do MMA e da sociedade civil, segundo os critérios definidos no edital. As instituições selecionadas firmam um contrato com o Banco do Brasil, que abre, então, uma conta específica para a transferência dos recursos. Os valores são disponibilizados à medida que as prestações de contas parciais são aprovadas. Esse modelo, utilizado nos casos em que o doador visa a maior descentralização e celeridade na execução, foi adotado pelo PDA, PDPI, Promanejo e Provarzea. O PCE utilizou modelo parecido, com as seguintes diferenças: (i) o agente financeiro contratado é a Caixa Econômica Federal; (ii) o Tesouro Nacional adianta os recursos que são repassados aos executores e, após a aprovação das contas, o organismo doador reembolsa o Tesouro; (iii) a execução financeira consta do Orçamento da União.

8.4 *Contrato firmado diretamente entre o Banco Mundial e organizações não-governamentais:* nesse tipo de arranjo, o Banco Mundial contrata diretamente a instituição beneficiada para a execução de ações específicas previstas em cada projeto. Antes da contratação, o banco faz uma análise da capacidade de execução da organização e, ao longo do projeto, realiza missões de supervisão técnica e financeira. O papel do MMA nesse tipo de contrato é analisar se a proposta está em conformidade com o objetivo do PPG7 e acompanhar os resultados alcançados. Esse modelo foi adotado pelos seguintes projetos: Proteger I; Apoio Institucional à RMA; Apoio à Consolidação Institucional do GTA; Profor; Apoio ao Fortalecimento Institucional da COIAB. Esses projetos não foram objeto da presente auditoria, já que não é competência deste Tribunal fiscalizar contratos celebrados entre organismos internacionais e entidades privadas, sem que haja qualquer repasse de recursos federais.

9. *A contrapartida do governo brasileiro deu-se tanto na forma de contribuições financeiras como técnicas, por meio da alocação de pessoal dedicado aos projetos e disponibilização de infraestrutura. Em regra, exigiu-se contrapartida também das organizações da sociedade civil beneficiárias de doações. Os projetos em que o Banco Mundial contratou diretamente as organizações não-governamentais foram auditados anualmente por empresas de auditoria independente contratadas pelo projeto, com a concordância do banco. Os demais projetos foram auditados anualmente pela Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União – SFC/CGU.*

#### Objetivo e questões de auditoria.

10. *O objetivo desta auditoria, solicitada pela Câmara dos Deputados, foi avaliar a execução dos recursos provenientes de doações de entidades ou países ao Programa Piloto para a*

*Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, bem como examinar os contratos e convênios firmados entre o Ministério do Meio Ambiente e organizações não-governamentais, entre 2002 e 2008. Para alcançar esse objetivo, foram formuladas as seguintes questões de auditoria:*

*Q1) Qual o valor dos recursos doados pelas instituições ou países bem como da contrapartida de recursos do governo federal, e como esses valores foram aplicados?*

*Q2) Quais os critérios que o Ministério do Meio Ambiente utiliza para firmar acordos de cooperação com organizações não-governamentais – ONGs?*

*Q3) Como é feita a fiscalização da execução dos serviços por essas ONGs?*

*Metodologia utilizada e limitações inerentes à auditoria.*

*11. Na fase de planejamento, procedeu-se ao levantamento de informações relativas à estrutura do programa PPG7 e de seus diversos subprogramas e projetos. A partir da relação de repasses financeiros a organizações não-governamentais, selecionaram-se amostras de contratos e convênios a serem auditados, considerando critérios de materialidade, risco e relevância e priorizando a análise de repasses às instituições listadas na solicitação de fiscalização da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara dos Deputados que deu origem a esta auditoria. Ainda nessa fase, foram analisados diversos relatórios de auditorias realizadas pela Secretaria Federal de Controle Interno – SFC/CGU nos projetos integrantes do programa.*

*12. Durante a fase de execução, foram realizadas entrevistas com a coordenadora-geral do Programa PPG7 e com os coordenadores dos seus diversos projetos. Realizaram-se, ainda, visitas a determinados projetos e análises de processos de seleção de ONGs e de prestação de contas de convênios e contratos previamente selecionados. Por fim, a equipe de auditoria se reuniu com o diretor de Programas do Banco de Desenvolvimento da República Federal da Alemanha – KfW, com o representante da Agência de Cooperação Técnica Alemã – GTZ, e com o coordenador para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia do Banco Mundial, todos responsáveis pela coordenação e acompanhamento do programa nos respectivos órgãos. Essas reuniões tiveram o objetivo de levantar, junto aos principais doadores do programa, suas impressões acerca dos resultados alcançados.*

*13. No que se refere às limitações da auditoria, deve-se destacar que o programa PPG7 é composto por 28 subprogramas e projetos, estando alguns deles vigentes desde 1995, enquanto a maioria está encerrada há anos. A coordenação desses está a cargo de três ministérios diferentes – Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Justiça, e Ministério de Ciência e Tecnologia –, e a execução da maioria deles é descentralizada. Ao longo dos últimos 15 (quinze) anos, firmaram-se centenas de convênios e contratos com entidades federais, governos estaduais, governos municipais e mais de quinhentas organizações da sociedade civil. A coordenação de determinados projetos foi feita por superintendências do Ibama na Região Norte, e a documentação original comprobatória de gastos está distribuída entre convenentes e demais executores em centenas de municípios, em regiões de difícil acesso.*

*14. Diante desse cenário, fica demonstrada a impossibilidade de examinar em profundidade todo o universo de contratos e convênios firmados no âmbito do PPG7. Assim, a partir do período delimitado na solicitação de auditoria – 2002 a 2008 –, optou-se por priorizar a fiscalização de repasses a ONGs, em especial, às entidades citadas nominalmente pela Comissão de Fiscalização da Câmara dos Deputados, como Rede GTA, IPE, Fundação Vitória Amazônica e Coiab. Priorizou-se, ainda, a avaliação dos controles internos das unidades responsáveis pela análise de prestações de contas.*

*15. Cabe também ressaltar que uma parcela dos projetos foi firmada diretamente entre os doadores e entidades não-governamentais, como Rede GTA, COIAB e RMA. Nessa situação, tendo em vista que não há envolvimento de recursos públicos, este Tribunal não possui competência para fiscalizar tais projetos.*

*Volume de recursos fiscalizados.*

*16. De acordo com dados repassados pelo Ministério do Meio Ambiente, o volume de recursos comprometidos com o PPG7 atingiu a cifra de US\$ 436,482 milhões, que corresponde à*

*importância já doada ao programa, aliada à contrapartida nacional – composta das contrapartidas dos governos municipais, estaduais e federal e de organizações da sociedade civil.*

*Benefícios potenciais da auditoria.*

*17. O presente trabalho visa a contribuir com o melhor aproveitamento dos recursos ainda disponíveis no Fundo Fiduciário gerido pelo Banco Mundial e a fomentar o saneamento de falhas detectadas no acompanhamento dos subprojetos por parte do MMA. Ainda, busca incentivar a elaboração de estudo que reúna os pontos fortes e fracos do programa PPG7 bem como lições aprendidas, de forma a subsidiar futuras iniciativas financiadas com recursos externos.*

*Achados de Auditoria.*

*Não-utilização e devolução de recursos.*

*18. A partir dos dados de execução financeira dos diversos projetos e subprogramas do PPG7 e de informações levantadas junto aos representantes do KfW e do Banco Mundial, verificou-se que, de um total próximo a US\$ 352 milhões de contribuições internacionais já contratadas ou firmemente empenhadas, cerca de US\$ 45,3 milhões deixaram de ser empregados nos projetos com os quais estavam inicialmente comprometidos, e US\$ 8,4 milhões foram devolvidos aos países doadores devido à perda do prazo para aplicação.*

*19. A análise do presente achado, que será detalhada a seguir, parte de dados repassados pelos gestores do programa piloto, cotejando-os com relatórios financeiros elaborados pelo Banco Mundial. Nessa análise, os recursos não-utilizados – que correspondem aos valores inicialmente comprometidos a determinado projeto, mas que não foram nele empregados por qualquer motivo – foram classificados nos seguintes grupos:*

*19.1 recursos cancelados: valores inicialmente comprometidos com o programa que deixaram de ser doados por decisão unilateral do país financiador;*

*19.2 contrapartida nacional não-efetuada: contrapartida financeira do governo federal que deixou de ser aplicada no projeto devido à interrupção da doação correspondente;*

*19.3 recursos devolvidos: contribuições internacionais comprometidas com determinados projetos que foram devolvidas ou que não se efetivaram em função do término do prazo para a aplicação dos recursos;*

*19.4 recursos reprogramáveis: recursos oriundos do fundo RFT ou do KfW que não foram empregados nos projetos com os quais estavam inicialmente comprometidos em função do término do prazo para aplicação, mas que podem, no futuro, ser remanejados para outros projetos ou programas (esse grupo inclui, ainda, valores referentes a colaborações técnicas da GTZ não-executadas, mas que ainda podem ser realizadas em novos projetos bem como o saldo do Projeto Fortalecimento dos Centros de Ciências, remanejado para o SPC&T2).*

*20. O Fundo Fiduciário para as Florestas Tropicais (**Rain Forest Trust Fund**) foi formado por doações da Alemanha e União Européia, em maior escala, e do Japão, Estados Unidos, Países Baixos, Itália, Reino Unido e Canadá, em menor escala. Esse fundo, administrado pelo Banco Mundial, financia diversos projetos do PPG7 de forma flexível, já que recursos inicialmente comprometidos com um determinado projeto podem, eventualmente, ser remanejados para outro. As demais contribuições financeiras foram destinadas a projetos ou subprogramas específicos, de modo que qualquer remanejamento deve ser negociado com o doador. (...).*

*21. A partir dos dados de execução dos diversos projetos, repassados pela Coordenadora-Geral do PPG7, e também de informações levantadas junto aos representantes do KfW e do Banco Mundial, verificou-se que 12,9% dos recursos doados ao programa não foram utilizados. (...).*

*22. Mais de US\$ 45 milhões deixaram de ser utilizados nos projetos ou subprogramas com os quais estavam inicialmente comprometidos. Desse total, quase US\$ 9,7 milhões foram cancelados por decisão unilateral do país doador, como no caso do Reino Unido, que reorientou suas políticas de auxílio a países de extrema pobreza, categoria à qual o Brasil não faz parte. US\$ 1,139 milhão é referente à contrapartida financeira do governo federal que deixou de ser empregada no programa devido à interrupção da correspondente doação. Deve-se destacar que, em razão da não-aplicação*

dos recursos no prazo contratualmente estabelecido, US\$ 8,4 milhões foram devolvidos aos países doadores.

23. De acordo com o Diretor de Projetos do KfW, cerca de 9,5 milhões de euros (aproximadamente US\$ 13,5 milhões) que deixaram de ser aplicados pelos projetos do PPG7 não precisarão ser necessariamente devolvidos ao governo alemão. Ainda neste ano, haverá uma nova rodada de negociações entre os governos dos dois países, e o saldo remanescente do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil poderá ser empregado em outros programas na área ambiental. Da mesma forma, os saldos de recursos destinados à cooperação técnica da GTZ a projetos já concluídos também não foram perdidos, na medida em que estão sendo reaproveitados para projetos vigentes – PDA, PDPI e Corredores Ecológicos. Não há ainda uma definição quanto à destinação do saldo não-utilizado do fundo RFT após o término do programa piloto. De todo modo, por ser um fundo flexível, valores não-utilizados podem ser remanejados para outros projetos do PPG7 ainda ativos. Por esse motivo, os recursos oriundos do KfW, da GTZ e do fundo RFT, que totalizam US\$ 26,082 milhões, não foram classificados entre as doações internacionais devolvidas, mas sim como ‘recursos reprogramáveis’.

24. As causas para a não-utilização de recursos foram enumeradas pelos gestores dos diversos projetos. Em resumo, as principais causas apontadas são:

24.1 atrasos na celebração e na execução de convênios: diversas limitações orçamentárias, como contingenciamentos de recursos de contrapartida do Governo Federal e atrasos na aprovação da Lei Orçamentária Anual que inviabilizaram a realização de transferências voluntárias, ocasionaram atrasos constantes na celebração de convênios com Estados, Municípios e instituições sem fins lucrativos e nos repasses financeiros aos convenentes. Ademais, a capacidade de execução desses é, em regra, bastante limitada em função de deficiências administrativas ou de falta de pessoal, dificultando o cumprimento dos cronogramas estabelecidos nos planos de trabalho. Como consequência, em muitos casos não foi possível executar o objeto do convênio dentro do prazo estabelecido no acordo internacional de doação.

24.2 cancelamento de repasses devido a falhas nas prestações de contas: a inadimplência de alguns convenentes e a não-comprovação da realização de gastos acarretaram a instauração de tomadas de contas especiais e a suspensão dos repasses a determinados convênios. Dessa forma, parte dos recursos internacionais doados a alguns projetos ficou sem utilização e foram devolvidos aos doadores.

24.3 falhas de planejamento: em parte devido à natureza inovadora do programa piloto, houve, em diversos casos, erros de planejamento. Estabeleceram-se prazos de execução subestimados e não se previram inúmeras dificuldades que ocorreram no andamento dos projetos. Assim, quase todos os subprogramas e projetos consumiram um prazo superior ao definido inicialmente. As vigências de diversos acordos internacionais de doação foram prorrogadas sucessivas vezes, mas, em alguns casos, os financiadores do programa optaram por encerrar certos projetos antes que as metas fossem inteiramente alcançadas.

24.4 projetos super-orçados: também em função da característica inovadora do PPG7, alguns projetos foram orçados em valores bem acima do que seria realmente necessário. Isso ocorreu, por exemplo, com o SPRN, já que na fase de planejamento desse não era possível precisar o montante correto de recursos que seriam demandados.

24.5 variações cambiais: alguns gestores argumentaram que a desvalorização do real frente ao dólar e ao euro provocou o aumento do saldo não executado do projeto. A coordenação do Subprograma Ciência e Tecnologia, por exemplo, informa que, no período de desembolso dos recursos, a cotação média do dólar era de 1 US\$ = R\$ 1,65. Mais tarde, quando o Banco Mundial efetuou o reembolso dos gastos aprovados ao Tesouro Nacional, a cotação era de 1 US\$ = R\$ 2,2. Foram, assim, necessários menos dólares para cobrir aqueles gastos em reais e, conseqüentemente, restou um saldo maior de recursos não utilizados. Deve-se destacar que esse tipo de problema é

agravado por atrasos na execução dos projetos, que levam a um acúmulo de saldo no final da vigência do contrato.

25. Além dessas causas, observou-se também uma fragmentação da gestão do programa. Na visão dos representantes do KfW e do Banco Mundial, o PPG7 em diversas ocasiões configurou-se mais como um conjunto de projetos do que como um programa. Isso dificultou o remanejamento de recursos de um projeto para outro, já que os coordenadores, mesmo diante da evidência de que não seriam capazes de utilizar todo o montante previsto nos planos de trabalho, recusavam-se a permitir a transferência desses recursos para outra finalidade dentro do programa piloto. Ou seja, o PPG7 não dispôs de uma coordenação geral com uma visão do todo e com autoridade para redimensionar e redistribuir os orçamentos de subprogramas e projetos, visando à melhor utilização das doações internacionais recebidas.

26. A principal consequência do presente achado de auditoria foi justamente a subutilização dos recursos doados por países e organismos internacionais. Embora as doações do governo alemão e o saldo residual do fundo RFT possam, eventualmente, ser remanejados para outros programas no futuro, mais de US\$ 18 milhões foram cancelados ou devolvidos aos doadores.

27. Contudo, é importante destacar que o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil foi lançado no Brasil em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Rio-92, antes mesmo da criação do Ministério do Meio Ambiente. A execução dos primeiros projetos coincidiu com a estruturação dos órgãos nacionais de meio ambiente, e a proposta do programa piloto era extremamente inovadora, envolvendo um grande número de atores – Governo Federal, Estados, Municípios e organizações da sociedade civil. Nesse cenário, houve algumas falhas de planejamento e de coordenação que fizeram com que a execução de diversos projetos levasse mais tempo do que inicialmente previsto. As vigências de determinados convênios e contratos foram prorrogadas sucessivas vezes, mas os países e organismos doadores optaram por não prorrogar a vigência de outros. Como consequência, parte dos recursos comprometidos foi devolvida ou cancelada. Ainda assim, os principais doadores internacionais – o governo alemão e o Banco Mundial, que administra o fundo RFT e outros fundos específicos que financiam o programa – estão, de forma geral, satisfeitos com os resultados alcançados ao longo dos últimos quinze anos, conforme será analisado no Achado 3.

28. Conclui-se, portanto, que, embora o montante de recursos não-utilizados seja significativo, grande parte das falhas que ocasionaram os atrasos é justificável pela natureza inovadora do programa piloto, pelas dificuldades de coordenação de projetos de execução descentralizada e por limitações orçamentárias do Governo Federal, como atrasos na aprovação do Orçamento Geral da União e contingenciamento de recursos de contrapartida nacional. Essas falhas são comuns à maioria das políticas públicas e programas de governo no Brasil. São problemas sistêmicos, dificilmente superáveis no âmbito de um programa e de seus projetos.

29. Por fim, deve-se ressaltar que o presente trabalho não se trata de auditoria de natureza operacional, mas sim de conformidade. Destarte, não coube a esta equipe avaliar em profundidade a gestão do programa, tampouco recomendar melhorias em sua coordenação. De todo modo, tendo em vista que os recursos do fundo RFT não têm prazo limite para utilização, recomendamos ao Ministério do Meio Ambiente que verifique a presente disponibilidade de recursos ainda sem destinação e elabore estudo de forma a propor sua aplicação plena.

#### Falhas no acompanhamento de projetos.

30. O coordenador Financeiro do Subprograma Projetos Demonstrativos – PDA informou que as equipes financeira e técnica do subprograma não têm conseguido analisar tempestivamente as prestações de contas dos projetos em andamento e têm dificuldades para realizar o acompanhamento *in loco* desses projetos. Apontou como causa o número reduzido de profissionais que integram essas equipes – dois na área financeira e quatro na área técnica – aliado ao grande número de subprojetos em execução. Em dezembro de 2008, uma auditoria realizada pela CGU no subprograma PDA registrou que 69% das prestações de contas estavam pendentes de análise.

31. Preliminarmente, deve-se destacar que esta equipe de auditoria priorizou a avaliação da capacidade de acompanhamento de subprojetos por parte do PDA em função da grande quantidade de contratos que este celebrou com organizações não-governamentais – mais de quatrocentos, desde o início do subprograma em 1995 – e, também, devido a constatações de atrasos na análise de prestações de contas apontadas pela CGU.

32. Existem hoje, no âmbito do PDA, cerca de 190 projetos executados de forma descentralizada por organizações da sociedade civil, que recebem repasses de recursos doados pelo KfW. Segundo o manual financeiro adotado pelo subprograma – elaborado de acordo com as normas gerais de licitações e compras do Banco Mundial e do KfW –, a entidade beneficiária deve prestar contas mensalmente, além de apresentar semestralmente relatórios físico-financeiros, de andamento e de bens adquiridos (fls. 136/168, anexo 1). Assim, 190 projetos em andamento geram, aproximadamente, 2.660 prestações de contas e relatórios financeiros por ano a serem analisados. Evidentemente, apenas dois profissionais na área financeira não são capazes de dar vazão a esse volume de trabalho, o que resulta em um grande acúmulo de prestações de contas pendentes de análise.

33. De acordo com aquele manual financeiro, na hipótese de a entidade beneficiária não apresentar a comprovação mensal de gastos dentro do prazo previsto contratualmente, ou não apresentar os relatórios semestrais, ou apresentá-los com irregularidades ou com inconsistências, a Secretaria Técnica do PDA – ST/PDA não autorizará a liberação da parcela subsequente. Todavia, como a equipe da ST/PDA não tem como analisar toda a documentação tempestivamente, as parcelas vêm sendo liberadas mediante a simples entrega dos documentos de prestação de contas, sem que estes sejam efetivamente avaliados. Essa medida foi tomada com o objetivo de não prejudicar a execução das atividades das entidades beneficiárias. Contudo, em função dos repasses sem que as comprovações de gastos referentes às parcelas anteriores tenham sido analisadas, aumentam os riscos de que despesas irregulares sejam tardiamente detectadas.

34. Há evidências de que a carência de pessoal na Secretaria Técnica do PDA persiste há anos, na medida em que o Relatório de Auditoria nº 202424 da CGU, referente ao exercício de 2006, já constatava o problema. Também naquela ocasião, apenas dois assessores contratados pela GTZ compunham a equipe financeira do subprograma. Em 2008, o Relatório de Auditoria nº 207364/SFC/CGU registrou que 69% das prestações de contas estavam pendentes de análise e apontou como causa, novamente, a insuficiência de pessoal na gestão financeira do PDA.

35. Esse tema é recorrente também nos relatórios de progresso anual do PDA. Os relatórios de 2001 e 2002 elencam, entre os fatores que afetaram a implementação dos projetos, o número reduzido de técnicos da ST/PDA, tanto na área meio (financeira) quanto na área fim (técnica). Os relatórios de progresso dos anos 2005 a 2008 também destacam as dificuldades decorrentes da insuficiência de quadro nas áreas administrativa e financeira, citando problemas ocorridos em função do volume de chamadas para seleção de novos projetos. Todos esses relatórios informam acerca de desligamentos de profissionais da equipe, da dificuldade em prorrogar contratos de servidores temporários e da carência de servidores efetivos nos quadros da Secretaria. O Relatório de Progresso de 2008 registra que:

‘o PDA conta somente com dois técnicos efetivos (analistas ambientais), cinco assessores técnicos temporários (dois com pretensão de se desligarem em 2009). A equipe técnica reduzida demonstra a delicada situação: alto número de projetos sendo executados; novos projetos aprovados na Chamada 5 e lançamentos de novas Chamadas (6 e 7) para aprovar projetos em 2009; e grande dificuldade do monitoramento em campo dos projetos. Na área financeira dispõe-se de dois assessores contratados pela Cooperação Técnica Alemã (GTZ); uma estagiária e um profissional terceirizado. Um profissional terceirizado para apoio financeiro desligou-se em 2008. Foi mantida uma estagiária. A área administrativa continua mantida também com um reduzido número de profissionais terceirizados.’

36. Embora as dificuldades nas análises de prestações de contas e no acompanhamento técnico sejam mais evidentes no PDA, em função do grande número de subprojetos gerenciados, problemas dessa natureza são comuns também a outros subprogramas e projetos do PPG7. O Relatório de Avaliação do Programa Piloto registra que, em relação ao PDPI:

*'havia carência de pessoal para a produção sistemática de material de disseminação: atualização do site, edição de informes (eletrônicos e impressos), calendários, folder, material para rádio etc. A sobrecarga da equipe técnica dificultou processamento e sistematização das informações e reflexões oriundas da execução e acompanhamento dos subprojetos e atividades de fortalecimento institucional.'*

37. Já o Relatório de Ajuda Memória da Missão de Supervisão do Subprograma SPRN, de maio de 2005, registra que o 'KfW solicitou ao MMA que regularizasse as prestações de contas devidas há mais de um ano'.

38. As falhas no acompanhamento de subprojetos decorrem, nitidamente, da insuficiência de recursos humanos nas áreas técnica e financeira das coordenações dos subprogramas, aliada ao grande volume de subprojetos em andamento. Como consequência, verificam-se atrasos na análise das comprovações de gastos; liberação de recursos sem a devida validação das prestações de contas anteriores; potenciais repasses efetuados para convênios em que despesas foram realizadas em desacordo com a legislação vigente; potencial dificuldade de serem corrigidas falhas na aplicação incorreta dos recursos.

39. O Acordo de Cooperação Técnica MMA/2/2003, celebrado entre o MMA, Ibama e Banco do Brasil, em 12 de novembro de 2003, explicita as atribuições e responsabilidades das partes na implementação dos projetos PDA, PDPI e Promanejo. Esse acordo faz referência aos contratos de contribuição financeira com recursos do Fundo RFT, do KfW e da Comunidade Européia, e define, em sua cláusula terceira, as atribuições dos partícipes. A seguir, são listadas algumas das atribuições do Ministério do Meio Ambiente (em relação à condução dos projetos PDA e PDPI) e do Ibama (em relação ao Promanejo):

*'X. Responsabilizar-se em manter uma estrutura administrativa satisfatória para os doadores e pessoal em quantidades e qualificação adequadas;*

*XV. Responsabilizar-se em acompanhar o fluxo financeiro dos subprojetos, bem como das contas especiais;*

*XVIII. Responsabilizar-se pela análise e validação das prestações de contas e documentos referentes aos recursos repassados aos beneficiários finais, previamente à solicitação de realimentação das contas especiais dos projetos;*

*XXIII. Acompanhar e monitorar in loco, conforme definido no contrato com os doadores, as atividades executadas pelos beneficiários finais, avaliando seus resultados e reflexos;*

*XXIV. Responsabilizar-se pela verificação da correta aplicação dos recursos pelos beneficiários finais;*

*XXV. Informar aos doadores, com cópia para o banco, no prazo máximo de até 10 dias contados do conhecimento do fato, acerca das circunstâncias que impeçam ou ponham em risco a implementação, a operacionalização ou a finalidade dos projetos;*

*XXXIV. Responsabilizar-se por fornecer, para cada pagamento efetuado com recursos oriundos das contas especiais, na data em que o doador solicitar, os documentos comprobatórios de que o pagamento foi realizado exclusivamente para despesas elegíveis.'*

40. Em vários acordos de cooperação internacional, definiu-se que a contrapartida do Governo Federal seria prestada na forma de disponibilização de infraestrutura e de pessoal. No caso do PDA, verificou-se que o MMA descumpriu diversos itens do Acordo de Cooperação Técnica 2/2003, ao não ser capaz de acompanhar tempestivamente os inúmeros subprojetos em andamento. Deve-se destacar que a equipe financeira da Secretaria Técnica do Subprograma é hoje composta exclusivamente de assessores contratados pela GTZ. Ou seja, o MMA não mantém uma estrutura administrativa satisfatória para os doadores e pessoal em quantidades e qualificação adequadas, na

*medida em que não é capaz de, tempestivamente, assegurar a análise e validação das prestações de contas referentes aos recursos repassados aos beneficiários finais. Ademais, verificou-se em entrevistas que a equipe financeira do PDA não foi capaz de realizar qualquer visita em campo aos subprojetos em 2008. Também a reduzida equipe técnica demonstra dificuldades de acompanhamento do alto número de subprojetos sendo executados e de atender às demandas decorrentes dos lançamentos de novas chamadas para seleção de instituições beneficiárias. Resta evidenciado, assim, o descumprimento de diversos itens da cláusula 3ª do Acordo de Cooperação Técnica MMA/2/2003, que explicita as atribuições e responsabilidades dos órgãos e entidades federais no âmbito de projetos financiados com recursos internacionais.*

*41. Diante dos problemas identificados, que, no caso do PDA, persistem há pelo menos 9 (nove) anos, propõe-se determinar ao Ministério do Meio Ambiente, com fundamento no Acordo de Cooperação Técnica MMA/2/2003, que adote medidas com o objetivo de solucionar as falhas no acompanhamento de subprojetos do PDA e PDPI e as relacione no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do MMA referente ao exercício de 2009.*

*Os doadores consideram que o PPG7 atingiu o objetivo proposto.*

*42. Apesar das dificuldades enfrentadas ao longo da implementação do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais, os principais doadores consideram que a experiência foi bem-sucedida. O diretor de Programas do Banco de Desenvolvimento da República Federal da Alemanha – KfW afirma que os resultados obtidos foram avaliados de forma muito positiva. O mesmo foi observado pelo diretor da Unidade de Florestas Tropical do Banco Mundial, que considera que o programa foi eficaz e trouxe mudanças de paradigmas na gestão ambiental do governo.*

*43. Essas afirmativas são corroboradas por relatórios oficiais. Segundo o Relatório de Conclusão da Implementação do Projeto Pró-Várzea, elaborado pelo Banco Mundial:*

*‘Como parte do portfólio do Programa Piloto, Pró-Várzea desempenhou um significativo papel em tratar o problema da degradação progressiva do habitat várzea, gerando conhecimento, apoiando localmente o desenvolvimento de iniciativas piloto de manejo sustentável, melhorando os sistemas de gerenciamento participativo, implementando políticas públicas e legislação e estabelecendo um sistema de monitoramento.’, (fl. 170-verso, anexo 1).*

*44. Outro fato que demonstra o bom êxito do Programa é o incremento nas doações, ao longo do tempo. O Programa foi iniciado em 1992, com um volume de recursos de US\$ 250 milhões. Esses valores, somados à contrapartida nacional da ordem de 10% das doações recebidas, remete a um montante de aproximadamente US\$ 280 milhões de investimentos na criação do Programa (fl. 22-verso, anexo 1). Atualmente, os recursos envolvidos com o PPG7 são de cerca de US\$ 439 milhões (Tabela 1), o que configura um incremento de 57% nos valores originais.*

*45. O prazo do Programa foi igualmente estendido. Na sua criação, em 1992, a expectativa de duração para a condução das propostas era de 10 anos. Atualmente, o Programa está vigente há 17 anos, e há projetos que somente serão finalizados em 2012, o que perfaz um período de 20 anos contribuindo para a construção de políticas públicas.*

*46. A inclusão de novos projetos igualmente pode ser citada como um fator positivo que reforça o bom andamento do Programa. Um exemplo dessa situação pode ser observado no Relatório Financeiro, Anos Fiscais 2007 e 2008, do Banco Mundial. Em relação ao saldo de recursos existente no Fundo Fiduciário, é informado que ‘o Banco está discutindo com o MMA as melhores alternativas para empregar os recursos restantes em uma atividade de curta duração, porém efetiva. Uma proposta conjunta será apresentada aos doadores antes do final de 2008.’, (fl. 27, anexo 1).*

*47. Um ponto que merece destaque é o monitoramento exercido pelos doadores em relação aos projetos desenvolvidos no âmbito do Programa. Houve um acompanhamento permanente ao longo de toda sua execução. Para os projetos com participação do governo brasileiro, são realizadas auditorias anuais pela Controladoria-Geral da União – CGU. Para os projetos firmados diretamente com organizações não-governamentais, são também realizadas auditorias anuais, porém com empresas de auditoria independentes. Adicionalmente, para os projetos financiados por*

*intermédio do Banco Mundial, são conduzidas missões de supervisão, semestrais ou anuais. Sua periodicidade varia conforme o volume de recursos envolvidos. Para projetos com valores até US\$ 1 milhão, as missões são realizadas anualmente. Para aqueles cujo valor supere US\$ 1 milhão, a periodicidade é semestral.*

*48. O objetivo das missões engloba, entre outros, a avaliação dos avanços do projeto e dos compromissos acertados e a verificação de sua situação financeira. Participam das missões de supervisão representantes não somente do Banco Mundial, mas também dos demais doadores do projeto, como KfW e Comunidade Européia, por exemplo, juntamente com gestores do governo, consultores técnicos, entidades parceiras e participantes da coordenação do Programa Piloto.*

*49. Adicionalmente, são entregues anualmente relatórios de andamento dos projetos, que incluem a análise da evolução do cumprimento das metas estabelecidas, e, quando o projeto se encerra, é entregue o relatório final de progresso, que analisa o balanço final das ações, os resultados obtidos e as lições aprendidas.*

*50. Além disso, para as aquisições realizadas pelo projeto acima de determinada quantia, conforme definição do doador, o executor deve obter autorização prévia do KfW ou Banco Mundial. Para os projetos fomentados por meio do BIRD, também as duas primeiras licitações, independentemente do valor envolvido, são verificadas. O permanente acompanhamento possibilita aos doadores monitorar o progresso do projeto de perto, bem como corrigir potenciais desvios de rumo.*

*51. A satisfação dos doadores demonstrada em relação ao Programa, contudo, não significa que não houve problemas ao longo da implementação dos projetos. Os atrasos na execução foram uma questão recorrente, que originaram a necessidade de formalização de diversos aditivos. Assim corrobora a Ajuda Memória da Missão de Supervisão de Maio de 2005, do Subprograma de Políticas de Recursos Naturais – SPRN. Conforme constata o relatório:*

*‘houve consenso que o maior desafio para a conclusão das atividades previstas e o cumprimento das metas estabelecidas para o projeto é o exíguo tempo que ainda resta para sua execução no contrato estabelecido com o Banco Mundial (recursos RFT e Comissão Européia). Entretanto a missão reiterou que não há possibilidade de uma quarta extensão do referido contrato.’, (fl. 184, anexo 1).*

*52. No entanto, a extensão de prazo foi capaz de trazer benefícios adicionais aos propósitos do projeto. Segundo o Relatório de Conclusão da Implementação do Projeto Pró-Várzea:*

*‘O tempo adicional foi absolutamente essencial para revisar, melhorar e consolidar a estrutura das políticas de gerenciamento de pesca e a abordagem gerencial da comunidade. Foi também utilizado para compilar as iniciativas promissoras e disseminar os resultados e as lições aprendidas do projeto.’, (fl. 174-verso, anexo 1).*

*53. Problemas na gestão financeira com potencial comprometimento do projeto também ocorreram. No entanto, as falhas foram corrigidas ao longo do processo. A Missão de Supervisão de Maio de 2005, do Subprograma de Políticas de Recursos Naturais – SPRN, anteriormente citada, conclui que:*

*‘No início de abril, o Banco Mundial fez uma missão a ST para verificar a situação da gestão financeira do projeto. Foi verificado progresso significativo nessa área... Com essas melhorias, a missão considerou ‘altamente improvável’ a repetição das falhas que prejudicaram o Subprograma no passado recente. Além disso, as despesas inelegíveis foram devolvidas às contas do projeto. Com essas melhorias, o Banco concordou em retomar os desembolsos, conforme o acordo feito na ajuda-memória de setembro de 2004.’, (fl. 189, anexo 1).*

*54. Assim, verifica-se que, não obstante tenham ocorrido atrasos e dificuldades na condução dos projetos, o Programa demonstrou um resultado final positivo. Cabe ressaltar que o incremento das doações, a extensão da vigência do Programa, com a inclusão de novos projetos ao longo do tempo, e, adicionalmente, o fato de os doadores realizarem um monitoramento estrito e constante do Programa demonstram que o PPG7 foi considerado uma experiência bem sucedida.*

*Tanto é assim que, conforme entrevista com o diretor de Programas do Banco de Desenvolvimento da República Federal da Alemanha – KfW, é intenção do Governo Alemão continuar a investir recursos e realizar doações para financiar outros programas e projetos na área ambiental, após o encerramento do PPG7.*

*55. Como um programa piloto, muitas lições foram aprendidas ao longo do processo de implementação. Segundo o Banco Mundial, ‘projetos piloto e iniciativas promissoras são pilotos que podem falhar, mas muito se pode aprender até mesmo em relação aos fracassos’ (fl. 175, anexo 1). Portanto, tendo em vista as lições e boas práticas aprendidas no âmbito do PPG7, recomendamos à coordenação do Programa que elabore estudo de forma a reunir os pontos fortes e fracos dos vários projetos e do Programa, bem como lições aprendidas, de forma a subsidiar futuras iniciativas financiadas com recursos externos e que remeta o estudo para a Agência Brasileira de Cooperação, do Ministério das Relações Exteriores, para o Ministério do Planejamento e para o BNDES – Área de Meio Ambiente – AMA – e para este Tribunal.*

*Os critérios para seleção das ONGs demonstraram impessoalidade e aderência à proposta do programa.*

*56. Parte dos projetos realizados no âmbito do PPG7 foi executada de forma descentralizada, com a colaboração de ONGs. Tendo em vista o questionamento realizado pela Comissão da Câmara dos Deputados acerca da possível contratação de ONGs inidôneas, foram verificados os critérios empregados para a seleção dessas entidades. A análise demonstrou que os parâmetros utilizados guardam o caráter da impessoalidade e são compatíveis com as linhas de fomento do PPG7.*

*57. Os projetos com participação mais significativa de ONGs são o Subprograma Projetos Demonstrativos – PDA, com cerca de 400 contratos firmados, e Subprograma Projetos Demonstrativos Povos Indígenas – PDPI, com a participação de aproximadamente 100 ONGs. Para ambos, a forma de execução escolhida pelo doador foi descentralizada, por meio do Banco do Brasil, e os recursos não perpassaram pelo orçamento público. Portanto, para esses, a fiscalização do processo de seleção não está dentro da competência deste Tribunal. Apesar disso, tendo em vista sua representatividade, foram analisados, por amostragem, alguns processos de escolha de propostas apresentadas por ONGs.*

*58. O Projeto Corredores Ecológicos – PCE atualmente adota modelo de seleção semelhante. No entanto, ele contém algumas particularidades. O agente financeiro escolhido pelo doador foi a Caixa Econômica Federal, e os recursos são disponibilizados por meio de adiantamento do Tesouro Nacional. Após a aprovação das contas, os valores são reembolsados pelo doador. Para o PCE, em julho de 2009, havia por volta de 20 (vinte) contratos com ONGs.*

*59. As Chamadas por meio de Edital foram o instrumento utilizado por esses Projetos para selecionar organizações não-governamentais. Elas visam a convidar ONGs para desenvolver propostas que se enquadrem nas linhas temáticas que o subprograma busca fomentar. Cada linha temática possui um volume determinado de recursos disponíveis, com áreas prioritárias definidas, orientações e condicionantes que a proposta deve atender, além da contrapartida obrigatória da entidade.*

*60. A análise e classificação das propostas recebidas são realizadas tendo em vista critérios de elegibilidade e condicionantes, previamente definidos na Chamada, para os quais são atribuídos valores de pontuação. Para a Chamada que visou a selecionar propostas relativas ao Subprograma Projetos Demonstrativos, componente Ações de Conservação da Mata Atlântica, os critérios de pontuação envolveram aspectos ambientais, socioeconômicos e culturais, subdivididos em dezesseis critérios básicos e diversos critérios específicos para cada linha temática financiada. A cada um, foi atribuído um valor máximo pontos. O somatório final define as propostas recomendadas ao financiamento, conforme a pontuação mínima final obtida de 70%. Adicionalmente, as propostas são verificadas quanto ao atendimento de todos os pré-requisitos determinados pelo Edital de Chamada.*

61. Uma Câmara Técnica, composta por especialistas, é responsável por essa análise, emitindo um parecer, com uma avaliação qualitativa e quantitativa de cada critério, e classificando a proposta como apta ou não, conforme a média atingida na pontuação dos parâmetros. Um dos processos seletivos analisados no âmbito do Projeto PDA – Mata Atlântica foi o relativo à proposta do Instituto de Pesquisas Ecológicas – IPÊ (fls. 32/113, anexo 2), uma das entidades citadas pela Comissão da Câmara dos Deputados em sua solicitação. Observou-se que a avaliação técnica demonstra julgamento criterioso. Para o item ‘factibilidade das metas propostas’, o parecer qualitativo foi:

*‘Dada a complexidade da implantação dos sistemas agroflorestais de um lado e o público alvo a ser atingido, os assentados, de outro, com pouca experiência nos sistemas agroflorestais, após discussão na câmara técnica, reduziu-se a factibilidade quantitativa das metas no tempo previsto.’, (fl. 92, anexo 2).*

62. Posteriormente, as propostas recomendadas pela Câmara Técnica são avaliadas por uma Comissão Executiva, que emite uma decisão fundamentada acerca da aprovação ou não da proposta. A Comissão Executiva é de natureza colegiada. Para o Edital de Chamada de Subprojetos para o Projeto Corredores Ecológicos, a Comissão Executiva foi composta por representantes do Projeto, da Unidade de Coordenação Estadual (Estado do Amazonas), da Câmara Técnica, composta por especialistas convidados, e também por um representante da cooperação técnica do Governo Alemão – GTZ.

63. Assim, verifica-se que o processo de seleção demonstra caráter impessoal, tendo em vista, em especial, a avaliação técnica realizada por especialistas e a aprovação das propostas por uma Comissão Executiva, de natureza colegiada.

64. Por fim, cabe salientar a situação observada no Projeto Corredores Ecológicos. Anteriormente à utilização do processo seletivo por meio de Chamadas, o projeto adotou a utilização de convênios e a execução direta por meio de órgãos e entidades federais. Nessa condição, verificou-se que foi formalizado um aditivo pelo Banco Mundial em que se incluíram três organizações não-governamentais como entidades participantes do projeto, para conduzir parte das atividades acordadas no contrato. São elas: Fundação Vitória Amazônica, Instituto de Pesquisas Ecológicas e Sociedade Civil Mamirauá. Nessa condição, verifica-se a expressa anuência do Banco Mundial na escolha das ONGs. Cabe informar que as duas primeiras entidades foram citadas na solicitação da Comissão da Câmara dos Deputados que originou a presente auditoria.

#### Conclusão.

65. O objetivo da presente auditoria foi avaliar a execução dos recursos provenientes de doações de entidades ou países ao Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil bem como examinar os contratos e convênios firmados durante a execução do programa entre o Ministério do Meio Ambiente e organizações não-governamentais. Trata-se, assim, de auditoria de conformidade, sem a pretensão de avaliar a gestão do programa do ponto de vista operacional ou gerencial.

66. De toda forma, ao longo dos trabalhos de auditoria, constataram-se falhas de planejamento e de coordenação que levaram à devolução de recursos aos países doadores. Verificou-se que, de um total próximo a US\$ 352 milhões de contribuições internacionais já contratadas ou firmemente empenhadas, US\$ 8,4 milhões foram devolvidos por perda de prazo para aplicação. Ademais, foram constatados atrasos na análise de prestações de contas por parte do MMA, ocasionados pelo alto volume de processos de contas dos subprojetos e pelo baixo quantitativo de funcionários alocado para essa tarefa.

67. Por outro lado, observou-se que os controles internos dos projetos são, em regra, eficientes na prevenção e detecção de irregularidades, em especial devido ao acompanhamento contínuo realizado pelos doadores. Representantes do Banco Mundial, do KfW, da GTZ e de outros colaboradores internacionais acompanham todos os projetos por meio de missões de supervisão, além de prestarem apoio técnico ao governo brasileiro e às entidades beneficiárias de doações. As

licitações para realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de doações internacionais seguem as normas e procedimentos definidos pelo Banco Mundial, respeitando o princípio do julgamento objetivo. Ademais, os projetos e subprogramas são auditados anualmente pela CGU ou por empresas de auditoria independentes. As irregularidades pontuais detectadas na execução desses foram tratadas da maneira apropriada.

68. Em relação aos procedimentos utilizados para selecionar organizações não-governamentais para desenvolverem propostas dentro das linhas de fomento do PPG7, observou-se que os critérios utilizados e o processo de escolha demonstram impessoalidade e aderência aos preceitos do Programa.

69. Portanto, não obstante o Programa apresente falhas que precisam ser sanadas, é importante ressaltar que a maioria dos problemas apontados neste relatório – como a fragmentação da gestão do programa ou a carência de pessoal – é comum a diversas outras ações governamentais no Brasil. São problemas sistêmicos, de difícil superação no âmbito de um programa, seus subprogramas e projetos. Somem-se a isso as dificuldades decorrentes de o PPG7 ter sido lançado antes mesmo da criação do MMA e de órgãos estaduais de meio ambiente. Mesmo nesse cenário, os principais doadores internacionais sinalizam que os resultados alcançados estão dentro das expectativas.

70. Programas pilotos pretendem concretizar objetivos almejados por meio de iniciativas inovadoras. Trata-se de tentativas de novas soluções, que podem ser bem sucedidas ou não, mas muito se pode aprender até mesmo em relação aos fracassos. Por tudo o que foi demonstrado neste relatório de auditoria, pode-se concluir que o PPG7 cumpriu seu objetivo de programa piloto, na medida em que foi capaz de alcançar avanços nas áreas de capacitação, geração de conhecimentos e fortalecimento institucional para a proteção das florestas tropicais do país. Além disso, relatórios de avaliação de diversos subprogramas e projetos demonstram que o Ministério do Meio Ambiente tem buscado internalizar as lições aprendidas e procurado não repetir erros passados em novas ações.

Proposta de Encaminhamento.

71. Ante todo o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

I. determinar ao Ministério do Meio Ambiente, com fundamento no Acordo de Cooperação Técnica MMA/2/2003, que adote medidas com o objetivo de solucionar, no âmbito do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG7, as falhas no acompanhamento de subprojetos relativas a atrasos na análise de prestações de contas e dificuldades no monitoramento **in loco** de subprojetos, descritas nos parágrafos 30 a 41 deste relatório, e as relacione no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do MMA referente ao exercício de 2009;

II. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente que:

a. verifique a presente disponibilidade de recursos do fundo RFT ainda sem destinação e elabore estudo de forma a propor sua aplicação plena;

b. elabore estudo de forma a reunir os pontos fortes e fracos do programa PPG7, de seus subprogramas e projetos bem como lições aprendidas, de forma a subsidiar futuras iniciativas financiadas com recursos externos remetendo posteriormente esse estudo para a Agência Brasileira de Cooperação, do Ministério das Relações Exteriores, para o Ministério do Planejamento e para o BNDES – Área de Meio Ambiente – AMA e para este Tribunal;

III. encaminhar cópia do presente relatório e do Acórdão que vier a ser proferido à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – CFFC; ao Ministério do Meio Ambiente; à Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores; à Coordenação para a Amazônia Desenvolvimento Sustentável do Banco Mundial; e à Diretoria de Programas de Manejo de Recursos Sustentáveis do Banco de Desenvolvimento da República Federal da Alemanha – KfW;

IV. apensar este processo ao TC 009.542.2009-2.”

É o Relatório.

## PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Conforme visto no Relatório, a presente auditoria decorre do Acórdão 1.399/2009-Plenário, exarado no âmbito do TC 009.542/2009-2, que apreciou a solicitação de fiscalização encaminhada pelo nobre Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, dando conta de possíveis irregularidades na gestão dos recursos provenientes de doações de entidades nacionais ou internacionais ao Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG7.

2. O formulador da proposta inicial, Deputado Moreira Mendes, justificou sua requisição com base na existência de denúncias veiculadas pela imprensa acerca da malversação dos recursos destinados ao referido programa, envolvendo, inclusive, a participação de diversas organizações não-governamentais.

3. Com relação ao trabalho desenvolvido nesta Casa, gostaria de elogiar a equipe técnica da 8ª Secex pela qualidade, profundidade, objetividade e esmero técnico do presente relatório de auditoria.

4. Em síntese, foram apontados os seguintes achados de auditoria:

4.1. não-utilização e devolução de recursos;

4.2. falhas no acompanhamento de projetos;

4.3. satisfação dos doadores internacionais quanto aos objetivos do PPG7;

4.4. observância da impessoalidade e aderência à proposta do programa na seleção das ONGs executoras dos projetos.

5. Quanto ao primeiro achado, a equipe de auditoria constatou que, de um total de US\$ 352 milhões de contribuições internacionais já contratadas ou firmemente empenhadas, cerca de US\$ 45,3 milhões deixaram de ser empregados nos projetos com os quais estavam inicialmente comprometidos, e US\$ 8,4 milhões foram devolvidos aos países doadores devido à perda do prazo para aplicação.

6. Apesar de constatar esses números, o relatório de auditoria revelou que grande parte do montante não-empregado nos projetos iniciais não está totalmente perdida, isto porque os recursos classificados como reprogramáveis, aproximadamente US\$ 26,082 milhões, ainda podem ser remanejados para outros projetos do PPG7 ainda ativos.

7. As principais causas para a não-utilização de recursos foram:

7.1 atrasos na celebração e na execução de convênios, devido a limitações orçamentárias, a deficiências administrativas ou à falta de pessoal alocado para a área específica;

7.2 cancelamento de repasses devido a falhas nas prestações de contas, acarretando a instauração de tomadas de contas especiais e a suspensão dos repasses a determinados convênios;

7.3 falhas de planejamento e projetos super-orçados, pois, devido à natureza inovadora do PPG7, houve o estabelecimento de prazos de execução subestimados e a previsão de projetos em valores bem acima do que seria realmente necessário;

7.4 variações cambiais, que desvalorizaram o real frente ao dólar e ao euro, provocando um aumento do saldo não-executado do projeto, na medida em que foram necessários menos dólares para cobrir aqueles gastos em reais e, conseqüentemente, restou um saldo maior de recursos não-utilizados;

7.5 fragmentação da gestão do programa, caracterizada pela falta da atuação efetiva de uma coordenação-geral com visão do todo e com autoridade para redimensionar e redistribuir os orçamentos de subprogramas e projetos, visando à melhor utilização das doações internacionais recebidas.

8. As falhas no acompanhamento dos projetos, segundo ponto levantado neste processo, estão diretamente ligadas à insuficiência de recursos de pessoal necessários à apreciação tempestiva das prestações de contas dos projetos em andamento e ao acompanhamento *in loco* desses projetos, o que resulta na análise tardia das comprovações de gastos, na liberação de recursos sem a devida validação

das prestações de contas anteriores, nos potenciais repasses efetuados para convênios em que despesas foram realizadas em desacordo com a legislação vigente e na dificuldade de serem corrigidas as falhas na aplicação incorreta dos recursos.

9. Essas inconsistências são recorrentes e acontecem por incapacidade do Ministério do Meio Ambiente – MMA, órgão responsável pela coordenação-geral do PPG7, em cumprir os itens do Acordo de Cooperação Técnica 2/2003, descuidando do acompanhamento tempestivo dos inúmeros subprojetos em andamento. E aí a equipe de auditoria destacou que a estrutura administrativa do MMA é insatisfatória para assegurar a análise e a validação das prestações de contas referentes aos recursos repassados aos beneficiários finais.

10. Interessante observar que, não obstante as falhas e as dificuldades existentes ao longo da implantação do PPG7, o terceiro achado de auditoria noticiou a avaliação positiva que os financiadores externos têm acerca da implementação do programa, avaliação esta contida em relatórios oficiais e demonstrada na intenção de se dar continuidade ao fomento de atividades preservacionistas, por meio de doações de recursos, mesmo após o encerramento do PPG7.

11. Constatou a equipe de auditoria que os controles internos dos projetos são, em regra, eficientes na prevenção e detecção de irregularidades, em especial devido ao acompanhamento contínuo realizado pelos doadores, o que, em larga medida, explica a satisfação dos financiadores com o destino dos recursos repassados por conta do mencionado programa.

12. Já em relação à seleção de ONGs para desenvolverem atividades de preservação ambiental, a equipe de auditoria observou que, ao analisar, por amostragem, alguns processos, as escolhas demonstram impessoalidade e aderência à proposta do Programa, com a participação mais significativa das ONGs na forma descentralizada, de execução escolhida pelo doador externo, com os recursos não passando pelo orçamento público.

13. Para esclarecer como ocorre a utilização dos recursos no PPG7, apresento os diversos modelos de execução adotados no Programa e destacados pela equipe de auditoria:

13.1 celebração de convênios com Estados, Municípios ou instituições sem fins lucrativos: nesse modelo, recursos externos e de contrapartida federal constam do Orçamento Geral da União, e os repasses financeiros e prestações de contas seguem as normas previstas na IN STN nº 1/1997, então vigentes;

13.2 execução direta por órgãos ou entidades federais: em diversos projetos, determinadas atividades foram executadas diretamente por entidades federais, como Ibama, ICMBio, Funai e Inbra, mediante a celebração de termos de cooperação;

13.3 celebração de contratos entre os doadores internacionais e o Banco do Brasil: nesse modelo, a execução dos recursos doados não consta do Orçamento Geral da União. O Banco Mundial ou o Banco de Desenvolvimento da República Federal da Alemanha contrata o Banco do Brasil como agente financeiro, abrindo contas bancárias em suas agências, com autorização do Banco Central, para que os recursos sejam depositados pelo doador diretamente aos subprojetos. Os valores são disponibilizados à medida que as prestações de contas parciais são aprovadas;

13.4 celebração de contratos entre os doadores internacionais à Caixa Econômica Federal: nesse modelo, semelhante ao anterior, o Tesouro Nacional adianta os recursos que são repassados aos executores e, após a aprovação das contas, o organismo doador reembolsa o Tesouro, sendo que a execução financeira consta do Orçamento Geral da União;

13.5 contrato firmado diretamente entre o Banco Mundial e organizações não-governamentais – ONGs: nesse tipo de arranjo, o Banco Mundial contrata diretamente a instituição beneficiada para a execução de ações específicas previstas em cada projeto. O papel do MMA nesse tipo de contrato é analisar se a proposta está em conformidade com o objetivo do PPG7 e acompanhar os resultados alcançados, não havendo recursos públicos envolvidos no acordo.

14. Com base no relatório de auditoria, observo que parte dos recursos utilizados no Programa não transita pelo Orçamento Geral da União, como na celebração de contratos entre os doadores internacionais e o Banco do Brasil e de contratos firmados diretamente entre o Banco Mundial e

organizações não-governamentais, Os projetos executados nessas modalidades não foram objeto da presente auditoria, porque não é competência deste Tribunal fiscalizar contratos sem repasse de recursos federais.

15. Concluindo o relatório de auditoria, os auditores federais da 8ª Secex informaram que a maioria dos problemas apontados neste feito é comum a diversas outras ações governamentais no Brasil. Esses problemas são considerados sistêmicos, que dificilmente seriam superados no âmbito de um programa e suas ações.

16. Mesmo assim, por se tratar de programa piloto, que sempre busca soluções inovadoras, sujeito a percalços na sua implementação, a equipe técnica avaliou que o PPG7 cumpriu seu objetivo, na medida em que foi capaz de contribuir para a proteção das florestas tropicais do País.

17. Dessa forma, acolho as medidas corretivas propostas pela 8ª Secex no sentido de potencializar o aproveitamento dos recursos ainda disponíveis e fomentar o saneamento das falhas detectadas no acompanhamento das ações por parte do MMA, além de incentivar a elaboração de estudo que reúna os pontos fortes e fracos do programa PPG7, de forma a subsidiar futuras iniciativas financiadas com recursos externos.

18. Entendo, contudo, necessária a remessa de cópia da documentação pertinente somente à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados – CFFC, haja vista que os demais órgãos envolvidos na questão serão oportunamente contatados pelo Ministério do Meio Ambiente, em decorrência das medidas corretivas propostas pela unidade técnica.

19. Por fim, considerando integralmente cumprida a determinação do Acórdão 1.399/2009-Plenário, impõe-se o apensamento do presente processo ao TC 009.542.2009-2, para os fins previstos na Resolução TCU nº 215, de 20 de agosto de 2008.

Ante o exposto, pugno por que se aprove o Acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de setembro de 2009.

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2302/2009 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.053/2009-4.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados.
4. Órgão: Ministério do Meio Ambiente – MMA.
5. Relator: Auditor André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade: 8ª Secex.
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria oriundo de determinação contida no Acórdão 1.399/2009-TCU-Plenário, que teve como finalidade fiscalizar a execução dos recursos provenientes de doações de entidades ou países ao Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG7.

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

9.1. determinar ao Ministério do Meio Ambiente que, nos termos do acordo de Cooperação Técnica MMA/2/2003, adote medidas com o objetivo de solucionar, no âmbito do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG7, as falhas no acompanhamento de ações relativas a atrasos na análise de prestações de contas e dificuldades no monitoramento **in loco** dessas ações, e as relacione no Relatório de Gestão da Secretaria Executiva do MMA, referente ao exercício de 2009;

9.2. recomendar ao Ministério do Meio Ambiente que:

9.2.1. verifique a presente disponibilidade de recursos do Fundo Fiduciário para as Florestas Tropicais – RFT, ainda sem destinação, e elabore estudos de forma a propor sua aplicação plena;

9.2.2. elabore estudos de forma a reunir os pontos fortes e fracos do Programa PPG7, e de suas ações, bem como lições aprendidas, de forma a subsidiar futuras iniciativas financiadas com recursos externos, remetendo, posteriormente, esses estudos para a Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, para o Ministério do Planejamento, para o BNDES (Área de Meio Ambiente – AMA) e para este Tribunal;

9.3. remeter cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e da Proposta de Deliberação que o fundamenta, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados;

9.4. apensar este processo ao TC 009.542.2009-2.

10. Ata nº 40/2009 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/9/2009 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2302-40/09-P.
13. Especificação do quorum:
  - 13.1. Ministros presentes: Ubiratan Aguiar (Presidente), Valmir Campelo, Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro e José Jorge.
  - 13.2. Auditores convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.



13.3. Auditores presentes: André Luís de Carvalho (Relator) e Weder de Oliveira.

UBIRATAN AGUIAR  
Presidente

ANDRÉ LUÍS DE CARVALHO  
Relator

Fui presente:

PAULO SOARES BUGARIN  
Procurador-Geral, em exercício

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 020.974/2019-1

[Apenso: TC 012.752/2019-3; 026.765/2020-9]

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Órgão/Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Interessada: Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal.

Representação legal: Saulo Benigno Puttini (42.154/OAB-DF); Henrique Bastos Rocha (OAB/RJ 95.577); Marcelo Sampaio Vianna Rangel, (OAB/RJ 90.412); Pedro José de Almeida Ribeiro, (OAB/RJ 163.187); Cristina Telles de Araújo Silva, (OAB/RJ 166.362); Melissa Monte Stephan (OAB/RJ 118.596); Rodrigo Sales da Rocha Abreu (OAB/RJ 155.278); Carina Gallardo Rey, (OAB/RJ 132.226); Anna Paula Bottrel Souza, (OAB/RJ 143.502); Amanda Nogueira Bonfim (062.554.711-01) e outros.

**SUMÁRIO:** SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. AUDITORIA NO FUNDO DA AMAZÔNIA. CONHECIMENTO. ACÓRDÃOS 2.147/2018 – PLENÁRIO E 2.181/2020 - PLENÁRIO. ENVIO DAS INFORMAÇÕES PRELIMINARES. ATENDIMENTO PARCIAL. REALIZAÇÃO DE INSPEÇÃO E DE OITIVA NO BNDES. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES NA GESTÃO, PELO BNDES, DOS PROJETOS COM RECURSOS DO FUNDO AMAZÔNIA. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO SOLICITANTE. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Trata-se de Solicitação da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, por meio da qual foi encaminhado o Requerimento REQ nº 39, com vistas a que o Tribunal de Contas da União realizasse auditoria no Fundo Amazônia, em especial nos contratos de repasse, investigando o objeto dos programas aprovados, a utilização dos recursos disponibilizados, a efetividade dos programas desenvolvidos, a correlação com os objetivos do fundo, a origem dos recursos aportados, o real objetivo dos doadores e a legalidade dos atos normativos de constituição, funcionamento e operação.

2. A então Secretaria de Controle Externo do Sistema Financeiro Nacional, em instrução final de mérito acostada à peça 694, concluiu, em sede da inspeção realizada, que não foram identificados indícios de irregularidades graves na gestão desempenhada pelo BNDES nos projetos que utilizam recursos do Fundo Amazônia, consoante a transcrição a seguir:

### VISÃO GERAL DO OBJETO

3. Conforme já detalhado na instrução inicial (peça 25), o Fundo Amazônia teve sua criação autorizada ao BNDES, em 2008, por meio do Decreto Presidencial 6.527, se tratando de

financiamento de ações de Redução de Emissões Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal. Para tanto recebe doações voluntárias para aplicação não reembolsável em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e na conservação e no uso sustentável da Amazônia Legal, cabendo ao BNDES, como gestor do Fundo Amazônia, a captação de recursos, a contratação e o monitoramento dos projetos e ações apoiados.

## HISTÓRICO

4. Inicialmente reproduz-se trecho do histórico apresentado na instrução inicial à peça 25 dos autos:

5. Em 27/6/2017, foi encaminhada a esta Corte uma Solicitação do Congresso Nacional (SCN), decorrente do Ofício 502 (peça 1 do TC 018.242/2017-0), subscrito pelo Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara dos Deputados, criada para investigar a atuação da Fundação Nacional do Índio (Funai) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), CPI-FUNAI-INCRA 2, em que o Excelentíssimo Senhor Deputado Alceu Moreira requereu a realização de auditoria no Fundo Amazônia.

6. Na oportunidade, o autor do pedido de fiscalização, Exmo. Sr. Deputado Nilson Leitão, apresentou informações sobre supostas irregularidades no Fundo Amazônia, sugerindo, sem prejuízo de outras diligências que fossem julgadas pertinentes, a apuração quanto aos seguintes pontos (peça 2, p. 2-3):

a) contratos celebrados entre o BNDES e os doadores do Fundo Amazônia – governos da Noruega e da Alemanha (com banco estatal KfW) e Petrobras – e nos termos aditivos subsequentes, quando houver;

b) contratos celebrados entre o BNDES e organizações não governamentais (ONGs) e outras entidades do chamado Terceiro Setor e nos termos aditivos subsequentes, quando houver;

c) revisão nas auditorias contábeis (aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais) e nas auditorias de cumprimento desde a criação do Fundo Amazônia, no ano de 2008;

d) aspectos relacionados à economia, eficiência e eficácia na gestão de recursos, incluindo a verificação da execução física e financeira do projeto, mediante visita aos locais das ações, nos projetos executados ou em execução com recursos do Fundo Amazônia por ONGs e outras entidades do chamado Terceiro Setor, em especial os que incidam sobre terras indígenas, considerando, particularmente:

d.1) os planos de trabalho (ou documento equivalente) de cada projeto apresentado antes de iniciar a respectiva execução, contendo, pelo menos, a programação física e financeira;

d.2) os relatórios relativos a cada projeto, contendo, pelo menos:

d.2.1) a relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, quando for o caso, e respectivos comprovantes indicando os valores pagos e as pessoas físicas ou jurídicas beneficiárias do pagamento com os respectivos nomes, CPF/CNPJ, bancos, agências e contas;

d.2.2) a relação nominal de treinados ou capacitados, quando for o caso, e respectivos comprovantes indicando os valores pagos e as pessoas físicas ou jurídicas beneficiárias do pagamento com os respectivos nomes, CPF/CNPJ, bancos, agências e contas;

d.2.3) a relação dos serviços prestados, quando for o caso, e respectivos comprovantes, indicando os valores pagos e as pessoas físicas ou jurídicas beneficiárias do pagamento com os respectivos nomes, CPF/CNPJ, bancos, agências e contas;

d.2.4) a relação dos pagamentos efetuados (a título de remuneração, diárias etc.) às pessoas físicas vinculadas às entidades encarregadas da execução de cada projeto, quando for o caso, e respectivos comprovantes indicando os valores pagos e as pessoas físicas beneficiárias do pagamento com os respectivos nomes, CPF, bancos, agências e contas;

d.2.5) os servidor(es) do BNDES responsável(is) pelo acompanhamento e fiscalização “*in locum*” de cada projeto em execução e dos servidores que, para os projetos já concluídos, atestaram o seu respectivo cumprimento integral.

e) avaliação se a atuação do BNDES na área ambiental e, escudado nesse tema, por extensão, em terras indígenas, é regular ou constitui desvio de finalidade em relação às atribuições que lhe são conferidas por lei; e

f) avaliação se o Fundo Amazônia foi legalmente criado, haja vista que:

f.1) não houve autorização legislativa (art. 167, IX da CF), que é norma especial e se sobrepõe ao art. 84, VI, “a” da Carta Magna, que é a norma geral invocada no preâmbulo do Decreto nº 6.527/2008 que teria dado poderes ao Presidente da República para editá-lo (“pelo princípio da especialidade, a norma especial afasta a incidência da norma geral”);

f.2) além de não ter havido a autorização legislativa, o próprio Decreto 6.527/2008, frequentemente apresentado como o instrumento de criação do Fundo Amazônia, não traz qualquer palavra ou expressão que indique a criação ou instituição desse Fundo nem autorização para tanto;

f.3) a Resolução 1.640/2008 - BNDES, diz da “Autorização para a criação do Fundo Amazônia”, sem indicar o instrumento onde consta expressamente essa autorização, e cria esse Fundo amparando-se no artigo 15, inciso I, alínea “b” do Estatuto Social do BNDES, aprovado pelo Decreto 4.418, de 11/10/2002, que não atribui competência para tanto, ou seja, para criar fundos contábeis.

7. Ante a materialidade dos recursos envolvidos e a competência do BNDES para gerir o Fundo Amazônia, no Voto condutor do Acórdão 2.453/2017-TCU-Plenário, o Exmo. Sr. Ministro-Relator Vital do Rêgo anuiu à proposição da Secex/PA no sentido de realização da auditoria solicitada. E, considerando o exame inédito a ser feito no referido fundo, posicionou-se pela pertinência, em primeira etapa, da verificação da governança, da gestão operacional e do marco legal, como proposto, para o atendimento dos objetivos descritos no parágrafo oitavo deste Voto, alíneas “a”, “b”, “c”, “e” e “f”.

8. Com relação à alínea “d”, o Ministro-Relator Vital do Rêgo entendeu pertinente a realização de visitas técnicas com vistas à verificação da regular execução dos projetos apoiados.

9. Assim sendo, por meio do Acórdão 2.453/2017-TCU-Plenário (peça 44 do TC 018.242/2017-0), este Tribunal conheceu da referida solicitação e determinou a realização da auditoria no BNDES para verificar a conformidade na gestão dos recursos relativos ao Fundo Amazônia, com foco na governança, na gestão operacional e no marco legal.

10. A fiscalização foi efetuada pela então Secretaria de Controle Externo do Estado do Pará (Secex/PA) e apreciada, em **12/9/2018**, por meio do Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário, nos termos seguintes (peça 12):

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

9.1. determinar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social que apresente ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, as medidas adotadas para a regularização da questão atinente ao Contrato 13.2.1297.1, especificamente com relação aos valores a serem reembolsados ao Fundo Amazônia pelo Governo do Estado do Pará;

9.2. recomendar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social que:

9.2.1. mantenha atualizadas, nos termos do art. 1º, parágrafo único, inciso II e art. 8º, § 3º, inciso VI, da Lei 12.527/2011, as informações disponíveis para acesso no *website* do Fundo Amazônia, no tocante aos desembolsos e prazos de vigência dos ajustes contratuais;

9.2.2. avalie, quando das aquisições de bens e serviços, na ocasião de repasse dos mesmos para as comunidades, a pertinência de ser anexada, às notas fiscais/faturas ou outros instrumentos, declaração de recebimento com a identificação do signatário, incluindo a comunidade que representa e a que contrato de financiamento do Fundo Amazônia pertence;

9.2.3. avalie a possibilidade de que, nas contratações de serviços de auditoria externa no âmbito do Fundo Amazônia, seja contemplada, ainda que em caráter amostral, a verificação da correta aplicação dos recursos financeiros desembolsados à conta dos projetos em andamento;

9.2.4. avalie a possibilidade de incluir de forma periódica, ainda que em caráter amostral, no Plano de Fiscalização do controle interno (PAINT) ações de controle no Fundo Amazônia;

9.3. dar ciência ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social da ocorrência de descumprimento das normas de acompanhamento estabelecidas na Resolução Diretoria BNDES 2.201/2011, no tocante à emissão dos relatórios de acompanhamento estabelecidos no art. 61, § 2º, da Resolução, apuradas no Programa Bolsa Floresta (Renda e Associação), firmado por meio do Contrato 09.2.1336.1 com a Fundação Amazonas Sustentável e Projeto Sociobiodiversidade Produtiva no Xingu, firmado por meio do Contrato 13.2.1266.1 com o Instituto Socioambiental;

9.4. encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, bem assim das peças 145 a 148, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; e

9.5. considerar integralmente atendida a presente solicitação.

11. Todavia, em **17/5/2019**, após a assunção do novo governo federal, o Ministro do Meio Ambiente, Sr. Ricardo Salles, anunciou que a pasta examinou um quarto dos 103 contratos apoiados com recursos do Fundo Amazônia e **detectou irregularidades em todos aqueles firmados com Organizações Não Governamentais (ONG)**. Dessa forma, anunciou possível alteração na estrutura de governança e nos critérios de alocação dos recursos, conforme amplamente divulgado na mídia (peça 14, 1-4).

12. Ato contínuo, na mesma data (**17/5/2019**), a Embaixada da Noruega – que é o principal país apoiador do Fundo Amazônia – citando as conclusões do Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário, rebateu as críticas do Ministro do Meio Ambiente e afirmou que estaria “satisfeita com a robusta estrutura de governança do Fundo Amazônia e os significativos resultados que as entidades apoiadas pelo Fundo alcançaram nos últimos 10 anos” (peça 14, p. 5-7).

13. No dia seguinte (**18/5/2019**), a chefe do Departamento responsável pela gestão do Fundo Amazônia no BNDES – Sra. Daniela Baccas – foi afastada do cargo (peça 14, p. 8-11).

14. Nesse contexto, em **27/5/2019**, foi autuado, pela SecexAgroAmbiental, o **TC 012.752/2019-3**, distribuído ao Exmo. Sr. Ministro-Relator André Luís de Carvalho, que trata de representação do Ministério Público junto ao TCU, assinada pelo Exmo. Sr. Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado,

noticiando **supostas irregularidades relacionadas**: a) à fiscalização para a prevenção do desmatamento ilegal; b) à liberação de agrotóxicos nocivos à saúde humana e à fauna silvestre; e c) **aos contratos executados com recursos do Fundo Amazônia**. Na peça inaugural, colacionada por cópia aos presentes autos, o *Parquet* requereu ao Tribunal (peça 13, p. 7):

(...) que determine a adoção das medidas tendentes a:

- a) apurar, mediante os instrumentos de controle que entender adequados, o atual estado da gestão que estaria comprometendo a adequada fiscalização dos órgãos ambientais para prevenir desmatamento ilegal;
- b) apurar a eventual liberação de agrotóxicos nocivos à saúde humana e à fauna silvestre, em desconformidade com as normas e regulamentos do setor;
- c) **averiguar a procedência de afirmações emanadas do Ministério do Meio Ambiente, que colocam em dúvida a regularidade dos contratos executados com os recursos do Fundo Amazônia, em contradição com o quadro avaliado recentemente pelo TCU**, situação que pode comprometer o aporte dos recursos oriundos de doações ao referido fundo, com possível prejuízo no ingresso de valores destinados à proteção da floresta amazônica. (Grifou-se).

15. Em 12/7/2019, foi atuada a presente Solicitação do Congresso Nacional (SCN) pela SecexEstataisRJ, cujo relator é o Exmo. Sr. Ministro Aroldo Cedraz.

16. A partir da análise realizada na primeira instrução (peça 25), constatou-se a conexão dos presentes autos com a SCN objeto do TC 018.242/2017-0 (encerrado) e o pedido inserto na alínea 'c' da Representação do MP/TCU no bojo do TC 012.752/2019-3. Dessa forma, em entendimento com a SecexAgroAmbiental, considerou-se oportuno o pensamento do TC 012.752/2019-3 aos presentes autos para o tratamento da matéria.

17. Foi observado, ainda, que a totalidade dos questionamentos do solicitante já foi objeto de análise na auditoria realizada pela Secex/PA, cujo relatório foi apreciado por meio do Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário (TC 018.242/2017-0), exceto a questão relativa ao “real objetivo dos doadores”.

18. Tendo em vista o escopo da fiscalização realizada no âmbito do TC 018.242/2017-0 e os achados da equipe de auditoria, o Exmo. Sr. Ministro-Relator Vital do Rêgo, no Voto condutor do Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário, concluiu **não haver indícios de irregularidades graves** na gestão do Fundo Amazônia e considerou adequado, naquela oportunidade, promover algumas determinações, recomendações e ciência ao BNDES para o saneamento das falhas verificadas (peça 12, p. 44-49).

19. Contudo, em fiscalização posterior realizada em 2019 pelo Ministério do Meio Ambiente, aprofundaram-se os exames em relação à execução físico-financeira de alguns projetos e, nos autos do TC 012.752/2019-3 (Representação do MP/TCU), foi recebido o Ofício MMA 5269, de 22/7/2019. No referido ofício, foram apontadas irregularidades e outras falhas em dezoito operações, incluindo algumas anteriormente verificadas pela equipe de auditoria do TCU no âmbito do TC 018.242/2017-0 (peça 22, p. 14-19). O resumo das irregularidades foi destacado na instrução inicial (peça 25, p. 6-11).

20. Apesar de terem sido apontadas falhas em operações verificadas pelo TCU, a equipe de fiscalização do Ministério do Meio Ambiente entendeu que os achados apontados em sua fiscalização não são contraditórios, mas **complementares** aos que constam do Relatório de Auditoria elaborado pela então Secex/PA, apreciado pelo Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário (peça 22, p. 6-8). Ainda de acordo com o Ofício MMA 5269/2019, os riscos de fraude e os demais achados se concentraram nas entidades do chamado Terceiro Setor, que inclui as Organizações Não Governamentais (ONG).

21. Assim, com o intuito de dimensionar a real situação da participação do terceiro setor no Fundo Amazônia apontados pela fiscalização do MMA, verificou-se no Relatório Anual de Atividades do Fundo Amazônia de 2018 que havia, na época da elaboração da instrução à peça 25, 103 projetos apoiados pelos recursos do Fundo. Em pesquisa no sítio [www.fundoamazonia.gov.br](http://www.fundoamazonia.gov.br), verificou-se que desses 103 contratos, foram identificados 58 contratos com 42 entidades do Terceiro Setor, cujas informações (como os montantes pagos aos beneficiários, situação atual dos projetos, *links* para os contratos, aditivos, vídeos etc.) foram reunidas à peça 21.

22. A partir dessas verificações preliminares, entendeu-se oportuno a realização da fiscalização solicitada, a ser executada sob a forma de **inspeção** no BNDES, gestor do Fundo Amazônia, bem como realizar oitiva ao BNDES, para, se desejar, manifestar-se sobre as irregularidades apontadas pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo Tribunal de Contas da União no TC 018.242/2017-0. Tais elementos constituíram a proposta da Unidade Técnica (peças 25-27), que submetida ao Exmo Sr. Ministro Relator Aroldo Cedraz se materializou no Acórdão 71/2020 – TCU – Plenário:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, com vistas à realização de auditoria no Fundo da Amazônia;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, nos termos do art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer da Solicitação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 232, inciso III, do Regimento Interno; e art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215/2008.

9.2. encaminhar à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, em atendimento ao art. 17, inciso II, da Resolução-TCU 215/2008, cópia da instrução de mérito da unidade técnica, informando ao Exmo. Presidente da Comissão, que esta Solicitação se encontra parcialmente atendida, uma vez que todos os questionamentos do solicitante foram apreciados no âmbito do Acórdão 2.147/2018 - Plenário (TC 018.242/2017-0), exceto a questão relativa ao “real objetivo dos doadores”, o que, no entanto, não prejudicará novas análises deste Tribunal sobre o tema, por intermédio da realização de fiscalização na modalidade inspeção, nos termos do art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 240, do Regimento Interno/TCU;

9.3. encaminhar ao Solicitante cópia do Acórdão 2.147/2018 - Plenário, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentaram e, em complemento, cópia do Ofício MMA 5.269, de 22/7/2019 (peça 22 dos autos), com informações acerca da fiscalização realizada pelo Ministério do Meio Ambiente em contratos apoiados pelo Fundo Amazônia;

9.4. realizar inspeção, nos termos do art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 240, do Regimento Interno/TCU, junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, para que sejam examinadas possíveis irregularidades relacionadas aos projetos/contratos celebrados com entidades do Terceiro Setor, de 2011 até a presente data, apoiados com os recursos do Fundo Amazônia, com vistas a subsidiar os trabalhos da unidade técnica para atender à demanda do Congresso Nacional;

9.5. realizar oitiva do BNDES, nos termos do art. 250, inciso V, do Regimento Interno/TCU, visando a conferir celeridade às análises a serem efetuadas pelo Tribunal no âmbito da inspeção aprovada, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, prorrogáveis por igual período, caso seja de seu interesse, manifestar-se sobre as irregularidades apontadas pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo Tribunal de Contas da União no âmbito do processo TC 018.242/2017-0, remetendo-se ao referido Banco cópia do Acórdão 2.147/2018 - Plenário, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentaram, e, em complemento, cópia do Ofício MMA 5.269, de 22/7/2019 (peça 22 dos autos), com informações acerca da fiscalização realizada pelo Ministério do Meio Ambiente em contratos apoiados pelo Fundo Amazônia;

9.6. informar ao Exmo. Ministro André Luís de Carvalho, relator do TC 012.752/2019-3, que o Exmo. Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal requereu, por meio desta Solicitação do Congresso Nacional, a realização de fiscalização no BNDES para examinar possíveis irregularidades no Fundo da Amazônia, solicitando-lhe que seja oportunamente encaminhada cópia do acórdão ou despacho que vierem a ser proferidos, referentes ao mencionado processo, ao relator da presente Solicitação, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentarem, se for o caso, nos termos do art. 13, parágrafo único, da Resolução-TCU 215/2008;

9.7. estender, por força do art. 14, inciso III, da Resolução-TCU 215/2008, os atributos definidos no art. 5º daquela Resolução ao TC 012.752/2019-3, uma vez reconhecida a conexão parcial dos respectivos objetos com o da presente Solicitação;

9.8. dar ciência da presente deliberação ao Exmo. Senador Rodrigo Cunha, Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo “Comunicações” do e-TCU, informando-lhe que, tão logo sejam concluídos os trabalhos de fiscalização complementares, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal; e

9.9. encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do voto e relatório que o fundamentam, para o Embaixador da Noruega no Brasil e para o Comitê de Fiscalização e Assuntos Constitucionais do Parlamento da Noruega.

23. Por meio do Acórdão 2.181/2020 – TCU - Plenário restou definido, a partir de proposta da Unidade Técnica (peça 58 e 59), a realização de levantamento das entidades estrangeiras e brasileiras que receberam recursos do Fundo Amazônia; realizar levantamento de dados de empresas que atuem na Região Amazônica, nas áreas de mineração, extração de madeira e outras atividades econômicas de natureza extrativista; efetuar cruzamento desses dados com informações de registros de imóveis na Região Amazônica; estabelecer relações por meio de cruzamento de dados entre empresas que explorem economicamente a Floresta Amazônica, as entidades que tenham recebido recursos do Fundo Amazônia e respectivos sócios e parentes consanguíneos e/ou afins, em grau a ser determinado,

para apurar as possíveis ligações existentes entre essas empresas e as entidades; e solicitar, após cruzamento dos dados recebidos dos registros de imóveis com as informações das entidades receptoras dos recursos, imagens provenientes de satélite das áreas de propriedade dessas organizações, sócios e parentes próximos, visando a apurar se nos terrenos fotografados há atividade de mineração, extração de madeira, plantação, pasto, ou outras atividades econômicas estranhas à preservação do meio-ambiente.

24.No entanto, na execução da fiscalização, não foi possível realizar cruzamentos genéricos envolvendo georreferenciamento ou geolocalização e informações dos registros de imóveis, pela falta de disponibilidade desses dados no nível de precisão exigido para a realização das análises inicialmente pretendidas.

25.Dessa forma, para que fosse mantida abordagem do cruzamento de dados conforme previsto inicialmente, entendeu-se necessária a obtenção, junto ao BNDES, dos extratos bancários relativos aos projetos que utilizaram recursos do Fundo Amazônia a partir de 2011. Por se tratar de fonte fidedigna de dados robustos, isso possibilitaria análise apurada a partir dos cruzamentos das informações entre a entidade condutora dos projetos e seus contratados.

26.Além disso, de forma direta, a informação dos extratos bancários permitiria obter mais informações sobre a execução dos projetos e sobre os dispêndios efetuados pelas entidades.

27.Por meio dos Ofícios de Requisição 1-90/2021 e 2-90/2021, foram solicitadas informações sobre as operações com os recursos do Fundo Amazônia firmadas em contratos do BNDES com o terceiro setor. Nas peças 69 e 70 encontram-se os ofícios de requisição e as respostas encaminhando os anexos solicitados. Desse modo, foram encaminhados pelo BNDES os dossiês com os documentos referentes às 53 operações contratadas (detalhadas na listagem da peça 69, p.8), que foram anexados ao processo às peças 367-382, 384-390, 392-415, 417-431 e 436-445.

28.Para obter as informações dos extratos bancários foram encaminhados aos bancos responsáveis pelas contas específicas determinadas nos contratos os Ofícios de requisição 3-90/2021, 4-90/2021, 5-90/2021, 6-90/2021, 7-90/2021 e 8-90/2021, todos de 18/8/2021, respectivamente para as seguintes instituições: Banco do Brasil, Banco da Amazônia, Caixa Econômica, Bradesco, Itaú, Sicredi (peças 70-75). Além desses, foram encaminhados pedidos de complementações das informações para possibilitar os exames pretendidos a esses bancos (peças 84, 169, 170, 391 e 446) e ao HSBC que também possuía contas de projetos com recursos do Fundo.

29.Em resposta, foram encaminhados os extratos bancários solicitados, anexados aos autos da seguinte forma: Banco da Amazônia (peças 213-361 e 474-477); Bradesco (peças 455-459, 470, 485-504, 506-508); Bradesco e HSBC (peças 509 e 510); HSBC (peças 479-482); Banco do Brasil (peças: 511-572).

30.Cabe salientar que os dados disponibilizados pela CEF, pelo Itaú e pelo Sicredi não apresentaram o detalhamento necessário para as análises almejadas, contudo o total dos projetos operados exclusivamente junto a esses bancos representam apenas 16% do valor total dos contratos. As operações que se utilizaram desses bancos foram examinadas por meio dos dados fornecidos pelo BNDES em dossiês e em atendimentos a solicitações específicas dessa fiscalização.

31.A partir dos dados encaminhados, foi consolidada planilha eletrônica com o quadro geral das 53 operações, com a identificação dos contratantes, valores, datas, parcelas liberadas, entidades bancárias, contas correntes, entre outras informações (peça 668). Esses dados, juntamente com a resposta à oitiva apresentada pelo BNDES, os dossiês dos projetos com relatórios, análises e acompanhamentos realizados, bem como com o atendimento a novas solicitações vão compor a presente análise no tópico Relatório de Inspeção.

32.Frisa-se que na presente inspeção não foram realizadas visitas *in loco* nos pontos de atuação das empresas beneficiárias do Fundo Amazônia, conforme ocorreu na auditoria conduzida pela Secex Pará. Na presente análise o objetivo é trazer outros aspectos da gestão do referido fundo pelo BNDES e avaliar os achados do trabalho conduzido pelo MMA.

33.Importante, também, esclarecer que as atividades das entidades do terceiro setor aqui tratadas se referem exclusivamente às atinentes aos projetos que se utilizam do Fundo Amazônia, com foco no processo de gestão do BNDES sobre esses projetos. Assim, outras atividades dessas entidades firmadas com outros organismos, públicos ou privados, não fazem parte da presente verificação.

RESPOSTA DA OITIVA (peça 44)

34. À peça 44 apresenta-se o Ofício DIR/6 – BNDES, de 3/3/2020, com a resposta à oitiva realizada em atendimento ao item 9.5 do Acórdão 71/2020 – TCU – Plenário. A seguir destacam-se os principais pontos abordados pelo BNDES.

35. Inicialmente, é realizada visão geral sobre a governança, os efeitos do Decreto 9.579/2019 e atribuições do Comitê Orientador do Fundo Amazônia - COFA até sua extinção determinada pelo citado decreto. Além disso, discorreu-se sobre a competência do BNDES como gestor do Fundo Amazônia em relação aos aspectos da transparência e auditorias nas operações do referido fundo.

36. Em relação à auditoria do Ministério do Meio Ambiente, que apontou 73 itens de supostas falhas na gestão das operações que se utilizam do Fundo Amazônia, a resposta da oitiva agrupou os projetos, trazendo justificativas gerais abrangendo diversas operações (peça 44, p. 19-32). Nesse sentido, buscando informações mais precisas em relação a cada ponto levantado pelo Ministério, entendeu-se necessário solicitar ao banco informações individualizadas por operação e por falha apontada, devidamente comprovadas, por meio do Ofício de Requisição 9-90/2022, de 13/4/2022 (peça 574).

37. Quanto aos itens de recomendações emanados pelo Acórdão 2.147/2018 –TCU- Plenário, que por sua vez originou-se de trabalho de auditoria conduzido pela Secex/PA, informou-se que foram seguidas as recomendações propostas (peça 44, p. 12-14). Cabe destaque a informação sobre a alteração do contrato de auditoria externa que anunciava para o final de 2021 a contratação de empresa especializada com a exigência de contemplar verificação da correta aplicação dos recursos financeiros desembolsados à conta dos projetos. Para acompanhar esse procedimento, por meio do Ofício de Requisição 11-90/2022 (peça 577), foram solicitados relatórios recentes de auditorias realizadas nesse novo formato que farão parte da análise final desse relatório.

38. Cabe informar que no âmbito do BNDES, antes da recomendação emanada pelo TCU, o Fundo Amazônia era submetido anualmente a uma auditoria contábil e outra de cumprimento das exigências legais e diretrizes do COFA. Além disso, as entidades contratadas são obrigadas em contrato a manter serviço de auditoria externa, apresentando relatório ao BNDES anualmente.

39. Na conclusão o BNDES resume da seguinte forma os aspectos abordados na resposta à oitiva (peça 44, p. 34):

O Fundo Amazônia tem tido um papel de destaque internacional como um instrumento legítimo para captações no contexto da Convenção do Clima e combate ao desmatamento por meio do apoio a projetos. A avaliação do Fundo por parte dos diferentes tipos de controle a que se encontra submetido tem sido positiva, não tendo sido proferido quaisquer apontamentos indicando falhas na gestão dos recursos do Fundo Amazônia por parte do BNDES.

Embora o Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário, após minucioso trabalho de auditoria realizado no Banco, tenha realizado alguns apontamentos, o Plenário da Corte de Contas concluiu pela “satisfatória execução” dos projetos apoiados pelo Fundo Amazônia. Naquela oportunidade, foram proferidas importantes recomendações acerca das práticas operacionais do Fundo, as quais vêm sendo internamente incorporadas pelo BNDES. Importante, ainda, repisar que, no âmbito das atividades que precederam a elaboração dos apontamentos realizados pelo MMA, não se vislumbrou a adoção de importantes princípios de auditoria, como, por exemplo, a análise e seleção dos projetos sem a indicação da base metodológica eventualmente utilizada e a não submissão dos apontamentos preliminares ao contraditório. Acredita-se que isso tenha resultado na provável desconsideração de importantes informações constantes do material disponibilizado ao MMA, bem como de possíveis esclarecimentos que poderiam ter sido prestados de antemão pela equipe do BNDES.

Ademais, muitos dos apontamentos apresentados pelo MMA dizem respeito a determinadas rubricas ou itens de custo, cujo apoio é reflexo da aplicação, por parte do BNDES, das regras e diretrizes do Fundo Amazônia, as quais foram definidas pelas Instituições e Colegiados integrantes da estrutura de governança do Fundo e podem ser revisitadas pelas instâncias competentes a qualquer tempo, em consonância com a legislação aplicável.

Por fim, nada obstante tenham sido encontradas dificuldades na elaboração de respostas aos questionamentos aventados pelo referido Ministério, dado o esforço da equipe do BNDES em prestar esclarecimentos a este Tribunal de Contas, espera-se que as considerações consignadas na presente Nota tenham o condão de sanar eventuais dúvidas acerca das práticas operacionais do BNDES no âmbito do Fundo Amazônia. Permanecemos à disposição para esclarecimentos adicionais que, porventura, se façam necessários.

#### RELATÓRIO DE INSPEÇÃO

40. Com as informações disponibilizadas pelo BNDES e pelos bancos utilizados nas operações por meio das contas específicas vinculadas aos projetos foi montado o quadro geral das operações (peça

668). A partir desse quadro foi possível visualizar o montante fiscalizado na presente inspeção em relação ao total de operações com recursos do Fundo Amazônia a partir de contratos com entidades do terceiro setor que somam 53 projetos com valor total contratado de R\$ 634.961.622,40, segundo informações do sítio do BNDES, o Fundo Amazônia tem uma carteira de 102 projetos apoiados, no valor total de aproximadamente R\$ 1,9 bilhão, o valor dos 53 projetos, portanto equivalem 33,4% do total financiado pelo BNDES desde 2008.

41. A seguir expõem-se as análises da presente inspeção.

I. Movimentação das contas correntes das operações – transferências e pagamentos em cheque

42. Ao analisar os extratos bancários disponibilizados pelos seguintes bancos: Banco do Brasil, Bradesco, HSBC e Banco da Amazônia, foi possível constatar que na grande maioria das vezes houve a transferência de valores, em alguns casos chegando a quase totalidade dos recursos, para outras contas da entidade contratada ou, em menor volume, para o signatário do contrato. Foram 32 operações, com total contratado de R\$ 368.748.974,44, em que se verificou algum tipo de transferência para a própria entidade.

43. Constatou-se que tal conduta constitui afronta ao disposto nos contratos de colaboração financeira firmados pelo banco de fomento. Nos contratos celebrados pelo BNDES com entidades receptoras do Fundo Amazônia verifica-se cláusula sobre “disponibilidade” que identifica conta corrente específica para a movimentação dos recursos captados, como no exemplo da minuta de contrato entre o BNDES e o Instituto Centro Vida (peça 407, p. 44-69)

44. Além disso, consta como “Obrigações Especiais do Beneficiário”, movimentar os recursos liberados pelo BNDES “exclusivamente” na conta identificada acima citada. Como exemplo cabe destacar o contrato entre o BNDES e o Instituto Centro Vida (peça 400, p. 1-20), de 30/1/2018. No instrumento contratual verifica-se a exigência de conta corrente específica conforme a cláusula de disponibilidade e nas obrigações do beneficiário (peça 400, p. 2 e 3).

45. O quadro com os projetos em que se verificaram essas transferências da conta específica e pagamentos de cheques diretamente do caixa encontra-se abaixo reproduzido para valores totais na situação descrita acima de R\$ 80.000,00, observando a materialidade para aprofundar as análises.

Tabela 1 - Transferências

Número da Operação	Número do Contrato	Razão Social	Transferências para o próprio beneficiário	Transferências para o signatário do contrato
5667960	16204241	INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL	R\$ 10.267.813,24	-
5928469	17207131	INSTITUTO CENTRO DE VIDA	R\$ 7.428.812,14	R\$ 109.877,32
2195002	11211751 (Contas no Banco do Brasil e HSBC)	INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZONIA	R\$ 5.789.397,33	-
5948860	18202161	CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS DE PROMOÇÃO SOCIAL E AMBIENTAL	R\$ 4.230.615,48	-
4663727	13212661	INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL	R\$ 3.799.471,73	-
5960951	17207661	INSTITUTO DE CONSERVACAO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL DA AMAZONIA	R\$ 1.040.086,32	-
5667927	15207331	IEPE INSTITUTO DE PESQUISA E FORMACAO INDIGENA	R\$ 1.120.984,48	-

4662356	14208651	COOP. CENTRAL DE COMERC. EXTRATIVISTA DO EST-AC LTDA.	R\$ 761.193,61	-
5965512	18204881	INSTITUTO SPN SOCIEDADE POPULACAO E NATUREZA	R\$ 1.580.794,24	R\$ 4.920,00
5667957	15208361	OPERAÇÃO AMAZÔNIA NATIVA	R\$ 570.879,42	-
2603101	11202241	FEDERACAO DE ORGAOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL	R\$ 1.040.138,99	-
6104073	18206941	FUNDACAO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL	R\$ 643.969,87	-
5697421	17207671	ASSOCIAÇÃO DO MOVIMENTO INTERESTADUAL QUEBRADEIRAS DE COCO BABAÇU	R\$ 351.472,97	-
3887535	14208631	EQUIPE DE CONSERVAÇÃO DA AMAZÔNIA	R\$ 619.986,15	-
2229703	11205971	FUNDO BRASILEIRO PARA BIODIVERSIDADE - FUNBIO	R\$ 472.058,77	-
2419791	10219011	INSTITUTO FLORESTA TROPICAL IFT	R\$ 267.683,94	-
5991281	17207141	INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZONIA	R\$ 112.509,70	R\$ 37.654,41
3625567	12204352	FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL	R\$ 264.385,73	-
4663726	14209481	ASSOCIACAO DOS PEQUENOS AGROSSILVICULTORES DO PROJ RECA	R\$ 80.866,67	-
4660705	14207881	ASSOCIAÇÃO EM ÁREAS DE ASSENTAMENTO NO ESTADO DO MARANHÃO	R\$ 80.866,67	-
4753456	13210411 (Contas no Bradesco e HSBC)	INSTITUTO OURO VERDE	R\$ 73.757,80	R\$ 150.965,12
5997021	18203111	FEDERACAO DE ORGAOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL	R\$ 220.297,58	-
6002928	17207311	CENTRO DE ESTUDOS DA CULTURA E DO MEIO AMBIENTE DA AMAZONIA	R\$ 105.019,25	R\$ 59.842,84
4663721	14209891	OPERAÇÃO AMAZÔNIA NATIVA	R\$ 484.450,93	-
2684355	12206691	INSTITUTO SPN SOCIEDADE POPULACAO E NATUREZA	R\$ 138.288,85	-

Fonte: extratos bancários – Banco da Amazônia (peças 213-361 e 474-477); Bradesco (peças 455-459, 470, 485-504, 506-508); Bradesco e HSBC (peças 509 e 510); HSBC (peças 479-482); Banco do Brasil (peças: 511-572)

Tabela 2 – Pagamento em cheque no caixa bancário

Número da Operação	Número do Contrato	Razão Social	Valor total em cheques sem identificação do favorecido
5240921	15200561	ASSOCIACAO DOS ASHANINKA DO RIO AMAZONIA APIWTXA	R\$ 5.803.056,22
3698757	13208281	CENTRO DE ESTUDOS DA CULTURA E DO MEIO AMBIENTE DA AMAZONIA	R\$ 2.055.831,41
3458307	12213871	INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL MAMIRAUÁ	R\$ 1.165.706,84
5667959	18200861	COMISSAO PRO INDIO DO ACRE	R\$ 1.015.379,04
4663801	15204651	COMISSAO PRO INDIO DO ACRE	R\$ 1.491.123,92
4663830	15200191	ASSOCIAÇÃO SOS AMAZÔNIA	R\$ 466.605,26
4663721	14209891	OPERAÇÃO AMAZÔNIA NATIVA	R\$ 139.328,18
2684355	12206691	INSTITUTO SPN - SOCIEDADE POPULACAO E NATUREZA	R\$ 163.695,50
5815810	17202541	ASSOCIACAO DE DESENVOLVIMENTO AGRICOLA INTERESTADUAL	R\$ 121.010,99

Fonte: extratos bancários – Banco da Amazônia (peças 213-361 e 474-477); Bradesco (peças 455-459, 470, 485-504, 506-508); Bradesco e HSBC (peças 509 e 510); HSBC (peças 479-482); Banco do Brasil (peças: 511-572)

46. Por meio do Ofício de Requisição 10-90/2022, de 7/6/2022 (peça 576), solicitou-se o detalhamento das medidas gerais do BNDES para controle da aplicação de recursos ante as transferências da conta específica para outra conta da mesma entidade ou para conta dos signatários do contrato beneficiado pelos recursos, bem como na questão de pagamento de cheques no caixa do banco. Como informado no referido ofício, a prática de transferência para outra conta e desconto de cheque no caixa dificultam a constatação de nexos de causalidade na aplicação dos recursos.

Esclarecimentos do BNDES

47. Por meio da Nota AGS/DEMAF 066/2022 (peça 672), de 28/6/2022, foram apresentados os esclarecimentos aos questionamentos do Ofício de Requisição 10-90/2022. Entendendo que a solicitação trata de meios de pagamento no âmbito dos projetos com recursos do Fundo Amazônia, o BNDES esclarece o que se segue sobre o caso (peça 672, p. 2 e 3):

a) O uso de diferentes meios de pagamento decorre das particularidades verificadas na implementação de cada projeto, não havendo vedação contratual e no conjunto normativo aplicável aos projetos do Fundo Amazônia em relação a esta prática;

b) O uso de diferentes meios de pagamento não implica, necessariamente, prejuízos ao acompanhamento físico e financeiro da execução do projeto;

c) O acompanhamento dos projetos do Fundo Amazônia segue a dinâmica do acompanhamento dos demais projetos do BNDES; e

d) A verificação da comprovação da aplicação dos recursos do Fundo Amazônia é realizada ao longo das atividades de acompanhamento da execução do projeto e registrada nos respectivos instrumentos de acompanhamento.

48. As justificativas principais para o uso dos meios de pagamento que incluem uso de cheques descontados encontram-se nas peculiaridades dos projetos que demandam pagamentos de viagens, equipes de apoio à equipe executora, serviços prestados por indivíduos residentes em áreas sem agência bancária.

49. Já as transferências para a própria entidade e/ou para seus responsáveis teriam a finalidade de realizar pagamento de itens de custeio, salários e encargos trabalhistas e tributários que integrem o orçamento do projeto. Nesses casos, é realizada a transferência da conta do projeto para uma conta geral da instituição ou de responsáveis pela entidade, “de onde os pagamentos com equipe e despesas administrativas, por vezes, são realizados utilizando critérios de rateio.”

50. Segundo o banco de fomento, não haveria restrições nos normativos pertinentes a que um mesmo indivíduo ocupe, concomitantemente, funções tanto na gestão da instituição beneficiária (atuando como seu representante na assinatura do Contrato com o BNDES) quanto na gestão ou execução do

projeto propriamente dito. Sendo assim, é possível que o pagamento de despesas do projeto seja efetivado por meio de transferências à conta do signatário do contrato firmado com o BNDES, para pagamentos de atividades de ações previstas no projeto.

51. Reforçou-se a questão das transferências nos casos de reembolsos de despesas pagas antecipadamente pela beneficiária anteriormente à primeira liberação ou mesmo antes de liberação das parcelas subsequentes, evitando-se em alguns casos descontinuidade do projeto ou quando a tempestividade de pagamentos é crucial para a sua execução.

52. Assim, resume o BNDES, os tipos de pagamentos em tela atendem às especificidades dos projetos, contudo não deixam de ser verificados pelo Banco nos acompanhamentos das operações.

53. Quanto ao controle financeiro e à cláusula que obriga a utilização de conta específica para a execução do projeto, prevista em contrato, o Banco afirma que tal prática de transferência não representa uma não conformidade, assim como os cheques descontados no caixa. Entende-se que a cláusula referenciada “tem como finalidade primordial evitar que haja uma perda de controle do fluxo financeiro dos recursos desembolsados pelo Banco, o que não ocorreu nos casos objeto desta requisição e, caso venha a ocorrer, o contrato prevê medidas corretivas como a glosa de gastos.”

54. Como já explicado, determinar meios específicos de pagamentos que não consideram a realidade de implementação do projeto pode prejudicar sua execução, por possibilitar aquisições mais morosas ou até mesmo impedir atividades essenciais ao atingimento das finalidades do projeto. Dessa forma, o banco faz a seguinte distinção:

É importante, pois, diferenciarmos a hipótese vedada contratualmente - movimentações dos recursos liberados para o projeto por meio de outras contas, em virtude de atividades não associadas à sua execução ou como forma de dificultar a transparência e a fiscalização dos gastos, - de hipóteses de movimentações de recursos intrinsecamente relacionadas à efetivação de pagamentos necessários à execução do projeto, que, muitas vezes, precisam ser consolidados em uma conta geral da instituição por razões operacionais, administrativas ou contábeis.

55. Concluindo o esclarecimento sobre as transferências à própria entidade e sobre cheques descontados, destacou-se que o uso de diferentes meios de pagamentos não compromete a verificação do nexo de causalidade entre as receitas e as despesas efetuadas no projeto. “Isso porque, os gastos realizados com recursos do Fundo são periodicamente submetidos ao escrutínio do BNDES e somente são incorporados ao montante realizado pelo projeto após terem sido submetidos ao processo de acompanhamento de sua execução física e financeira.”

56. Quanto aos procedimentos de acompanhamento de projetos adotados pelo BNDES para garantir o cumprimento do contrato e a correta execução do projeto mesmo quando há transferências para outra conta corrente vinculada à beneficiária e pagamento por meio de desconto de cheques no caixa bancário, o Banco esclarece o que se segue (peça 672, p. 6):

Os procedimentos de acompanhamento dos projetos do Fundo seguem as práticas e normas operacionais adotadas pelas demais operações não reembolsáveis realizadas pelo BNDES. No Banco, as atividades de acompanhamento são realizadas de forma contínua, por diferentes meios e registrada de diferentes formas, tais como notas técnicas, relatórios de acompanhamento, registros em sistemas, verificação *in loco* de documentos, obras e equipamentos, dentre outros. A consolidação do valor considerado como comprovado no âmbito do Quadro de Usos e Fontes (QUF) do projeto é precedida de um processo de acompanhamento que inclui a prestação de contas financeira, a análise de extratos bancários da conta do projeto, a realização da conciliação bancária entre os montantes aportados no projeto e os pagamentos efetuados, a verificação da execução física das atividades do projeto, dentre outros.

Para tanto, são avaliadas informações sobre o desempenho do projeto, relação dos pagamentos efetuados, comprovantes fiscais e financeiros dos pagamentos selecionados na amostra independentemente dos meios de pagamentos utilizados, registros fotográficos das atividades/aquisições realizadas, dentre outros. Com base em tais informações, é verificado, por meio de seleção de uma amostra aleatória ou de censo, se os pagamentos realizados pelo projeto estão aderentes a sua finalidade e se os comprovantes fiscais e financeiros apresentados estão aptos a comprovarem os respectivos pagamentos.

É também realizada a conciliação bancária dos recursos aportados na conta corrente do projeto, de modo a verificar o saldo de recursos frente às despesas alocadas ao projeto. A realização de tal conciliação envolve a verificação do saldo das contas do projeto (conta corrente e de investimentos) com o saldo do QUF (soma das fontes disponíveis nos períodos de acompanhamento menos a soma dos usos comprovados). O QUF do projeto é consolidado em instrumentos de acompanhamento após a efetivação de tais verificações.

Em suma, observa-se que a comprovação da aplicação dos recursos dos projetos do Fundo Amazônia é realizada por meio das atividades acima narradas, as quais seguem os procedimentos adotados pelo BNDES para este fim.

57. Do total de projetos listados no Ofício de Requisição 10-90/2022, informou-se que quinze projetos já se apresentavam como consolidados, com a aplicação dos recursos nas finalidades contratuais considerada como comprovada. O quadro com as operações citadas encontra-se na peça 672, p.8.

58. Em relação às demais dezessete operações listadas na requisição, informou-se que o acompanhamento da execução física e financeira se encontra em curso. Na peça 672, p. 8, apresentou-se quadro com as referidas operações. Informou-se, ainda, que os acompanhamentos seguem os procedimentos já relatados, tendo sido encaminhados junto à nota com as respostas: os RACs (Relatórios de acompanhamento), LCs (Liberações de Crédito), IPs (Instruções Padronizadas) e Notas, que sejam relacionados às operações listadas no Ofício 10- 90/2022 e tenham sido produzidos pelo BNDES em data posterior a 3/2021. A lista da documentação disponibilizada encontra-se na peça 672, p. 12.

59. Para os casos cujo acompanhamento ainda está em curso, informou-se que os montantes atualmente considerados como comprovados são aqueles registrados no QUF mais atualizado do projeto. Esclareceu-se que, pelo fato de os extratos bancários avaliados por esta Corte de Contas se referirem a período que engloba meses não abrangidos pela prestação de contas mais recente de alguns projetos, parte dos documentos ainda está sendo processada em consonância com as atividades de acompanhamento já descritas.

60. Complementando as explicações e atendendo ao questionamento do item 1.2 do Ofício 10-90/2022, informou-se que dos acompanhamentos realizados pelo BNDES não foram identificadas situações de glosas ou penalidades em função de descumprimentos contratuais nos projetos listados no referido Ofício de Requisição.

61. Além disso, registrou-se que tais projetos são periodicamente submetidos a auditorias externas independentes e que, “ao longo dos anos, os pareceres foram emitidos sem quaisquer ressalvas ou apontamentos”. Nesse ponto, foram destacadas as mudanças nos serviços contratados de auditoria em função de recomendações do Acórdão 2.147/2018 – TCU- Plenário:

Observa-se que, em vista de recomendação proferida por esta Corte de Contas no âmbito do Acórdão 2.147/2018, de 12.09.2018, foi também realizada a contratação de serviços de asseguarção limitada a fim de verificar, relativamente ao ano-base de 2020, a conformidade da aplicação dos recursos financeiros desembolsados a projetos contratados pelo BNDES no âmbito do Fundo Amazônia, no tocante (i) às normas e diretrizes aplicáveis e (ii) às evidências físicas de implementação dos projetos. No âmbito desta contratação, foi emitido relatório de asseguarção limitada relativo a 25 projetos apoiados pelo Fundo Amazônia, sendo que, no referido relatório, os auditores independentes concluíram que, “com base nas evidências obtidas e nos procedimentos realizados não temos conhecimento de nenhum fato que nos leve a acreditar que os procedimentos adotados pelo BNDES não estão em conformidade, em todos os seus aspectos relevantes, com as normas e diretrizes aplicáveis e as evidências de implementação dos projetos apoiados pelo Fundo Amazônia em 2020”.

#### Análise

62. Inicialmente cabe destacar que a auditoria conduzida por este Tribunal no âmbito do TC 018.242/2017-0 teve como objeto de fiscalização dois projetos incluídos nas tabelas acima mencionadas. Esses dois projetos, conforme os esclarecimentos prestados, já foram consolidados, com a verificação da aplicação dos recursos comprovada pelo Banco. Trata-se das operações 4663727 – Instituto Sócio Ambiental (contrato 13212661) e 2195002 - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (contrato 11211751).

63. Conforme já relatado, a partir dos resultados da referida auditoria do TCU, o Exmo. Sr. Ministro-Relator Vital do Rêgo, no voto condutor do Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário, concluiu **não haver indícios de irregularidades graves** na gestão do Fundo Amazônia, essa conclusão inclui os projetos supramencionados.

64. Especificamente sobre a questão das transferências para outras contas da própria instituição ou de seus representantes e a questão de pagamentos em cheque para desconto no caixa, segundo apura-se dos esclarecimentos, tais atos residem nas dificuldades operacionais, tais como falta de atendimento bancário, prática de rateios e reembolsos de viagens, citados como exemplos. Essa questão pode ser constatada ao se examinar os objetos dos projetos. Invariavelmente as operações envolvem em seus objetivos atividades em grandes áreas, muitas vezes distribuídas por mais de um estado da federação,

envolvendo comunidades indígenas e/ou ações em áreas rurais e/ou de florestas, como, por exemplo, nos projetos da Comissão Pró Índio do Acre (peça 393, p. 180), Instituto Sócio Ambiental (peça 429, p. 154), Instituto Centro Vida (peça 401, p. 327) ou da Associação Desenvolvimento Agrícola Interestadual (peça 397, p. 296).

65. As dificuldades inerentes à região de atuação e execução dos projetos em análise são reais, as áreas são extensas e muitas de difícil acesso, longe de centros urbanos com precariedade nos transportes e em infraestrutura. O trabalho *in loco* desempenhado pela Secex/PA em 2017 retrata bem essa realidade como no trecho abaixo destacado das limitações à auditoria:

I.5. Limitações inerentes à auditoria

(...)

39. Durante a execução, os acessos às comunidades/aldeias exigem uma logística dificultosa, que envolve autorização da Funai, transporte por rodovias sem pavimentação, longos percursos fluviais, transportes de víveres para alimentação da equipe, vacinação prévia, bem como locação de aeronaves, camionetes e barcos.

66. Pelo que se retira do esclarecimento do BNDES e da constatação da equipe de auditoria do TCU (Secex/PA), são evidentes as dificuldades e os problemas operacionais e logísticos. Assim, a limitação de atuação de rede bancária em pontos de atividades dos projetos, sem que haja alternativas viáveis, pode justificar a utilização de conta corrente da instituição contratada, bem como de pagamentos em cheques.

67. Dessa forma, o rigor na questão de impedir a transferência para uma conta da própria entidade, bem como o pagamento via cheque descontado no caixa poderia, em algumas situações, inviabilizar as ações pretendidas nos projetos ou mesmo causar atrasos e interrupções nas execuções.

68. O BNDES explicou que para as comprovações das atividades contratadas são avaliadas informações sobre o desempenho do projeto, relação dos pagamentos efetuados, comprovantes fiscais e financeiros dos pagamentos selecionados na amostra, independentemente dos meios de pagamentos utilizados, registros fotográficos das atividades/aquisições realizadas, dentre outros. A partir dessas informações, é verificado, por meio de seleção de uma amostra aleatória ou de censo, se os pagamentos realizados pelo projeto estão aderentes a sua finalidade e se os comprovantes fiscais e financeiros apresentados estão aptos a comprovarem os respectivos pagamentos.

69. Considerando a similaridade entre a dinâmica dos contratos para utilização de recursos do Fundo Amazônia e das relações decorrentes de convênios firmados com os entes públicos, pode-se referenciar, subsidiariamente, o entendimento jurisprudencial desta Corte de Contas sobre a questão de desconto de cheques diretamente no caixa. É importante ressaltar que nos casos de convênio, a relação da utilização da conta específica com a execução do objeto é bem mais rigorosa, sendo obrigatório o cadastro dos ordenadores de despesa autorizados por meio do SICONV, o que não se verifica na presente situação.

70. A partir desse entendimento de utilização subsidiária, destaca-se o Acórdão 7.634/2021 – TCU - Primeira Câmara (Tomada de Contas especial, Relator Exmo. Ministro Walton Alencar Rodrigues), sobre a questão de retiradas da conta específica por meio de cheques e o nexo de causalidade entre receitas e despesas:

A realização de saques em espécie diretamente da conta bancária específica dificulta o estabelecimento de liame casual entre a verba do convênio e os dispêndios previstos no plano de trabalho anexo ao ajuste. Nada obstante, tal circunstância não constitui óbice intransponível à comprovação do nexo de causalidade entre as receitas e as despesas realizadas no convênio. **Nessa situação, contudo, torna-se necessária a apresentação de provas que permitam, ainda que indiretamente, demonstrar que o destino dos recursos foi realmente aquele previsto na norma ou no ajuste firmado.**

71. Pelo que se depreende do entendimento supra, a questão primordial quando se desvincula os pagamentos da conta específica é a comprovação cabal da aplicação dos recursos conforme ajustado para afastar indícios de irregularidades. Essa ideia central do acórdão deve servir como parâmetro na presente análise.

72. As análises realizadas em relação à aplicação dos recursos parametrizadas pelo QUF, com exame de notas fiscais (amostral ou total), vistorias *in loco* ou comprovações fotográficas apontaram até o momento para a regular verificação das execuções conduzidas pelo banco. Por toda a documentação disponibilizada, não há indícios de que o controle realizado pelo BNDES, a partir dos gastos e da verificação das execuções apresentadas periodicamente pelos beneficiários não possam comprovar a aplicação dos recursos nos casos de transferências e pagamentos em cheque.

73. Cabe considerar, ainda, que há benefícios aos controles de gastos a partir da reformulação dos contratos de auditoria externa em 2022. Em decorrência da recomendação proposta no item 9.2.3 do Acórdão 2.147/2018 – TCU -Plenário, está em implementação nova sistemática com as prestadoras dos serviços para incluir a verificação da correta aplicação dos recursos financeiros desembolsados à conta dos projetos em andamento.

74. Contudo, apesar das considerações acima, tal situação de transferências entre contas da beneficiária é um ponto de fragilidade para o controle da utilização dos recursos, bem como, especificamente na utilização de conta corrente diferente da especificada, há alteração do determinado por cláusula contratual sem a devida formalização.

75. Nas normas gerais do BNDES, a Resolução Dir BNDES 3.717/2020, aplicável a operações não reembolsáveis, apresenta no § 1º e inciso II, § 2º, do art. 47 o objetivo de acompanhar o adimplemento das cláusulas contratuais. Tal objetivo também se verifica no § 5º do art. 59 da Resolução Dir BNDES 2.201/2011, aplicável a operações diretas e indiretas não automáticas. Assim, no caso das alterações das contas específicas determinadas no contrato caberia a elaboração de termo aditivo específico, contemplando as condições a serem propostas na recomendação a ser definida a seguir.

76. Em relação ao acompanhamento dos gastos do projeto o art. 49 da Resolução Dir BNDES 3.717/2020 (caput e § 1º) determina:

Art. 49. Para acompanhamento financeiro do Projeto, a AO deve solicitar ao Cliente e manter arquivada a listagem eletrônica dos itens de gasto que influenciam o valor do apoio financeiro do BNDES, dos que constituem a contrapartida obrigatória do Cliente e, a critério da equipe de acompanhamento, de outros gastos do Projeto, mesmo que não financiáveis pelo BNDES, relevantes para o cumprimento da finalidade do Contrato.

§ 1º A listagem referida no caput deste artigo deve conter, no mínimo, as seguintes informações para cada item de gasto:

- I – identificação do documento comprobatório;
- II – identificação do fornecedor ou prestador de serviço;
- III – data do gasto;
- IV – valor do gasto; e
- V – rubrica do Quadro de Usos e Fontes.

77. Tal determinação também se encontra na Resolução 2.201/2011 anteriormente aplicada, no que era aplicável, ao acompanhamento das operações em tela. Assim, em consonância com o § 5º do art. 59 da Resolução Dir BNDES 2.201/2011, § 1º do art. 47 e § 1º do art. 49 da Resolução Dir 3.717/2020-BNDES e o Acórdão 7.634/2021 – TCU – Primeira Câmara, visando trazer mais segurança nos pagamentos e na aplicação dos recursos para os fins determinados no contrato, conforme objetiva o art. 12 da Resolução 665/87 – Disposições Aplicáveis aos Contratos do BNDES, cabem as seguintes **recomendações ao BNDES a serem implementadas já no próximo período de acompanhamento dos contratos vigentes:**

77.1. Utilização de conta corrente diferente da conta específica:

(i) via de regra, manter os termos do contrato, permitindo a movimentação dos recursos somente por meio da conta específica. Nos casos excepcionais, nos quais há impossibilidade justificada e comprovada pelo beneficiário de se manter a movimentação pela conta específica determinada, deverá ser formalizado termo aditivo entre as partes, justificando e comprovando tal condição, além de se exigir o registro individual de cada movimentação vinculada ao projeto contratado realizada por meio dessas contas correntes que não se encontravam discriminadas originalmente no contrato, contendo, no mínimo os itens exigidos no § 1º do art. 49 da Resolução Dir BNDES 3.717/2020;

(ii) a beneficiária deverá liberar o acesso ao BNDES às informações e aos documentos de qualquer movimentação vinculada ao projeto contratado, independentemente da conta corrente movimentada;

77.2. Em relação aos pagamentos por meio de cheque descontado no caixa, exigir do beneficiário as justificativas para a realização desse tipo de pagamento, além de elaborar relação de cada cheque que foi descontado direto no caixa bancário, contendo, no mínimo, o número do cheque e os itens exigidos no § 1º do art. 49 da Resolução Dir BNDES 3.717/2020.

78. As propostas acima foram submetidas à manifestação do gestor em conformidade com o art. 14 da Resolução TCU 315/2020 no tópico I.4 do excerto de relatório encaminhado ao BNDES por meio do

Ofício 046.045/2022 da SEPROC (peças 665 e 666). As análises das referidas manifestações ocorrem em tópico específico mais adiante nesse relatório.

## **II. Auditoria MMA: análise dos pontos identificados X colocações do BNDES (Ofício de Requisição 9-90/2022)**

79. Em relação à atuação do MMA no Fundo Amazônia deve-se fazer uma reflexão quanto a inconsistências na atuação do MMA no referido Fundo ao longo de todo o período de sua existência, que demonstram contradições do Ministério na realização do trabalho realizado no BNDES, conforme a relação a seguir:

1) O MMA, na qualidade de presidente do Fundo, tinha assento no extinto COFA (Comitê do Fundo Amazônia), o qual tinha como uma das competências, de acordo com o Decreto 6.527, de 1.8.2008, estabelecer diretrizes e critérios de aplicação dos recursos, ou seja, os projetos aprovados tinham sido anuídos de acordo com as diretrizes e critérios que o próprio MMA tinha aprovado em conjunto com outros órgãos;

2) De acordo com a Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, compete ao MMA: (1) política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos; (2) política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, e biodiversidade e florestas; (3) proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais; (4) políticas para a integração do meio ambiente e produção; (5) políticas e programas ambientais para a Amazônia Legal; e (6) zoneamento ecológico-econômico. Pelas competências estabelecidas na lei, verifica-se que o MMA não tem *expertise* para este tipo de trabalho que seria mais bem desenvolvido pela CGU que tem competência específica para fazê-lo.

3) Em função do item mencionado acima, a fiscalização exercida no BNDES pelo MMA sem que houvesse qualquer *expertise* para realizar o trabalho, teve como consequência a ausência de princípios fundamentais aplicáveis a processos de fiscalização do setor público, ou seja, nos documentos encaminhados pelo MMA não foi possível identificar: a metodologia utilizada para a análise; os critérios para a definição da amostra analisada; as causas das falhas vislumbradas; e as referências documentais quanto às possíveis fragilidades. Há muitas informações incompletas produzidas no trabalho realizado pelo MMA no BNDES

4) O BNDES informa que as conclusões preliminares do MMA não foram comunicadas e discutidas com a equipe do BNDES, indicando que os possíveis achados não estavam amparados em evidências que sustentassem as conclusões para estes achados;

80. Embora as observações acima por si só já apresentem indícios fortes da inadequação do trabalho de fiscalização realizado pelo MMA no BNDES, a equipe de auditoria, em busca da verdade material, realizou a análise dos achados do trabalho do MMA no BNDES, confrontado com as evidências apresentadas pelo Banco. As análises realizadas a seguir apontam que o resultado dos exames realizados corrobora com as colocações do banco sobre a atuação inadequada do referido Ministério em relação ao Fundo Amazônia mencionados na Nota AGS/DEMAF 044/2022, peça 663, p. 2-3.

81. Os achados a seguir foram apresentados pelo MMA ao BNDES e em muitos casos foram organizados pela equipe em mais de uma operação (projeto). Os itens referenciados nos achados relativos aos projetos estão na Nota AGS/DEMAF 044/2022, peça 663, p. 5-19.

### **1-Elevado percentual dos recursos alocados no projeto foram despendidos em itens de custeio.**

Projetos 2194637 (item 1.1); 4067384 (item 1.11 e 1.12); 5439336 (item 1.27); 2195002 (itens 1.34 e 1.35); 5991281(item 1.42).

82. Sobre estes projetos houve questionamentos quanto a proporção de recursos aplicados em itens de custeio.

83. A argumentação do BNDES informa que as diretrizes do COFA não restringiam essa modalidade de aplicação de recursos e que a proporção de aplicação depende da atividade à qual o projeto se propõe, conforme segue:

Portanto, era a natureza específica de cada projeto que determinava a proporção dos recursos financeiros destinados as diferentes despesas, podendo variar conforme as características de cada operação. Isto porque, em decorrência das peculiaridades da operação, o projeto pode demandar diferentes níveis de mobilização de recursos para contratação de equipe técnica e gerencial, deslocamento ou serviços especializados.

Desse modo, o apoio aos itens de custo destacados no questionamento é reflexo da natureza do projeto, a qual, por sua vez, advém da aplicação, por parte do BNDES, das Diretrizes emanadas pelo COFA. As condições do projeto foram avaliadas pela equipe técnica do BNDES e registradas nos Relatórios de

Análise da operação, que, por sua vez, foi aprovado pela Diretoria do BNDES por ter sido considerado em consonância com as Diretrizes do COFA e demais normativos aplicáveis.

84. Assim, pelo que se constata dos esclarecimentos do BNDES, o quadro de usos e fontes do Relatório de Análise aponta que os percentuais de gastos apresentados pelo MMA estão em linha com os aspectos levantados nas análises dos projetos.

85. Quanto às proporções de utilização dos recursos no projeto, inclusive para pagamentos de recursos humanos do beneficiário, estas estão em linha com o projeto aprovado e não ferem as diretrizes impostas pelo COFA. Além disso, foram apresentados os acompanhamentos realizados em que não se constataram quaisquer ressalvas.

86. Da análise geral dos projetos que se utilizam do Fundo Amazônia se observa que há diferentes formas de atuação, sendo muitas delas por meio de mão de obra direta, como os casos ora analisados. Portanto os destaques referentes à proporção de destinação de recursos por si só não podem representar irregularidade. O quadro abaixo faz as referências aos documentos apresentados pelo BNDES:

Projeto	Relatório de análise	Peça	Páginas
2194637	Ran 3/2009	579	21-23
4067384	Ran 12/2012	580	2-3 e 28-29
5439336	Ran 7/2015	581	3 e 37
2195002	Ran 9/2011	582	6, 28-30
5991281	Ran 9/2017	583	52-69

**2-Liberação de parcelas pelo BNDES sem que a parcela anterior estivesse aprovada por meio do respectivo Relatório de Acompanhamento ou da prestação de contas.**

Projetos: 2194637(item1.2); 2182528 (item1.3); 2350729(item1.5); 4067384 (item1.15); 2235487 (item1.23); 5439336(item1.26); 4839312 (item 1.30); 2195002 (item 1.36); 2419791 (item 1.52); 2258088 (item1.54);

87. No que se refere às liberações de parcelas, segundo o BNDES, os acompanhamentos das operações, inclusive quanto aos pedidos de liberações, podem ser realizados de diferentes formas, “tais como notas técnicas, relatórios de acompanhamento, e-mails, registros em sistemas, verificação *in loco* de documentos e da execução física, dentre outros”. Contudo, o documento que autoriza a Área Financeira do BNDES a efetuar a transferência para a conta do projeto é a “Liberação de Crédito” (LC).

88. A análise do projeto 2194637, feita a seguir, vale para os demais projetos mencionados acima, em muitos deles foi verificada a mesma sistemática utilizada no referido projeto.

89. A Liberação de Crédito do projeto 2194637, LC 5/12 peça 584, p.4, data de 16/2/2012, enquanto a prestação de contas que propõe a liberação anterior data de 20/2/2012. Dessa forma, constata-se essa diferença temporal, contudo as informações sobre o projeto que subsidiaram a análise de prestação de contas encerraram-se em 16/1/2012, conforme explicitado no segundo Relatório de Acompanhamento (peça 585, p. 11). Portanto, apesar de não estar formalizada a prestação de contas da parcela anterior, cerca de um mês antes da liberação já havia a disponibilização de todos os elementos necessários para o referido RAc.

90. De forma a esclarecer sobre as exigências para autorização das liberações, cabe reproduzir abaixo o trecho do contrato padrão que detalha os procedimentos de liberação de recursos:

MINUTA PADRÃO peça 586, p. 1-3

II - Para liberação de cada parcela dos recursos:

a) inexistência de qualquer fato que, a critério do BNDES, venha alterar substancialmente a situação econômico-financeira da BENEFICIÁRIA ou que possa comprometer a execução do projeto ora financiado, de forma a alterá-lo ou impossibilitar sua realização, nos termos previstos no projeto aprovado pelo BNDES;

b) encaminhamento de solicitação de liberação indicando o valor e a destinação dos recursos, conforme modelo a ser disponibilizado pelo BNDES;

c) comprovação da aplicação, no projeto previsto na Cláusula Primeira (Natureza, Valor e Finalidade do Contrato) dos recursos anteriormente liberados, no caso do apoio direto a ser realizado pela BENEFICIÁRIA, bem como do apoio à gestão do projeto e às atividades de apoio à realização da Chamada Pública, ou, no caso dos recursos destinados aos projetos selecionados no âmbito do "Fundo Dema", comprovação da disponibilização, aos projetos selecionados, dos recursos anteriormente liberados para esta finalidade e apresentação de declaração, pela BENEFICIÁRIA, de que os projetos que já tenham recebido recursos estão sendo por ela adequadamente acompanhados;

d) comprovação da regularidade do projeto perante os órgãos ambientais, ou quando tal comprovação já tenha sido apresentada e esteja em vigor, declaração da BENEFICIÁRIA sobre a continuidade da validade de tal documento;

e) apresentação de declaração, firmada pelo(s) representante(s) legal(is) da BENEFICIÁRIA, reiterando as declarações prestadas na Cláusula Décima Primeira (Declarações da Beneficiária);

f) apresentação, pela BENEFICIÁRIA, de Certidão Negativa de Débitos relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União (CND) ou Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União (CPEND), expedida conjuntamente pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), por meio de INTERNET, a ser extraída no endereço [www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br) ou [www.pgfn.fazenda.gov.br](http://www.pgfn.fazenda.gov.br) e verificada pelo BNDES nos mesmos.

91. Verificou-se, portanto, que não se faz necessária a finalização dos acompanhamentos para que haja a autorização da liberação de parcelas, conforme consta o item II da minuta acima destacado. Cabe destacar que em todas as liberações de parcelas por meio das Liberações de Crédito houve a informação quanto ao cumprimento das “obrigações contratuais vinculadas à liberação” (peça 584, p. 1-6).

92. Pela análise dos acompanhamentos finalizados posteriormente às liberações corrobora-se a situação de regularidade em relação às prestações de contas para os repasses anteriormente realizados. Sendo assim, pelo que se verifica dos documentos apresentados não subsistem indícios de que houve liberações de forma irregular nesses projetos.

93. Contudo, cabe destacar que no caso da quinta liberação do projeto 2194637, foi elaborada Nota AMA/DEFAM 37/2013 (peça 586) que apresenta análise item a item, indicando que todos os elementos necessários contratuais estariam presentes de modo a autorizar o repasse dos recursos. Como já relatado, não é exigida a conclusão dos acompanhamentos, no entanto exige-se uma série de elementos para as liberações. Essa prática de consolidação em nota específica com o detalhamento dos elementos para liberação deve ser considerado como exemplo de boas práticas na condução do processo de liberação.

94. Assim, mesmo que os acompanhamentos não apontem problemas em relação às exigências prévias às liberações, indicando que “as condições para a liberação de recursos foram acompanhadas e cumpridas durante a execução do projeto” (peça 586, p. 1-3), é recomendável, de forma a permitir o controle sobre cada etapa de liberação e de execução dos projetos, contribuindo para a transparência das operações, que a elaboração de nota técnica, como a que foi elaborada para a quinta liberação, apresente a situação das condições prévias às liberações.

95. Dessa forma, caberia recomendar ao BNDES que concomitantemente a cada Liberação de Crédito fosse elaborada nota técnica ou instrumento similar com o detalhamento sobre o cumprimento de cada uma das exigências prévias às liberações tratadas no art. 48 da Resolução Dir BNDES 3.717/2020, conforme observado no procedimento adotado na liberação da quinta parcela do projeto 2194637, em que foi elaborada Nota AMA/DEFAM 37/2013.

96. Em resumo, sobre os questionamentos quanto à liberação de parcelas de recursos sem a conclusão da prestação de contas de parcela anterior e de valores pendentes de confirmação pelos acompanhamentos, a argumentação do BNDES reforça que a liberação de recurso não depende da finalização dos acompanhamentos, mas sim da autorização por meio do documento denominado Liberação de Crédito – LC. Nas peças apresentadas verifica-se que em todas as liberações de recursos havia a observação quanto às exigências contratuais vinculadas às liberações. Além disso, pelos acompanhamentos realizados não se verificam inconsistências nas execuções das parcelas anteriores a cada liberação de crédito autorizada (peças 584, p. 1-6; 585, p. 3-14; 586, p. 1-3; 586, p. 2-10; e 588, p.14.). Sendo assim, não se constatarem valores com aplicação ainda não comprovada após a finalização dos projetos. Assim, não subsistem as impropriedades apontadas em relação aos projetos em exame, conforme a tabela a seguir com as Liberações de Crédito referentes aos projetos:

Projeto	Liberação de Crédito	Peça 584	Data
2194637	LC 1/2011	p. 1-2	16/2/2012
	LC 17/2011	p. 3	13/9/2011
	LC/5/2012	p. 4	16/2/2012
	LC 16/2012	p. 5	4/9/2012
	LC 28/2013	p. 6	20/9/2013
	LC 15/2014	p. 7	24/3/2014

2182528	LC 3/2010	p. 8-9	11/5/2010
	LC 11/2011	p. 10	6/6/2013
	LC 16/2011	p. 11	2/9/2011
	LC 18/2012	p. 12	20/9/2012
	LC 10/2014	p. 13	19/2/2014
2350729	LC 11/2012	p. 14	17/7/2012
	LC 28/2014	p. 15	23/6/2014
	LC 49/2013	p. 16	13/12/2013
4067384	LC 7/2017	p. 17	13/12/2017
	LC 10/2016	p. 18	5/12/2016
	LC 16/2015	p. 19	5/5/2015
	LC 33/2013	p. 20	5/5/2015
	LC 39/2014	p. 21	22/7/2014
	LC 60/2016	p. 22	7/10/2016
2235487	LC 48/2014	p. 23	23/9/2014
	LC 49/2014	p. 24	24/9/2014
5439336	LC 9/2016	p. 25	15/2/2016
	LC 58/2016	p. 26	21/9/2016
4839312	LC 52/2015	p. 27	23/9/2015
2195002	LC 41/2013	p. 28	25/11/2013
	LC 4/2014	p. 29	10/1/2014
	LC 52/2014	p. 30	9/10/2014
2419791	LC 8/2012	p. 31	14/5/2012
	LC 14/2013	p. 32	6/5/2013
	LC 15/2011	p. 33	15/8/2011
	LC 20/2012	p. 34	11/10/2012
	LC 35/2014	p. 35	30/6/2014
	LC 50/2013	p. 36	16/10/2013
2258088	LC 3/2012	p. 37	23/1/2012
	LC 4/2010	p. 38	25/10/2010
	LC 26/2012	p. 39	16/11/2012
	LC 26/2013	p. 40	22/8/2103
	LC 50/2014	p. 41	24/9/2014

**3-Liberação pela equipe do BNDES da primeira parcela de recursos mesmo tendo a informação de que o Ministério das Cidades havia inscrito o Beneficiário no Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI e no Cadastro das Empresas Privadas sem Fins Lucrativos Impedidas - CEPIM como inadimplente.**

Projetos: 4067384(itens 1.13 e 1.14); 5697421(item1.43);

97. Em referência às constatações de que os beneficiários permaneceram como inadimplentes no SIAFI e no CEPIM nos períodos de execução dos projetos, o BNDES informou que o arcabouço normativo vigente, em 2013 e 2018, estabelecia que a inscrição do Beneficiário no CEPIM teria efeito no cadastro do cliente no BNDES, mas não geraria impedimento para a contratação/liberação de crédito.

98. Contudo, a inscrição do Beneficiário no CEPIM passou a ser considerada como condicionante para fins de contratação/liberação de crédito somente a partir de 14/11/2019, por determinação da Diretoria do BNDES. De forma semelhante, a inscrição do Beneficiário no SIAFI é considerada para fins de cadastro e não gera impedimento para a contratação/liberação de crédito.

99. Dessa forma, conclui-se que o repasse em tela não afrontou as normas então vigentes para liberação de crédito. Cabe destacar que a nova condição para liberação de crédito determinada pela Diretoria do BNDES, a partir de 2019, corrige o problema em relação ao CEPIM.

100. Em relação às consultas realizadas na fase de análise foram requisitadas informações mais detalhadas por meio do Ofício de Requisição 11-90/2022, que serão avaliadas mais adiante nesse relatório.

**4-Parte dos recursos sem comprovação de gastos com Notas Fiscais e/ou recibos.**

Projetos: 2182528(item1.4); 2350729 (item 1.9); 5240921 (itens1.56 e 1.57); 5106877 (itens1.59, 1.60, 1.61 e 1.62); 4662289 (itens 1.64, 1.65 e 1.66); 4662356 (item 1.68); 4663721 (item 1.72)

101. Segundo o BNDES, as evidências que atestam a execução dos projetos apoiados pelo BNDES podem ser de natureza diversa, tais como fotos, notas fiscais, relações de pagamentos e respectivos comprovantes de pagamentos, listas de presença, relatórios de atividades, vídeos, apresentações. Tais evidências podem ser verificadas a partir do envio de documentos ao BNDES e/ou pela verificação *in loco* pelas equipes de acompanhamento. O registro do processo de verificação dessas evidências pela equipe do BNDES pode ser obtido nos documentos, RAcs e Notas. Estes instrumentos registram, de forma consolidada, que foram verificados, por amostragem, os pagamentos realizados pelos projetos e respectivas relações de pagamentos, bem como as atividades de capacitação. Assim, não subsistem as alegações do MMA quanto à ausência de comprovação de gastos com Notas Fiscais e/ou recibos. Os documentos encaminhados pelo BNDES foram apresentados à equipe, conforme o quadro a seguir:

Projeto	Relatório de acompanhamento/Notas	Peça	Páginas
2182528	RAc 16/2014	589	6-20
2350729	RAc 1/2012	590	5 -11
	RAc 2/2013	591	5 - 11
	RAc 3/2013	592	5-10
	RAc Final 20/2015	593	3 -15
5240921	RAc 12/2016	594	3 - 18
	RAc 28/2017	595	5 - 23
	RAc 28/2018	596	3- 14
	RAc 18/2020	597	4- 19
	Nota 74/2017	598	1- 7
5106877	RAc 2/2016	599	2 -10
	RAc 19/2017	600	3 -12
	RAc 9/2019	601	3 – 13
	RAc 6/2020	602	4 -16
4662289	Ran 6/2014	603	12 - 25
	RAc 3/2016	604	2 – 10
	RAc 38/2016	605	2 – 9
	RAc 15/2017	606	2 – 9
	RAc 30/2018	607	2 - 8
4662356	RAc 16/2016	608	4 – 17
	RAc 36/2019	609	4 – 21
	RAc 6/2022	610	5 – 22
	RAc 6/2022 Anexos	611	87 - 100
4663721	RAc 24/2016	612	3 – 14
	RAc 7/2016	613	1 – 6
	Nota 78/2017	614	1 – 11
	Nota 100/2017	615	1 - 6
	Nota 60/2018	616	1 - 6
	RAc 35/2020	617	4 - 27

**5-O Gac responsável pelo relatório de acompanhamento não analisou os gastos efetuados com os recursos liberados em alguma parcela do projeto.**

Projetos: 2350729 (item 1.9), 4067384 (item 1.16) 2419791 (itens 1.50),

102. O BNDES informa que as evidências que atestam a execução dos projetos apoiados pelo banco podem ser de natureza diversa, tais como fotos, notas fiscais, relações de pagamentos e respectivos comprovantes de pagamentos, listas de presença, relatórios de atividades, vídeos, apresentações. Tais evidências podem ser verificadas a partir do envio de documentos ao BNDES e/ou pela verificação *in loco* pelas equipes de acompanhamento. O registro do processo de verificação dessas evidências pela equipe do BNDES pode ser obtido nos documentos, RAcs e Notas. Estes instrumentos registram, de forma consolidada, que foram verificados, por amostragem, os pagamentos realizados pelos projetos e respectivas relações de pagamentos, bem como as atividades de capacitação. Assim, não subsistem as

alegações do MMA quanto à ausência de comprovação de gastos com Notas Fiscais e/ou recibos, conforme a tabela abaixo:

Projeto	Relatório de acompanhamento/Notas	Peça	Páginas
2350729	RAc 1/2012	590	5 -11
	RAc 2/2013	591	5 - 11
	RAc 3/2013	592	5-10
	RAc Final 20/2015	593	3 -10
4067384	RAc 26/2015	618	10 - 18
	RAc 11/2014	619	4 - 11
	Nota 11/2015	620	1- 3
	Nota 6/2016	621	1- 3
	Nota 83/2016	622	1- 3
	Nota 14/2017	623	1- 3
	RAc 6/2021	624	5 -29
2419791	RAc 1/2013	625	3 -17
	RAc 1/2016	626	3 -13
	Nota 57/2013	627	1 - 6
	Nota 30/2014	628	1 -5
	Fotos	629	1 -8

**6-Ausência de documento atestando a prestação de contas final do projeto pelo BNDES e ausência de documento avaliando a efetividade do projeto.**

Projetos: 4067384 (itens 1.18, 1.19 e 1.20); 2235487 (itens 1.24 e 1.25), 2195002 (item 1.41).

103. Quanto aos pontos referentes à ausência de comprovação de recursos do último repasse, os Relatórios de Conclusão Finais apresentam a aplicação da última parcela repassada, bem como toda a informação sobre a execução financeira dos projetos, sendo as avaliações da efetividade apresentadas nas mesmas peças, assim, não subsistem as alegações de ausência de comprovação da utilização da última parcela e da ausência de registro sobre a efetividade do projeto. O quadro abaixo faz as referências aos documentos apresentados pelo BNDES:

Projeto	Relatório/Nota de acompanhamento	Peça	Páginas
4067384	RAc 6/2021	624	20, e 23-26
2235487	RAc 29/2021	630	19, 43-50 e 123-128
	Nota 5/2022	631	1 - 2
2195002	RAc 44/2020	636	20, 21-27

**7-Nos relatórios de acompanhamento emitidos pelo BNDES, o percentual de execução física do projeto é obtido segundo informações do Beneficiário.**

Projeto: 2235487(item 1.21)

104. Não subsiste a alegação apontada pelo MMA, pois o BNDES apresentou os seguintes relatórios de acompanhamento realizados pelo banco que caracterizam a supervisão do projeto:

Projeto	Relatório de acompanhamento	Peça	Páginas
2235487	RAc 2/2013	632	3-13
	RAc 5/2015	633	2-17
	RAc 29/2021	630	3 - 30

**8-Aditamento do projeto em R\$ 1.530.208,00, recursos esses destinados ao pagamento de despesas operacionais do Beneficiário, além de autorizar que os rendimentos financeiros do projeto fossem utilizados no custeio operacional do mesmo, o que demonstra que o estudo de viabilidade econômica efetuado pela equipe do BNDES foi deficiente, uma vez que o próprio Banco teve que injetar recursos para que o projeto não sofresse solução de continuidade.**

Projeto: 2235487(item 1.22)

105. Com relação à indicação de que o estudo de viabilidade econômica realizado pelo BNDES foi deficiente, a partir de aditamento financeiro ao projeto, informou-se que a sustentabilidade do projeto foi avaliada/abordada nos Relatórios de Análise que também abordaram a sustentabilidade financeira da instituição e ainda a situaram na matriz de pontos fortes, pontos fracos, oportunidades, ameaças,

méritos e riscos. O primeiro Relatório de Análise, inclusive, registrou que a proposta inicial do MUSA (Museu da Amazônia), para o Centro de Treinamento foi reconfigurada para uma estrutura menor em vista desta questão. O quadro a seguir faz referência aos documentos que foram tragos à baila pelo BNDES:

Projeto	Relatório de análise/acompanhamento	Peça	Páginas
2235487	Ran 7/2010	633	10-14, e 34- 37
	Ran 9/2015	635	2, 19-20
	RAc 29/2021	630	54, 131- 138

106. Relatou-se, também, que após a conclusão do projeto, a sustentabilidade financeira da instituição foi novamente abordada no Relatório de Acompanhamento AGS/DEMAF 29/2021, conforme o quadro acima. Mesmo com os impactos sofridos em função da pandemia do COVID-19, o MUSA vem encontrando soluções para atingir a sustentabilidade financeira. Nesse ponto o banco complementa:

Conforme relatado, observa-se que no site *tripadvisor* (<https://www.tripadvisor.com.br/>) o MUSA ganhou o prêmio "*Travellers' Choice 2021*" (atrações que recebem ótimas avaliações e estão entre os 10% melhores estabelecimentos no *Tripadvisor*), além de ficar em terceiro lugar no ranking de atrações de Manaus, atrás apenas do Teatro Amazonas e do Encontro das Águas. Enquanto atração turística, o MUSA contribui para o aumento do tempo de permanência dos turistas na cidade e conseqüentemente para uma maior geração de renda e arrecadação de impostos. Houve um aumento de 82% da visitação entre 2017 (último ano de execução física do projeto) e 2019, acompanhado de um aumento na arrecadação do MUSA, com um incremento de 165% das receitas no mesmo período.

107. Assim, entende-se que não houve falha na análise financeira realizada pelo Banco, visto que foram identificados os principais riscos envolvidos no projeto, não sendo comprometido pela necessidade do aditivo em questão.

**9-Valores superdimensionados para realização de capacitação.**

Projeto: 5439336 (item 1.28)

108. No que se refere à alegação de que houve valores superdimensionados para realização de capacitação, a partir de parâmetros apresentados pelo MMA em que calcula o valor de hora/aula com base no total dos custos de R\$ 1.682.300,00, o BNDES informou o que se segue:

Trata-se de um projeto de assistência técnica, capacitação, diagnósticos fundiários e fortalecimento de gestão, o que demonstra que a natureza do projeto é de investimento em pessoas com formações específicas. O Componente 2, no valor de R\$ 1.682.300,00, foi destinado a investimentos em: 1 - Recursos humanos próprios (fazer a gestão dos treinamentos em 3 estados e 6 municípios); 2 - RH de terceiros (Consultoria responsável pelos treinamentos); 3 - Diárias, passagens, outros; e 4 - Máquinas e equipamentos. A capacitação de 152 técnicos foi uma métrica de desempenho definida no início do projeto, sendo que, ao final do projeto, foram realizados 6 treinamentos em geotecnologia; 2 de verificação de desmatamento em campo; e 3 de fiscalização em campo, totalizando 247 capacitados (em 6 municípios distintos nos estados do PA/MT/RO).

Em relação às capacitações oferecidas no primeiro projeto, o IMAZON I capacitou 62 técnicos municipais e 12 representantes de associações locais em Geotecnologia aplicada à gestão ambiental municipal. No segundo projeto, IMAZON 2, a capacitação foi ampliada para 247 pessoas com os temas a seguir: i) Verificação de Desmatamento em Campo, ii) Introdução à Geotecnologias aplicadas à gestão ambiental, iii) Geotecnologia avançada aplicada à gestão ambiental e iv) Fiscalização Ambiental. Ou seja, neste caso os conteúdos são diferentes e, ainda que fossem similares, as capacitações geralmente sofrem atualizações, já que as ferramentas de gestão ambiental têm evoluído de forma acelerada em razão da premência em conter o avanço do desmatamento. Por fim, observa-se que o projeto teve suas condições avaliadas pela equipe técnica do BNDES e registradas no Relatório de Análise da operação (RAN 07/2015), que, por sua vez, foi aprovado pela Diretoria, por ter sido considerado como aderente às Diretrizes para aplicação de recursos do Fundo Amazônia.

109. Da mesma forma, a questão levantada em relação ao valor que supostamente seria utilizado para o cálculo de hora aula não pode considerar o custo total do projeto. Pelo que se observou, o processo de aprovação que consta do relatório de análise citado apresenta todos os componentes de custos que envolvem a dinâmica proposta inicialmente para a capacitação de técnicos.

110. A análise que propõe a aprovação do projeto destacou a concentração de recursos em serviços técnicos especializados, bem como apresenta os itens de custeio, que contemplam os recursos humanos como a segunda maior parcela do projeto

O projeto está fortemente baseado no item ‘Serviços Técnicos Especializados (STE)’ (65% do total), dado que o grande custo do projeto é a aquisição de imagens de satélites de alta resolução de empresas especializadas e a elaboração da base de dados pelo pessoal técnico. Além disso, há outros itens como: a assessoria aos municípios para a organização dos dados cadastrais, validação e organização de informações do cadastro; mobilização e assinatura dos acordos; desenvolvimento dos portais eletrônicos e monitoramento de áreas desmatadas. As consultorias estão discriminadas no quadro constante o Anexo III a esse Relatório.

111. Ademais, os acompanhamentos realizados pelo BNDES atestaram que não houve problemas de alocação de recursos em relação ao previsto no contrato, com remanejamentos no quadro de usos e fontes aceitos pelo banco. O Relatório Final para o projeto Imazon 1, de 31/3/2015, conclui pela realização satisfatória do projeto com gestão eficiente pelo beneficiário. Conforme os documentos apresentados pelo BNDES destacados no quadro a seguir:

Projeto	Relatório de análise/acompanhamento	Peça	Páginas
5439336	RAc 7/2017	643	3 - 11
	RAc 11/2022	644	28
	RAc 11/2022 Anexos	645	14 - 66
	Ran 7/2015	581	22

112. Dessa forma, não se confirmam como impropriedades os pontos levantados na auditoria realizada pelo MMA em relação ao projeto 5439336.

**10-Alto percentual de recurso para gerenciamento do Projeto.**

Projeto: 4839312 (item 1.29)

113. Na argumentação o BNDES menciona que não foi evidenciada qual referência foi utilizada pelo MMA para considerar elevado o percentual de 10,3% para o gerenciamento do projeto. A análise dos projetos apresentados no âmbito do Fundo Amazônia observava as Diretrizes e Critérios para Aplicação dos Recursos e Focos de atuação do Fundo Amazônia estabelecidas pelo COFA. Não havia nas diretrizes do COFA qualquer restrição com respeito a percentuais de recursos a serem destinados ao pagamento de itens de custeio ou investimento, incluindo gastos com gestão e contratação de equipe. Portanto, era a natureza específica de cada projeto que determinava a proporção dos recursos financeiros destinados às diferentes despesas, podendo variar conforme as características de cada operação.

114. Pelo que se constata dos esclarecimentos do BNDES, o quadro de usos e fontes do Relatório de Análise aponta que os percentuais de gastos apresentados na análise realizada pelo MMA estão em linha com os aspectos levantados na análise do projeto, conforme as evidências destacadas no quadro abaixo:

Projeto	Relatório de análise	Peça	Páginas
4839312	Ran 15/2014	646	18 - 27

115. Pelo que se constata dos esclarecimentos do BNDES, o quadro de usos e fontes do Relatório de Análise apontam que os percentuais de gastos apresentados na análise realizada pelo MMA estão em linha com os aspectos levantados na análise do projeto.

**11-Alto percentual de recurso para gestão do Projeto.**

Projetos: 4839312 (item 1.32), 21950021 (item 1.34)

116. Em sua argumentação o BNDES ressalta que não foi evidenciada qual referência foi utilizada pelo MMA para considerar elevado o gasto com gestão do projeto. A análise de projetos apresentados no âmbito do Fundo Amazônia observava as Diretrizes e Critérios para Aplicação dos Recursos e Focos de atuação do Fundo estabelecidas pelo COFA. Dentre as modalidades de aplicação de recursos previstas em tais Diretrizes, encontravam-se a modalidade de “Aplicação direta – Investimento”, que incluía investimentos em construções, equipamentos, treinamento e capacitação, e a modalidade de “Aplicação direta – Custeio”, que incluía contratação de terceiros, gastos de viagem/missões de campo, consultorias de pessoa física ou jurídica, materiais de campo, comunicação entre outros. Nas Diretrizes do COFA não havia qualquer restrição com respeito a percentuais de recursos a serem destinados ao pagamento de itens de custeio ou investimento, incluindo gastos com gestão e contratação de equipe.

117. Pelo que se constata dos esclarecimentos do BNDES, o quadro de usos e fontes do Relatório de Análise e Relatório de acompanhamento apontam que os percentuais de gastos apresentados na análise

realizada pelo MMA estão em linha com os aspectos levantados na análise do projeto, conforme o quadro com as evidências destacadas no quadro abaixo:

Projeto	Relatório de análise/acompanhamento	Peça	Páginas
4839312	Ran 15/2014	646	18 - 27
2195002	Ran 9/2011	582	18- 45
	RAc 44/2020	636	18 -34

**12-Ausência do instrumento que prorrogou a vigência do contrato, após sua vigência ter sido prorrogada.**

Projetos: 2195002 (item 1.33), 2286072 (item 1.47)

118. Em relação ao projeto 2195002 o BNDES manifesta que conforme arcabouço normativo institucional, o prazo estabelecido para a liberação dos recursos do projeto (prazo de utilização) foi prorrogado pela IP 3/2017, de 6/2/2017, independente da formalização de aditivo contratual ou instrumento correlato, e ainda que, o inciso II da cláusula quarta do Contrato prevê tal possibilidade. Menciona que o contrato não prevê um prazo específico para a execução das atividades do projeto, razão pela qual não houve qualquer prorrogação de prazos no projeto posteriormente à prorrogação ocorrida em 6/2/2017.

119. O BNDES informa que as minutas-padrão de contratos de apoio financeiro do BNDES e do Fundo Amazônia passaram a prever um prazo limite para a execução do objeto contratual a partir de 2014, sendo que o Contrato em questão data de 14/2/2012.

120. Quanto ao projeto 2286072 o BNDES manifesta que, conforme arcabouço normativo institucional, o prazo estabelecido para a liberação dos recursos do projeto (prazo de utilização) foi prorrogado pela Nota AGS/DEMAF 32/2017 (Nota de liberação com prorrogação do prazo do projeto), independente da formalização de aditivo contratual ou instrumento correlato, de acordo com o inciso II da cláusula quarta do Contrato que prevê tal possibilidade.

121. O BNDES manifesta que o contrato não prevê um prazo específico para a execução das atividades do projeto, razão pela qual não houve qualquer prorrogação de prazos no projeto posteriormente à prorrogação ocorrida em 11/04/2017. As minutas-padrão de contratos de apoio financeiro do BNDES e do Fundo Amazônia passaram a prever um prazo limite para a execução do objeto contratual a partir de 2014, sendo que o Contrato em questão data de 19/11/2010.

122. Assim, pelo que se constata dos esclarecimentos do BNDES, os documentos encaminhados atestam a insubsistência da impropriedade apontada pelo MMA, conforme o quadro abaixo:

Projeto	Documento	Peça	Páginas
2195002	Contrato 11.2.2275.1	637	4
	IP 3/2017	638	2 - 7
2286072	Nota 32/2017	654	1 - 4

**13-Ausência de documento emitido pelo BNDES aprovando a liberação de parcelas para a liberação da parcela seguinte.**

Projetos: 2195002(item 1.37), 2350729 (itens 1.6, 1.7 e 1.8)

123. No que se refere às liberações de parcelas, segundo o BNDES, o acompanhamento das operações, inclusive quanto aos pedidos de liberações, pode ser realizado de diferentes formas, “tais como notas técnicas, relatórios de acompanhamento, e-mails, registros em sistemas, verificação *in loco* de documentos e da execução física, dentre outros”. Contudo, o documento que autoriza a Área Financeira do BNDES a efetuar a transferência para a conta do projeto é a “Liberação de Crédito” (LC), O quadro a seguir atesta os documentos encaminhados pelo BNDES:

Projeto	Documento	Peça	Páginas
2195002	LC 4/2014	584	29
	LC 52/2014	584	30
	RAc 28/2015	639	36
2350729	LC 11/2012	584	14
	LC 28/2014	584	15
	LC 49/2013	584	16
	RAc 3/2013	592	14
	RAc 9/2014	661	5

124. Pela análise dos acompanhamentos finalizados posteriormente às liberações corrobora-se a situação de regularidade para os repasses anteriormente realizados. Sendo assim, pelo que se verifica

dos documentos apresentados não subsistem indícios de que houve liberações de forma irregular nesses projetos.

**14-Utilização dos rendimentos da aplicação financeira sem a anuência e aprovação do BNDES.**

Projeto: 2195002 (item 1.38)

125. O BNDES informa que o inciso V da Cláusula IV do Contrato 11.2.2275.1 do mencionado projeto prevê que o Beneficiário deverá aplicar os recursos depositados na conta do projeto e incorporar o resultado de tais aplicações à referida conta, não havendo previsão contratual sobre a necessidade de anuência prévia do BNDES para aplicação de tais recursos nas finalidades do projeto. Assim, tendo em vista que, conforme registrado no Relatório de Acompanhamento e na Nota, conforme o quadro abaixo, o grupo de acompanhamento identificou que os rendimentos foram incorporados à conta do projeto e aplicados em sua finalidade, pelo que se verifica dos documentos apresentados não subsistem indícios de irregularidade apontados pelo MMA.

Projeto	Documento	Peça	Páginas
2195002	Contrato 11.2.2275.1	637	4
	Nota 85/2016	640	2
	RAc 22/2018	641	16
	RAc 44/2020	636	18-19, 33

**15-Baixo percentual verificado pelo BNDES na amostra dos pagamentos.**

Projeto: 2195002 (item 1.39)

126. O BNDES informou que o IPAM apresentou relação de pagamentos com 8.878 registros, com valores bastante pulverizados, e a verificação das notas foi realizada por amostragem, concentrando-se nas rubricas, itens e pagamentos mais significativos. Conforme descrito no RAc, consentâneo as páginas destacadas no quadro abaixo, foram verificados 91% do item compra de insumos, 60% do item gerentes locais do projeto, 54% do item técnicos agropecuários, 30% do pagamento por serviços ambientais e 28% de manutenção, seguro e combustível pelo que se verifica dos documentos apresentados não subsistem indícios de irregularidade apontados pelo MMA.

Projeto	Documento	Peça	Páginas
2195002	Nota 85/2016	640	3
	RAc 15/2018	642	8-10

**16- Ausência de Relatórios de Desempenho emitido pela Beneficiária e Ausência de prestação de contas da beneficiária após agosto de 2016.**

Projetos: 2195002 (item 1.40); 4839312 (item 1.31)

127. Quanto ao projeto 483931, em relação à ausência de relatório de desempenho e de prestação de contas, o BNDES informou o que se segue:

O acompanhamento das prestações de contas foi realizado pelos seguintes instrumentos: a) RAc AMA\_DEFAM nº 23\_2015; b) RAc AGS\_DEFAM nº 16\_2017; c) RAc AAGS\_DEFAM nº 11\_2018; d) RAc AGS\_DEMAF 21\_2020; e) RAc Final AGS\_DEMAF 31\_2020, sendo que este último aprovou a última prestação de contas e consolidou as prestações de contas anteriores. Nesse sentido, todo o recurso utilizado pelo projeto foi comprovado. Ainda, cabe esclarecer que conforme explicado nas Nota AGS/DEFAM nº 32/2018, de 17/04/2018, e na Nota AGS/DEMAF nº 04 /2018, de 20/09/2018, a sexta parcela ocorreu em caráter residual à quinta parcela com fins exclusivos de apoio a projetos comunitários indígenas. Isso porque, quando da quinta liberação, a TNC aguardava a manifestação formal do órgão ambiental competente quanto aos projetos comunitários indígenas, ou a finalização, pelos povos atendidos, de alguns dos projetos.

Projeto	Documento	Peça	Páginas
4839312	RAc 23/2015	647	3-10
	RAc 16/2017	648	2-19
	RAc 11/2018	649	2-18
	RAc 21/2020	650	5-22
	RAc 31/2020	651	5-34
	Nota 32/2018	652	3
	Nota 4/2018	653	2-5

128. Em relação ao projeto 2195002, o BNDES informou que foi elaborado o relatório de acompanhamento, conforme o quadro abaixo, que trata da prestação de contas final do projeto, incluindo a penúltima e última parcelas liberadas.

Projeto	Documento	Peça	Páginas
2195002	RAc 44/2020	636	4-35

129. Pelo que se verifica dos documentos apresentados, não subsistem o indício de irregularidade apontado pelo MMA em relação aos projetos 4839312 e 2195002.

**17-Não comprovação da existência dos equipamentos adquiridos com recursos do Fundo Amazônia.**

Projeto: 2286072 (item 1.44)

130. O BNDES informa que no caso deste projeto, o registro do processo de verificação dessas evidências pela equipe do BNDES pode ser obtido nos instrumentos de acompanhamento do projeto, conforme o quadro abaixo, os quais registram, de forma consolidada, as visitas realizadas *in loco* pela equipe de acompanhamento, bem como as atividades realizadas pelo projeto, inclusive a aquisição dos equipamentos pelo projeto.

Projeto	Documento	Peça	Páginas
2286072	RAc 13/2014	655	5-33
	RAc 26/2016	656	4-19
	RAc 63/2019	657	9-12, 23 e 27
	RAc 31/2021	658	7-45

131. Pelo que se verifica dos documentos apresentados, não subsiste o indício de irregularidade apontado pelo MMA em relação ao projeto 2286072.

**18-Lapso temporal entre o período de acompanhamento e a emissão do Relatório de Desempenho.**

Projeto: 2286072 (item 1.45)

132. O BNDES manifesta que, de acordo com o arcabouço normativo institucional, as atividades de acompanhamento da execução dos projetos apoiados pelo BNDES ocorrem periodicamente ao longo do período de sua execução, podendo ser realizada por meio da avaliação de fotos, relatórios de desempenho, dentre outros, bem como ser registrada e consolidada posteriormente. A periodicidade da emissão dos relatórios de desempenho do projeto pode variar a depender do ritmo de execução do projeto. Conforme descrito no item anterior, foram apresentados os relatórios de acompanhamento do projeto 2286072, logo verifica-se que não subsiste o indício de irregularidade apontado pelo MMA em relação ao projeto 2286072.

**19-Ausência documento aprovando a última liberação de recursos.**

Projeto: 2286072 (item 1.46)

133. O BNDES informa que o documento que autoriza a Área Financeira do BNDES a efetuar a transferência para a conta do projeto é a “Liberação de Crédito” (LC). No caso desse projeto específico, a liberação mencionada pelo MMA foi registrada por meio da LC 22/2017, peça 659, logo verifica-se que não subsiste o indício de irregularidade apontado pelo MMA em relação ao projeto 2286072.

**20-Não cumprimento do item XXXVII da Cláusula quarta do contrato que previa que o beneficiário ficava obrigado a remeter ao BNDES, no prazo de 60 (sessenta) dias contados do término o Relatório de Avaliação de Resultados, ausência de documento do BNDES cobrando o cumprimento da referida cláusula contratual e não disponibilização de nenhum documento emitido pelo BNDES cobrando do Beneficiário o cumprimento da Cláusula quarta do contrato item XXXVI.**

Projeto: 2286072 (itens 1.48 e 1.49)

134. O BNDES informa que em conformidade com o arcabouço normativo interno, após envio de notificação pelo BNDES nos termos do contrato, o Relatório de Avaliação de Resultados foi encaminhado pelo Beneficiário, sendo que a questão atinente ao prazo de envio foi objeto de deliberação no Relatório de Acompanhamento, conforme documento mencionado no quadro abaixo, RAc 31/2021, logo verifica-se que não subsiste o indício de irregularidade apontado pelo MMA em relação ao projeto 2286072.

Projeto	Documento	Peça	Páginas
2286072	RAc 31/2021	658	36 - 38
	RAc 40/2018	660	1

**21-Ausência de comprovação de visita do BNDES durante a execução do projeto.**

Projetos: 4662356 (item 1.67), 4663721 (itens 1.70 e 1.71)

135. O BNDES informa, quanto ao projeto 4662356, que as visitas *in loco* para acompanhar atividades de campo e verificar, presencialmente, a execução física dos projetos são realizadas, periodicamente, sempre que possível. O registro do processo de verificação dessas evidências pela

equipe do BNDES pode ser obtido nos instrumentos de acompanhamento do projeto, sendo que o RAc AGS/DEMAF 36/2019, de 25/7/2019 informa sobre a realização de visita de acompanhamento no projeto entre os dias 22 e 24 de maio de 2018, e o RAc AGS/DEMAF 06/2022, de 31/03/2022, informa sobre a realização de visita do BNDES à instituição em julho de 2021, com a presença de Diretores e do Presidente do BNDES.

136. Em relação ao projeto 466372, o BNDES informa que foram elaborados 6 instrumentos de acompanhamento, conforme o quadro abaixo, portanto, não subsiste o indício de irregularidade apontado pelo MMA em relação aos projetos 4662356 e 4663721.

Projeto	Documento	Peça	Páginas
4662356	RAc 36/2019	609	4-20
	RAc 6/2022	610	5-22
	RAc 6/2022 - anexos	611	1-100
4663721	RAc 24/2016	612	3-14
	RAc 7/2016	613	1-5
	RAc 78/2017	614	1-11
	RAc. 100/2017	615	1-6
	RAc 60/2018	616	1-6
	RAc 35/2020	617	4-27

**22 - Os pagamentos estão grupados pela rubrica, não permitindo, por exemplo, quantificar pagamento de pessoal Pagamentos sem identificação do beneficiário e instalações construídas citadas genericamente, sem condições de quantificação do material adquirido, relação individual de pagamento, Pagamento de consultorias técnicas, assessorias e custos dos cursos estão generalizados nos documentos, Horas de voo sem identificação dos planos de voo e empresa contratada, participante dos eventos descritos.**

Projetos: 2419791 (item 1.51), 5240921 (item 1.55); 4662356 (item 1.68)

137. O BNDES informa que o registro do processo de verificação dessas evidências pela equipe do BNDES pode ser observado nos Relatórios de Acompanhamentos 16/2016, AGS/DEFAM 36/2019 e AGS/DEMAF 06/2022. Estes instrumentos registram, de forma consolidada, que foram verificados, por amostragem, os pagamentos realizados pelo projeto e respectivas relações de pagamentos, conforme o quadro abaixo, portanto, não subsiste o indício de irregularidade apontado pelo MMA em relação aos referidos projetos.

Projeto	Documentos	Peça	Páginas
2419791	RAc. 1/2013	625	2-5
	RAc. 1/2016	626	3-13
	Nota. 57/2013	627	1-6
	Nota. 30/2014	628	1-5
5240921	RAc. 12/2016	594	3-10
	RAc. 28/2017	595	4-14
	RAc. 28/2018	596	3-10
	RAc. 18/2020	597	4-19
	Nota 74/2017	598	1-7
4662356	RAc. 16/2016	608	4-17
	RAc 36/2019	609	4-20
	RAc 6/2022	610	5-22
	RAc 6/2022 - anexos	611	1-100

**23-Planilha de custos não detalhada apresentando custos globais em cada área.**

Projetos: 2258088 (item 1.53)

138. O BNDES informa que o projeto teve suas condições avaliadas pela equipe técnica do BNDES e registradas no Relatório de Análise da operação, que, por sua vez, foi aprovado pela Diretoria do BNDES por ter sido considerado em consonância com as Diretrizes do COFA e demais normativos aplicáveis.

139. A execução das atividades ocorria a partir do Plano Operativo Anual (POA), que consistia no desdobramento das metas planejadas em atividades, tarefas e insumos necessários para o alcance dos resultados acordados entre os órgãos gestores das UCs, o MMA e os demais parceiros do Arpa, e continha o orçamento estimado para cada uso ou área do projeto.

140. Segundo o BNDES, conforme previsto no Relatório de Análise, os valores aportados ao programa pelo BNDES eram parte desse Plano e as compras e contratações dos itens indicados eram feitas seguindo estritas regras para assegurar a transparência, competição de preços e qualidade dos serviços e produtos necessários. Durante todo o processo de execução, havia o acompanhamento através do sistema de acompanhamento do Fundo, onde era possível verificar todos os gastos realizados. As informações do BNDES estão referenciadas no quadro abaixo. Assim, não cabem medidas a serem propostas em relação ao ponto tratado.

Projeto	Documento	Peça	Páginas
2258088	Ran 5/2009	662	34

**24-Projeto demonstra ações quase que totalmente atinentes à esfera de atuação FUNAI e poucos em relação ao Meio Ambiente.**

Projeto:5106877 (item 1.63)

141. O BNDES pontua que a análise dos projetos apresentados no âmbito do Fundo Amazônia observava as diretrizes e critérios para aplicação dos recursos e focos de atuação do Fundo Amazônia estabelecidas pelo COFA. Dentre as ações apoiáveis previstas em tais diretrizes, encontravam-se a i) gestão de florestas públicas e áreas protegidas e v) conservação e uso sustentável da biodiversidade. O objetivo do projeto, de "apoiar a proteção dos povos indígenas isolados e de recente contato de forma a assegurar os limites físicos e as riquezas naturais das áreas com a presença dessas populações, de modo a contribuir para a redução do desmatamento na Amazônia", tem aderência às diretrizes e normativos do Fundo Amazônia. O apoio realizado pelo projeto destacado no questionamento em tela é, portanto, reflexo da aplicação, por parte do BNDES, das regras e diretrizes do Fundo Amazônia vigentes à época da aprovação dos projetos.

142. Por fim, o BNDES conclui que as atividades operacionais do Fundo têm sido periodicamente submetidas a auditorias de cumprimento realizada por empresa de serviços especializados em auditoria externa independente, a qual verifica o cumprimento, pelo BNDES, tanto das exigências constantes no Decreto nº 6.527/2008 no que tange às ações apoiáveis, quanto das diretrizes e critérios estabelecidos pelo COFA, sendo que, ao longo dos anos, os pareceres foram emitidos sem quaisquer ressalvas ou apontamentos, o que pode ser verificado no endereço eletrônico do Fundo (<http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/fundo-amazonia/doacoes/auditorias/>), não se vislumbram medidas a serem propostas em relação ao ponto tratado.

**25-Viagens de levantamento de mercado no exterior (realizadas por uma consultora da empresa DMPC Serviços de Consultoria S/S Ltda) sem a apresentação dos resultados.**

Projeto:4662356 (item 1.69)

143. O BNDES menciona que para cada viagem de levantamento de mercado foi apresentado um relatório contendo todas as informações dos locais visitados e perspectiva de vendas dos produtos (castanha, polpa de frutas e borracha). Foram ainda apresentados relatórios com as condições para a exportação de cada produto proposto nos países apontados como países-chave (Estados Unidos, Alemanha, Holanda e Reino Unido). No total, foram elaborados pela consultoria contratada nove relatórios. O estudo forneceu um conjunto de recomendações para um desenho da estratégia da Cooperativa nos mercados internacionais para os três produtos objeto de análise, conforme mencionado no documento no quadro abaixo, dessa forma, não se vislumbram medidas a serem propostas em relação ao ponto tratado.

Projeto	Documento	Peça	Páginas
4662356	RAc 6/2022	610	9

**26-Ausência de relatório de avaliação de resultados.**

Projeto: 4663721 (item 1.73)

144. O BNDES informa que o Relatório de Avaliação de Resultados foi enviado ao banco conforme mencionado no Relatório de Acompanhamento destacado no quadro abaixo, dessa forma, não se vislumbram medidas a serem propostas em relação ao ponto tratado.

Projeto	Documento	Peça	Páginas
4663721	RAc 35/2020	617	31

**27-O MMA aponta que o BNDES não disponibilizou a solicitação de liberação da última parcela de recursos.**

Projeto: 2350729 (item 1.10)

145. O BNDES informa que a solicitação da liberação da quinta e última parcela foi realizada por meio do Ofício 3015/2014-MURAKI, de 10/06/2014, peça 686. Assim, não cabem medidas a serem propostas em relação ao ponto tratado.

**28- Utilização para liberação dos recursos da segunda, da terceira, da quarta, da quinta e da sexta parcelas utilizando o argumento do Beneficiário ter enviado cópia de 36 termos de adesão assinados.**

Projeto: 4067384 (item 1.17)

146. Especificamente sobre a apresentação de 36 termos de adesão assinados como base para liberações de recurso, a Nota AMA/DEFAM 34, 2014, de 22/7/2014, peça 424, p. 66-68, demonstra que havia diversas exigências para as liberações questionadas que foram devidamente cumpridas. Os termos de adesão constituíam um item a mais no processo, também tendo avaliação positiva pelo Banco. Assim, não há medidas a serem propostas nesse caso.

**29- Pagamento de consultorias técnicas, assessorias e custos dos cursos generalizados nos documentos.**

Projeto: 5240921 (item 1.58)

147. O BNDES salienta que os documentos destacados no quadro abaixo registram, de forma consolidada, que foram verificadas as atividades de capacitação e de assessoria técnica, bem como que foi realizada a verificação, por amostragem, dos pagamentos efetuados pelo projeto e respectivas relações de pagamento, dessa forma, não se vislumbram medidas a serem propostas em relação ao ponto tratado:

Projeto	Documento	Peça	Páginas
5240921	RAc. 12/2016	594	5-7, 13 e 15-18
	RAc. 28/2017	595	5-10, 19
	RAc. 28/2018	596	4-8, 14
	RAc. 18/2020	597	4-15, 18, 28
	Nota 74/2017	598	3-6

**III. Cruzamentos dos dados e verificação documental**

148. De modo a complementar as análises tratadas nos tópicos anteriores, entendeu-se pertinente realizar verificação de dados disponibilizados em vinte projetos, que juntos somam o total contratado de R\$ 329.427.516,40, o que representa 17% dos recursos liberados para Fundo Amazônia desde 2008, levando-se em conta sua materialidade e o fato de terem supostas impropriedades apontadas em auditoria do Ministério do Meio Ambiente.

149. O referido exame constituiu no cruzamento de dados de beneficiárias do Fundo Amazônia, seus responsáveis e os recebedores finais dos recursos identificados nos extratos bancários, utilizando-se as informações dos sistemas públicos disponibilizados ao TCU, sistemas internos do Tribunal, bem como as informações dos documentos que compõem os dossiês encaminhados pelo BNDES e dos sítios dos projetos na rede mundial de computadores.

150. O objetivo foi o de levantar pontos de questionamentos em relação à gestão e ao controle desempenhado pelo BNDES, além dos que já foram apontados pelo MMA e a questão das transferências bancárias já tratadas anteriormente. A seguir listam-se os projetos:

Número da Operação	Número do Contrato	Razão Social
6022018	18205891	IPE - INSTITUTO DE PESQUISAS ECOLOGICAS
5656683	16201771	FUNDAÇÃO AMAZONAS SUSTENTÁVEL
2195002	11211751	INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZONIA
6002928	17207311	CENTRO DE ESTUDOS DA CULTURA E DO MEIO AMBIENTE DA AMAZONIA

5965512	18204881	INSTITUTO SPN SOCIEDADE POPULACAO E NATUREZA
5106877	14209911	CENTRO DE TRABALHO INDIGENISTA
4067384	12213851	INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRACAO MUNICIPAL IBAM
2229703	11205971	FUNDO BRASILEIRO PARA BIODIVERSIDADE - FUNBIO
5997021	18203111	FEDERACAO DE ORGAOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL
5928469	17207131	INSTITUTO CENTRO DE VIDA
4839312	14208361	INSTITUTO DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL TNC DO BRASIL
5991281	17207141	INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZONIA
5439336	15206661	INSTITUTO DO HOMEM E MEIO AMBIENTE DA AMAZÔNIA
2235487	10219361	MUSEU DA AMAZONIA - MUSA
5697421	17207671	ASSOCIAÇÃO DO MOVIMENTO INTERESTADUAL QUEBRADEIRAS DE COCO BABAÇU
2419791	10219011	INSTITUTO FLORESTA TROPICAL IFT
5240921	15200561	ASSOCIACAO DOS ASHANINKA DO RIO AMONIA APIWTXA
4663721	14209891	OPERAÇÃO AMAZÔNIA NATIVA
4662356	14208651	COOP. CENTRAL DE COMERC. EXTRATIVISTA DO EST-AC LTDA.
4662289	14202861	INSTITUTO PEABIRU

151. Observando-se as características específicas de cada projeto surgiram os seguintes pontos relevantes que podem contribuir para a avaliação da gestão do BNDES nas operações com recursos do Fundo Amazônia:

- i) Indícios de falta de representatividade ou autorização estatutária dos signatários dos contratos em relação às entidades por eles representadas, na época da assinatura dos contratos com o BNDES nos Projetos 5815810 - ASSOCIACAO DE DESENVOLVIMENTO AGRICOLA INTERESTADUAL (Contrato 17202541) e 5667960 - INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (Contrato 16204241);
- ii) Em relação ao Projeto 4662356 – COOPERACRE:
  - a) Concentração de pagamentos para três fornecedores. Entendeu-se pertinente buscar informações sobre essas contratações e prestação dos serviços/entregas das empresas: ACRE COMERCIO E ADMINISTRACAO LTDA. (CNPJ: 63.605.653/0001-14), ACREDIESEL COMERCIAL DE VEICULOS LTDA. (CNPJ: 04.043.949/0001-20) e NOGUEIRA E BRITO LTDA. (CNPJ: 20.684.408/0001-37);
  - b) Falta de comprovação da execução do componente: Estruturação de Serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural. Os relatórios de acompanhamento do BNDES, inclusive o relatório final de conclusão, de 31/3/2022, não indicam alguma forma de comprovação como ocorreu em outros componentes do projeto que apresentaram, por exemplo, lista dos beneficiados, relatório ou imagens/fotos disponibilizadas na internet;

iii) Em relação ao Projeto 2235487 – Museu da Amazônia – MUSA, não foi localizado no dossiê apresentado o projeto básico e/ou planejamento prévio que permitissem o acompanhamento das obras do museu.

iv) Concentração de aquisições de veículos terrestres e/ou embarcações no âmbito das operações: Projeto 3458307 - INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL MAMIRAUÁ e Projeto 4663831 - ASSOCIACAO DO CENTRO DE TECNOLOGIA ALTERNATIVA.

152. Além dos pontos específicos acima destacados, foi considerado pertinente questionar de maneira geral sobre a verificação prévia do beneficiário quanto a sanções e/ou impedimentos junto aos órgãos de controle, bem como pedir informações ao cumprimento da recomendação do item 9.2.3 do Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário, acatada pelo BNDES, que alterou as atribuições das auditorias externas.

153. Os pontos acima descritos suscitaram as solicitações do Ofício de Requisição 11-90/2022, de 6/7/2022 (peça 577). Em resposta à referida solicitação foi encaminhado a Nota AGS/DEMAF 088/2022, de 5/8/2022 (peça 673). A seguir expõem-se as análises dos esclarecimentos e comprovações apresentadas.

**Atualização sobre cumprimento da recomendação do item 9.2.3 do Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário, acatada pelo BNDES.**

Esclarecimentos do BNDES

154. Em relação ao questionamento em destaque informou-se que foram contratados “serviços de asseguarção limitada a fim de verificar, relativamente aos desembolsos realizados no ano-base de 2020”. Nesse contexto, foi emitido relatório de asseguarção limitada relativo a 25 projetos apoiados pelo Fundo Amazônia, com parecer favorável (peça 673, p. 3-4 e peça 674).

155. Quanto aos desembolsos realizados a partir do ano-base de 2021, informou-se que os trâmites administrativos internos necessários à emissão de novos relatórios de auditoria independente encontram-se em andamento.

Análise

156. Pelo que foi esclarecido, ainda não foi concluído nenhum trabalho de auditoria de verificação dos desembolsos, conforme recomendado pelo Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário, porém tal procedimento encontra-se atualmente em andamento.

**Representatividade ou autorização estatutária dos signatários dos contratos nos Projetos 5815810 - ASSOCIACAO DE DESENVOLVIMENTO AGRICOLA INTERESTADUAL (Contrato 17202541) e 5667960 - INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (Contrato 16204241).**

Esclarecimentos do BNDES

157. Em resposta foram apresentados os documentos comprobatórios que demonstram a condição de representatividade questionada, conforme indicado na Nota AGS/DEMAF 88/2022 (peça 673, p. 4-5).

158. Mais especificamente, às peças 675-682 foram apresentados estatutos sociais, atas de assembleias gerais extraordinárias e ata de posse dos conselhos que comprovam a representatividade dos signatários dos contratos firmados com BNDES, junto às entidades: ASSOCIACAO DE DESENVOLVIMENTO AGRICOLA INTERESTADUAL e INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL.

Análise

159. Os documentos apresentados elidiram a questão sobre a representatividade dos signatários dos contratos do BNDES com as entidades acima mencionadas.

**No que se refere aos pontos levantados em relação ao projeto com a COOPERACRE.**

Esclarecimentos do BNDES

160. Inicia-se o esclarecimento reafirmando que a consolidação das comprovações dos projetos inclui a prestação de contas, verificação de extratos bancários, pagamentos efetuados, verificações das obrigações contratuais e da execução física das atividades do projeto. Quanto ao Projeto 46623561-COOPERACRE informou-se que houve a verificação da totalidade dos itens adquiridos pela beneficiária e as prestações de contas foram consideradas regulares perante o arcabouço normativo interno vigente. Acrescentou-se que ao longo da execução do projeto, constatou-se cumpridas as disposições contratuais constantes dos incisos XXVIII (apresentação de cotações/orçamentos) e XXIX (boas práticas em compras, aquisições ou contratações) da Cláusula Terceira do Contrato. Do relato sobre o acompanhamento destaca-se o trecho abaixo, em que são identificados os relatórios de acompanhamento (peças 608 e 609):

Além disso, observa-se que, conforme registrado nos respectivos RAcS, as atividades realizadas pelo projeto foram verificadas por meio de relatórios e documentos encaminhados, da visita de acompanhamento relatada no RAc AGS/DEFAM 36/2019, de 25/07/2019, e da análise de registros fotográficos (como, por exemplo os registros anexados aos RAcS AMA/DEFAM 16/2016, de 10/05/2016, e AGS/DEFAM 36/2019, de 25/07/2019).

161. Foram encaminhados, ainda, alguns dos registros fotográficos que tratam especificamente de produtos e serviços que fizeram parte dos questionamentos da requisição encaminhada (Peça 683). Por fim, registrou-se o advento de visita institucional ao projeto, conforme relatado em sede do RAc AGS/DEMAF 06/2022, de 31/03/2022 (peças 610 e 611).

162. Quanto aos contratos com os três fornecedores destacados na requisição, foram apresentados os relatos sobre os dois contratos para aquisição de veículos junto às empresas Acre Comércio e Administração LTDA. e Acrediesel Comercial de Veículos LTDA. que constaram tanto do RAc AMA/DEFAM 16/2016, de 10/5/2016 (3 caminhonetes), quanto no RAc AGS/DEMAF 06/2022, de 31/3/2022 (2 caminhões e 3 caminhonetes) - peças 608, 610 e 611. Nesses relatórios foram feitos pedidos de esclarecimentos pela equipe do BNDES em relação aos orçamentos que fundamentaram as aquisições dos veículos. A partir das análises realizadas considerou-se que as contratações ocorreram em observância aos normativos internos e às obrigações previstas em contrato.

163. Em relação às atividades atinentes a obras civis realizadas pela empresa Nogueira e Brito LTDA., destacou-se que os RAcS AMA/DEFAM 16/2016, de 10/5/2016, e AGS/DEFAM 36/2019, de 25/7/2019 (peças 608 e 609), apresentam considerações sobre a construção de armazéns comunitários. Os referidos relatórios atestaram que “todos os pagamentos relativos a esta atividade foram verificados e considerados adequados à luz dos normativos internos aplicáveis e das obrigações previstas no Contrato, não tendo sido solicitados esclarecimentos adicionais no tocante aos orçamentos apresentados em relação a esta atividade”.

164. No que se refere à comprovação dos Serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), registrou-se que a atividade contempla o apoio a aspectos produtivos e de gestão administrativa e financeira, objetivando beneficiar as cadeias de produção abarcadas pelo projeto. Nesse contexto, esclareceu-se que, ao contrário das atividades de capacitação, que ocorrem por meio de eventos pontuais (treinamentos/cursos/palestras), as atividades de ATER são de caráter contínuo, desenvolvidas por meio de apoio e orientações realizadas ao longo da execução do projeto. A natureza de tal atividade é, pois, distinta das atividades de capacitação, assim como suas formas de comprovação.

165. Assim, a verificação das ações e pagamentos associados às atividades de ATER realizadas pelo projeto encontra-se relatada e registrada ao longo dos três Relatórios de acompanhamento do projeto (peças 608-611). Conforme destacado nos acompanhamentos, as equipes de ATER desenvolveram atividades como: “georreferenciamento das comunidades, planejamento para implantação dos Sistemas Agroflorestais (SAF), distribuição de mudas e adubos verdes, acompanhamento da mecanização agrícola, monitoramento das áreas implantadas e das práticas agroecológicas adotadas, além de prestarem apoio aos beneficiários para emissão do Cadastro Ambiental Rural (CAR), dentre outros”.

166. Nesse contexto foram destacados como exemplo dos acompanhamentos realizados para as atividades de ATER (peça 609):

No âmbito do RAc AGS/DEFAM 36/2019, de 25/07/2019, é possível verificar registros a esse respeito, em seus itens 3.2.1 e 3.2.3. De acordo com o referido instrumento, entre os dias 22 e 24/05/2018, o grupo responsável pelo acompanhamento da operação à época realizou visita de acompanhamento nos municípios de Rio Branco (sede da Cooperacre e Filial V) e Xapuri (Filial III, sedes de duas das associações aglutinadas e seis das propriedades beneficiadas pelo projeto). Em meio aos relatos acerca das atividades realizadas nesse período, foram registradas a realização de reuniões com integrantes da equipe responsável pelas atividades de ATER, bem como a realização de visita a produtores beneficiados por tais atividades.

Conforme destacado no RAc, em todas as propriedades visitadas, o GAc. verificou implementação de SAF em andamento, e teve a oportunidade de conversar com os produtores sobre acertos, erros e aprendizados com a experiência. Foi também registrado que os produtores relataram satisfação com o acompanhamento realizado pelas equipes de ATER e com os resultados obtidos com o projeto.

167. Por fim, explicou-se que por se tratar de atividade de prestação de apoio técnico transversal que busca beneficiar, mesmo que indiretamente, todas as cadeias de produção abarcadas pelo projeto, a

verificação de sua execução também se dá pela observância dos resultados do projeto, visto que esses são influenciados pelas atividades de ATER acima relatadas.

Análise

### **Componente 1 - Otimização do armazenamento de castanha-do-brasil in natura e do transporte e acondicionamento de frutas**

168. Em relação às contratações de bens e serviços indicados no Ofício de Requisição 11-90/2022, constata-se que o BNDES apresentou nos relatórios de acompanhamento verificações em relação às compras dos veículos, bem como em relação à construção dos armazéns. Nos referidos acompanhamentos registrou-se que foi observada a exigência da cotação em três orçamentos – RAcs AMA/DEFAM 16/2016 e AGS/DEFAM 36/2019 (peça 608, p. 15 e 23 e peça 609, p. 19 e 42).

169. No primeiro acompanhamento (RAc AMA/DEFAM 16/2016) verificou-se, ainda, que a equipe do BNDES solicitou detalhamentos técnicos para as justificativas inicialmente apresentadas pela beneficiária para aquisição de veículos com tração 4x4. Segundo a COOPERACRE tal veículo seria a opção mais indicada para as atividades de campo em comparação com veículo já utilizado anteriormente pela beneficiária que apresentou problemas mecânicos (peça 608, p. 15).

170. Conforme destacado no RAc AGS/DEFAM 36/2019 (peça 609, p. 5, p. 15 e 22) houve realização de visita de campo, em maio de 2018, pela equipe do BNDES por meio da qual foram verificados, *in loco*, a execução das obras dos dois armazéns, concluídas em 2015, bem como a comprovação e identificação dos veículos adquiridos. Na peça citada além do relato sobre as obras, há o registro fotográfico desses veículos e dos armazéns construídos.

171. Destaca-se, ainda, que o 3º Relatório de Acompanhamento (Conclusão) do Projeto 46623561-COOPERACRE (peças 610 e 611), concluiu que houve total cumprimento das atividades previstas para execução do Componente 1 - Otimização do armazenamento de castanha-do-brasil *in natura* e do transporte e acondicionamento de frutas (peça 610, p. 6). Nas verificações da execução financeira, constata-se a informação atestando a verificação de notas fiscais e de procedimentos adotados para compra de veículos, com a aprovação da movimentação financeira em relação ao QUF e aos extratos bancários. Ao final identificou-se um saldo a restituir ao BNDES no total de R\$ 310.286,51, devolvido ao banco em 16/1/2019 (peça 610, p. 10-16).

172. Pelo que se constata dos esclarecimentos apresentados e dos relatórios de acompanhamentos apresentados em relação às contratações identificadas no Ofício de Requisição 11-90/2022 não há elementos que indiquem falhas nas verificações conduzidas pelo banco, considerando-se a regulamentação então vigente, bem como não há elementos que indiquem impropriedades na gestão do BNDES na verificação do processo de seleção de empresas para fornecimento de veículos e dos procedimentos de contratação e de execução das obras para construção dos armazéns identificados no “componente 1” do projeto da COOPERACRE.

173. Cabe salientar que a partir de 2018 houve a inovação das resoluções do banco de fomento que regulamentam as operações diretas e indiretas (Res. Dir 2.201/2011 com alteração pela Res. Dir. 3.354/2018) e operações não-reembolsáveis (Res. Dir 3.717/2020) com a implementação de registro sobre itens de gasto em relação à finalidade do contrato, entre outros pontos que visam melhorias nos controles. Além disso, houve a reformulação da contratação de empresa de auditoria pelo BNDES nos moldes da recomendação do item 9.2.3 do Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário.

### **Estruturação de Serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER)**

174. Em relação à dificuldade de comprovação da execução do componente Estruturação de Serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), a partir dos esclarecimentos apresentados pelo BNDES é possível constatar a natureza contínua dessa atividade, diferentemente de atividades de capacitação, por exemplo. São atividades de georreferenciamento, planejamento para implantação dos Sistemas Agroflorestais (SAF), distribuição de mudas e adubos verdes, acompanhamento da mecanização agrícola, monitoramento das áreas implantadas e das práticas agroecológicas adotadas, apoio aos beneficiários para emissão do Cadastro Ambiental Rural (CAR), dentre outras.

175. Dessa forma, constata-se que os serviços de ATER permeiam os objetivos do projeto por meio de atividades de apoio e gestão para o atingimento dos objetivos pretendidos, sem, contudo, oferecer um meio físico de mensuração.

176. Nesse sentido, a forma de comprovação realizada pelo banco envolve a verificação da implementação das atividades de ATER e dos resultados desses serviços prestados junto aos

beneficiários finais do projeto, conforme apontado no RAc AGS/DEFAM 36/2019 (peça 609, p. 15-16).

177. Pelos esclarecimentos apresentados, entende-se que não há indícios de impropriedades no acompanhamento da prestação de serviços ATER considerando-se as características peculiares dessa atividade.

**Informação e comprovação de que as obras seguiram o projeto básico e/ou planejamento previamente apresentado e, em caso de alterações da proposta inicial no decorrer da execução, apresentaram a anuência do BNDES para cada alteração (comparação entre o memorial descritivo da obra planejada e a obra executada).**

Esclarecimentos do BNDES

178. Em relação ao questionamento em destaque o BNDES esclareceu que, em alguns casos, para auxiliar nas atividades de análise das operações, podem ser apresentados insumos que demonstrem o conceito e a viabilidade das obras a serem executadas no âmbito do projeto (tais como projetos arquitetônicos, projetos básicos, estimativas de custos, etc.), com vistas a uma melhor apresentação e avaliação da proposta. Com base nas análises realizadas nesta etapa da operação, são aprovados tanto a finalidade substancial do projeto, quanto seu quadro de usos e fontes.

179. O BNDES manifesta que, durante a fase de acompanhamento de projetos, verifica o cumprimento da finalidade contratualmente estabelecida para o projeto, bem como a comprovação de sua execução física e financeira, de acordo com o prescrito no Contrato. Modificações em projetos arquitetônicos (ou memoriais descritivos de obras) iniciais são usuais durante a execução de projetos, não havendo, nos normativos pertinentes, a previsão de anuência do BNDES para eventuais alterações, desde que tais modificações não impliquem em alterações na finalidade contratual ou no quadro de usos e fontes consolidado do projeto.

180. O BNDES conclui que as obras realizadas com recursos do Fundo Amazônia contribuíram para o atingimento dos objetivos previstos em contrato e tiveram sua execução física e financeira aprovada por meio dos instrumentos de acompanhamento do projeto contido no RAc AGS/DEMAF 29/2021, de 25/11/2021, peça 630, p. 27-28, que atesta o cumprimento da finalidade contratual de “apoiar a implantação do Museu da Amazônia (MUSA) e de um Centro de Treinamento no Assentamento Água Branca, em Manaus, visando à disseminação de conhecimentos que contribuam para a valorização e a conservação dos recursos naturais da Amazônia e de seu patrimônio cultural, por meio de um modelo inovador de visitação da floresta contratual”.

Análise

181. De acordo com os esclarecimentos do BNDES, durante a execução de projetos, não há nos normativos do banco a previsão de anuência do BNDES para eventuais alterações, desde que tais modificações não impliquem em alterações na finalidade contratual ou no quadro de usos e fontes consolidado do projeto, desta forma não se vislumbra impropriedades na atuação do BNDES

**Apresentação de justificativas para aquisição de quantitativo de veículos terrestres e/ou embarcações no âmbito das operações: Projeto 3458307 – INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL MAMIRAUÁ e Projeto 4663831 – ASSOCIACAO DO CENTRO DE TECNOLOGIA ALTERNATIVA.**

Esclarecimentos do BNDES

182. Em relação ao questionamento em destaque, o BNDES ressalta, em relação ao projeto 3458307 - Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, que as ações do projeto foram realizadas em duas unidades de conservação classificadas como Reservas de Desenvolvimento Sustentável – Mamirauá e Amanã –, as quais se encontram situadas na região do Médio Solimões, no Estado do Amazonas, e somam uma área extensa de florestas alagáveis e florestas de terra firme.

183. Segundo o BNDES foram desenvolvidas ações relativas a: (i) Pesquisa, capacitação, assistência técnica e intercâmbio de conhecimentos voltados para SAFs, Pecuária Sustentável e Manejo Florestal Madeireiro; (ii) Pesquisa, experimentação e assistência técnica para a extração de óleos de andiroba e de copaíba; (iii) Experiência piloto de refrigeração de polpas de frutas provenientes dos SAF das reservas para comercialização; (iv) Atividades de educação ambiental; (v) Capacitação de Agentes Ambientais Voluntários e realização de missões de proteção ambiental; (vi) Monitoramento em campo da mudança de uso do solo; e (vii) Monitoramento remoto baseado em imagens de satélite da mudança de uso do solo.

184. O banco manifesta que, dada a extensão das reservas e a inexistência de estrutura de serviços de transporte fluvial eficiente na região, foram adquiridos sete motores de popa e sete botes para a adequada concretização das atividades que envolviam expedições a campo e/ou a necessidade de movimentação de pessoas/insumos necessários à realização das atividades do projeto até o final do seu período de execução.

185. Com relação ao Projeto 4663831 - Associação do Centro de Tecnologia Alternativa, o banco informa que o projeto teve por objetivo apoiar o fortalecimento da agricultura familiar em municípios do bioma Amazônia da região sudoeste do Estado de Mato Grosso, por meio da implantação e consolidação de Sistemas Agroflorestais (SAFs), do apoio a estruturas coletivas de beneficiamento da produção e da estruturação de canais de comercialização de produtos oriundos de SAF.

186. Segundo o BNDES, entre as atividades realizadas pelo projeto, destacam-se: (i) no componente Produção Agroflorestal, a implantação de SAFs e atividades de fortalecimento de associação de apicultores; (ii) no componente de Beneficiamento da Produção (produtos de SAF e mel), a implantação/ampliação/melhoria de unidades de beneficiamento e de casas de mel; (iii) no componente Comercialização, apoio à comercialização de produtos agroflorestais junto à central de abastecimento e vendas da agricultura familiar (Central das Associações); e (iv) atividades transversais de gestão, capacitação e assistência técnica (ATER) aos produtores rurais beneficiários do projeto para implementação dos SAF e para o beneficiamento da produção nas Unidades de Processamento e Casas do Mel.

187. O banco pontua que as ações do projeto foram realizadas em regiões distantes dos principais mercados e com acesso limitado a serviços de infraestrutura básica. Assim, em vista da extensão das áreas de execução do projeto, da precariedade dos serviços de transporte na região, e da natureza das atividades finalísticas do projeto, foi necessária a aquisição de seis veículos terrestres para viabilizar a execução do projeto, mormente as atividades que envolviam o transporte de insumo/produtos para fins de produção e comercialização e a movimentação de pessoas entre diferentes assentamentos e diversos municípios da região para fins de assistência técnica, capacitação e articulação com o mercado, sendo:

- 2 motos e 1 veículo utilitário destinados a apoiar atividades transversais do projeto, incluindo assistência técnica (ATER) aos produtores para implementação dos SAFs e beneficiamento da produção nas Unidades de Processamento e Casas de Mel;
- 2 furgões para transporte de insumos e produtos, sendo um para atender as unidades de processamento e outro para atender as Casas de Mel;
- 1 automóvel para apoiar atividades de comercialização da produção agrícola.

188. O banco conclui que, tendo em vista que as atividades de acompanhamento são realizadas de forma contínua e envolvem a análise de uma série de documentos pelas equipes do BNDES, o acompanhamento da execução física e financeira final dos projetos objeto do questionamento ainda está em curso, sendo que os montantes atualmente considerados como comprovados para o projeto são aqueles registrados em seu Quadro de Usos e Fontes mais atualizado (Projeto 4663831, peça 384, p. 113-114 e Projeto 3458307, peça 420, p.358-364).

Análise

189. O BNDES deixa assente que as ações do projeto foram realizadas em regiões distantes dos principais mercados e com acesso limitado a serviços de infraestrutura básica. Assim, em vista da extensão das áreas de execução do projeto, da precariedade dos serviços de transporte na região, e da natureza das atividades finalísticas do projeto, o banco ressalta a necessidade de aquisição de 6 veículos terrestres para viabilizar sua execução, desta forma não se vislumbram impropriedades na atuação do BNDES.

**Informação sobre a existência de algum critério para a autorização no processo de contratação para utilização de recursos do Fundo Amazônia, que envolva verificação da situação dos signatários e da própria entidade em relação a sanções ou impedimentos junto aos órgãos de controle.**

Esclarecimentos do BNDES

190. Em relação ao questionamento em destaque, o BNDES revela que efetua a análise cadastral de seus clientes como requisito para a aprovação tanto da operação reembolsável quanto da não reembolsável, produzindo o respectivo relatório cadastral. Tal procedimento é realizado em atendimento às instruções estabelecidas atualmente na Circular BACEN 3.978/2020, que enfatiza a

necessidade de obtenção das informações necessárias ao atendimento da regra pertinente à regulação bancária de "conheça o seu cliente".

191. O banco manifesta que por meio da análise cadastral, busca realizar a avaliação do caráter das contrapartes envolvidas em um determinado pleito de operação. O conceito, quando associado à análise pela ótica do risco de crédito, está atrelado à predisposição do tomador do empréstimo em arcar com as obrigações contratuais assumidas. Com base na coleta de evidências pretéritas de relacionamento com diferentes órgãos da sociedade, busca-se aferir, por meio de consultas às fontes da análise cadastral, se o tomador do crédito atuará de acordo com a sua capacidade de pagamento, verificada nas demonstrações financeiras e informações complementares.

192. As consultas se estendem aos administradores, sócios e integrantes do mesmo grupo econômico das entidades que postulam ter relação direta com o BNDES, buscando-se identificar se há algum impedimento associado ao postulante/cliente.

193. O banco informa que as seguintes fontes ou bases de dados são consultadas: IBAMA (certidão negativa de débitos e áreas embargadas); listas disponibilizadas pela CGU (CEIS, CEPIM, CNEP); TCU CADIRREG; lista de infratores flagrados submetendo trabalhadores a condições análogas à de escravo do MTE; SISBACEN. A consulta abrange:

- 1) Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal - CADIN,
- 2) Sistema de Registro de Operações de Crédito com o Setor Público - CADIP,
- 3) PNET, que dispõe da informação sobre cheques sem fundos e;
- 4) Sistema de Informações de Crédito - SCR, cuja consulta depende de autorização específica do Postulante; Sistema de Controle de Inadimplência do BNDES; Caixa Econômica Federal (regularidade perante o FGTS); Procuradoria Geral da Fazenda Nacional - PGFN (existência de CND ou CPEND válida); lista do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do CNJ; base de dados de Pessoas Expostas Politicamente (PEP) e seus relacionados (PEP Relacionados); Serasa Experian (protestos, pendências financeiras, pontualidade com fornecedores, existência de processos de falência e recuperação judicial, e execuções fiscais); listas internacionais de restrição (quando da consulta a entidades estrangeiras ou sediadas fora do país); os tribunais de justiça (esfera estadual); os tribunais regionais federais; entre outras.

194. O banco menciona que, entre os registros/bancos de dados consultados ainda na fase de análise, conforme normativos internos, estão atualmente as seguintes comprovações: a) extrato ou outro documento que consolide a consulta realizada pelo advogado às bases de dados automatizadas dos tribunais de justiça estadual e federal, dos tribunais superiores e demais cartórios de distribuidores de ações judiciais referentes ao local da sede ou domicílio do Cliente, bem como às demais fontes cadastrais disponíveis por meio dos sistemas informatizados do Sistema BNDES; e b) comprovação de inexistência de inscrição do Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM), quando se tratar de cliente pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos.

195. O banco informa que, de posse desse relatório, as equipes técnica e jurídica do BNDES, responsáveis pela operação, avaliam eventuais recomendações e lhes dá tratamento como, por exemplo, o pedido de esclarecimentos ao Cliente em relação a algum apontamento, observando-se os limites legais aplicáveis, conforme o caso.

196. Tratados os apontamentos, segundo o banco, a operação é encaminhada à aprovação da Diretoria com uma série de condições prévias à contratação, nos termos dos normativos internos do BNDES, onde se inclui, mais uma vez, a solicitação de determinados documentos, como por exemplo, a apresentação de: (a) Certidão Negativa de Débitos relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União (CND) ou Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União (CPEND), FGTS, RAIS; e (b) declarações sobre:

- (i) a inexistência de descumprimento, pelo postulante e representantes legais, de embargos de atividade relativos ao desmatamento do Bioma Amazônia;
- (ii) a inexistência de decisão administrativa final sancionadora, exarada por autoridade ou órgão competente, em razão da prática de atos, pela Cliente ou por seus dirigentes, que importem em discriminação de raça ou gênero, trabalho infantil ou trabalho escravo, e/ou de sentença condenatória transitada em julgado, proferida em decorrência dos referidos atos, ou ainda, de outros que caracterizem assédio moral ou sexual, ou importem em crime contra o meio ambiente;
- (iii) a inexistência de decisão condenatória administrativa ou judicial, apta a produzir efeitos, que importe em proibição de contratar com instituições financeiras oficiais ou com a Administração Pública, ou de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas

e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, em razão da prática de atos ilícitos definidos em lei;

(iv) a inexistência de condenação por decisão proferida por órgão judicial colegiado, contra si e/ou seus dirigentes, pela prática de improbidade administrativa ou crime relacionado ao projeto ou contra a administração pública, contra o sistema financeiro e de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, sinalizando, alternativamente, a existência de eventuais condenações em relação às quais já tenha havido o transcurso de prazo superior a 8 (oito) anos após o cumprimento das respectivas penas.

197. O banco destaca que os principais casos impeditivos são verificados logo no início da tramitação da operação no BNDES, anteriormente à elaboração do Relatório de Análise e da sua submissão à alçada interna competente, evitando-se análises de operações e deliberações da Diretoria sobre projetos com impedimentos legais.

Análise

198. Pelos esclarecimentos do BNDES fica evidenciado que o banco realiza consulta a vários sistemas e bancos de dados antes da contratação dos projetos vinculados ao Fundo Amazônia de forma a evitar, dentro dos limites legais aplicáveis, a contratação com entidades e pessoas que estejam em situação irregular e danos à imagem do Fundo e do banco.

#### **MANIFESTAÇÕES DO GESTOR**

199. Em atendimento ao art. 14 da Resolução TCU 315/2020, e em conformidade com as disposições contidas no art. 8º e nos itens 9 e 10 do Anexo Único da Portaria Segecex 9/2020, foi elaborado excerto de relatório da referida fiscalização (peça 665) para encaminhamento aos gestores, por meio do Ofício 046.045/2022 da SEPROC (peça 666).

200. O objetivo do envio foi o de oportunizar a apresentação de comentários sobre as propostas de recomendações contidas no presente relatório, bem como obter informações sobre as consequências práticas da implementação dessas medidas ou sobre eventuais alternativas a essas medidas (Resolução TCU 315/2020, art. 14, caput).

201. Assim, com as informações sobre a situação encontrada, objetos em que se identificou a constatação e critério, foram submetidas ao BNDES as seguintes recomendações (itens I.4 e II.4 do excerto), conforme consta do excerto (peça 665):

#### **I.4 proposta de recomendação item I:**

**10. Recomendar ao BNDES**, com aplicação no próximo período de acompanhamento dos contratos vigentes que utilizam recursos do Fundo Amazônia, o que se segue:

10.1 Quanto à utilização de conta corrente diferente da conta específica:

(i) via de regra manter os termos do contrato, permitindo a movimentação dos recursos somente por meio da conta específica. Nos casos excepcionais, nos quais há impossibilidade justificada e comprovada pelo beneficiário de se manter a movimentação pela conta específica determinada, deverá ser formalizado termo aditivo entre as partes, justificando e comprovando tal condição, além de se exigir o registro individual de cada movimentação vinculada ao projeto contratado realizada por meio dessas contas correntes que não se encontravam discriminadas originalmente no contrato, contendo, no mínimo os itens exigidos no § 1º do art. 49 da Resolução Dir BNDES 3.717/2020;

(ii) a beneficiária deverá liberar o acesso ao BNDES às informações e aos documentos de qualquer movimentação vinculada ao projeto contratado independente da conta corrente movimentada;

10.2 Quanto aos pagamentos por meio de cheque descontado no caixa, exigir do beneficiário as justificativas para a realização desse tipo de pagamento, além de elaborar relação de cada cheque que foi descontado direto no caixa bancário, contendo, no mínimo, o número do cheque e os itens exigidos no § 1º do art. 49 da Resolução Dir BNDES 3.717/2020.

#### **II.4. proposta de recomendação item II:**

**14. Recomendar ao BNDES** que concomitantemente a cada Liberação de Crédito elabore nota ou instrumento similar com o detalhamento e análise sobre o cumprimento de cada uma das exigências prévias às liberações de créditos tratadas no art. 48 da Resolução Dir BNDES 3.717/2020.

202. Em resposta o BNDES encaminhou a Nota AGS/DEMAF 105/2022, de 12/9/2022 (peça 685). Seguem as manifestações apresentadas pelo banco sobre cada recomendação proposta.

#### **Recomendação do item I.4 – primeira parte: Quanto à utilização de conta corrente diferente da conta específica**

Manifestação do Gestor

203. A manifestação se inicia reforçando os esclarecimentos prestados no atendimento ao solicitado por meio do Ofício de Requisição 10-90/2022, descrevendo as características próprias e especificidades de projetos e as condições de execução que justificariam a realização das operações de transferências para outras contas da entidade ou de seus representantes signatários (peça 685, p. 5).

204. Sobre a recomendação de se exigir a formalização por meio de termo aditivo e de exigência dos registros das movimentações pelos beneficiários, informou-se que no arcabouço normativo do Fundo e nas políticas operacionais do BNDES, não há qualquer previsão acerca dos meios de pagamento a serem adotados pelos Beneficiários para fins de execução das atividades dos projetos, ante as “circunstâncias específicas da execução de cada operação, tais como justificativa e natureza das despesas, logística e local das atividades do projeto, dinâmica econômica da região e característica de seu público alvo”.

205. No contexto foram citados os seguintes casos em que se verificam situações que a transferência para conta própria do beneficiário seriam fundamentais para permitir o fluxo das atividades:

- i) recolhimento de impostos através de um único Documento de Arrecadação Fiscal (DARF);
- ii) pagamento parcial do salário de um colaborador, com recursos do Fundo Amazônia, em função da natureza de sua atuação no projeto. Neste caso, importante ser considerada a complexidade e custos relacionados aos processos de geração da folha de pessoal, que, em alguns casos, necessita de sistema específico para calcular, contabilizar e programar os pagamentos a partir da conta institucional do cliente do BNDES;
- iii) pagamento de despesas administrativas, quando financiadas apenas parcialmente pelo projeto; e
- iv) efetivação de reembolso de gastos efetivados pelo beneficiário com vistas a zelar pela adequada execução do projeto. O reembolso é uma modalidade permitida nas operações do BNDES. Para ilustrar esta hipótese, observa-se que, em alguns casos, as transferências bancárias à conta do beneficiário são destinadas ao reembolso de despesas realizadas com recursos próprios do beneficiário com o intuito de zelar pela continuidade do projeto, para, posteriormente, serem reembolsadas com recursos dos projetos.

206. Acrescentou-se que em todos os casos os recursos do Fundo Amazônia transitam pela conta corrente específica mencionada no Contrato celebrado pelo BNDES, conta essa que tem por finalidade recepcionar os recursos do Fundo Amazônia disponibilizados pelo BNDES e permitir a identificação de todos gastos do projeto para orientar a comprovação financeira.

207. A partir dos esclarecimentos feitos, o BNDES se manifesta da seguinte forma sobre a formalização da operação que envolve outra conta corrente da entidade ou de algum dos responsáveis signatários da operação:

Respeitosamente, não se figura adequado, a nosso ver, referir outras contas correntes no contrato celebrado com o BNDES, além daquela destinada a recepcionar os recursos do Fundo Amazônia. A conta do projeto deve ser única. As contas de terceiros ou do próprio cliente que recebem recursos da Conta Contratual são identificáveis e as transferências, além de rastreáveis via extrato da Conta Contratual, destinam-se ao pagamento de despesas comprovadas na forma do § 1º do art. 49 da Resolução Dir 3.717/2020-BNDES.

Com efeito, a proposta de recomendação contida no subitem I.4, 10.1(i), demandaria a celebração de diversos aditivos ao longo da execução dos projetos, com elevado impacto e custos envolvidos na sua implementação, sem ganhos correspondentes, uma vez que os recursos do Fundo Amazônia transitam necessariamente pela Conta Contratual, são identificáveis e rastreáveis, conforme se demonstrou ao longo dos trabalhos de auditoria.

208. Quanto à recomendação de liberação do acesso ao BNDES às informações e aos documentos de qualquer movimentação vinculada ao projeto contratado independente da conta corrente movimentada, o BNDES entendeu pertinente, esclarecendo que (peça 685, p. 7):

(...) as “Disposições Aplicáveis aos Contratos do BNDES” (Resolução 665/87, conforme alterada) preveem obrigações da mesma natureza nos arts. 34, VI e 37, ou seja, que o BNDES tem o condão de solicitar documentação apta a comprovar a efetivação dos gastos nas finalidades do projeto, independente da conta corrente movimentada, quando estabelecem que o beneficiário obriga-se a facultar ampla fiscalização da aplicação dos recursos previstos para a execução do projeto, franqueando ao BNDES por seus representantes ou prepostos acesso a sua contabilidade, com todos os documentos e registros. A verificação de comprovantes de pagamento ou transferência e documentos fiscais comprobatórios relativos aos pagamentos selecionados na amostra já é prática operacional executada no âmbito das operações realizadas com recursos do Fundo Amazônia, a fim de zelar pela correta aplicação dos recursos do projeto em sua finalidade, tal qual disposto no art. 12 da Resolução 665/87 – Disposições Aplicáveis aos Contratos do BNDES.

**Recomendação do item I.4 – segunda parte: Quanto à utilização de pagamentos via cheques descontados no caixa bancário**

209. Essa parte da recomendação propõe exigir do beneficiário as justificativas para a realização desse tipo de pagamento, além de elaborar relação de cada cheque que foi descontado direto no caixa bancário, contendo, no mínimo, o número do cheque e os itens exigidos no § 1º do art. 49 da Resolução Dir BNDDES 3.717/2020.

Manifestação do Gestor

210. Da mesma forma que na justificativa para as transferências entre contas, o gestor descreve as situações que, por características próprias, exigem o recurso de pagamento via cheque descontado (peça 685, p. 8). Quanto às recomendações propostas o gestor entendeu o que se segue (peça 685, p. 9):

a. Relativamente à recomendação de que devam ser solicitadas e registradas as justificativas do beneficiário para a realização de pagamentos por meio de cheque descontado no caixa, entendemos que se trata de uma boa prática que poderá ser mais explicitamente incorporada à dinâmica operacional de acompanhamento dos projetos do Fundo Amazônia. No caso de operações já contratadas, tais justificativas podem ser solicitadas a partir de comunicação formal a ser feita pelo BNDDES a esse respeito e, posteriormente, arquivadas no dossiê da operação. Com relação a novas operações, tais justificativas podem ser solicitadas quando da análise da operação e registradas no respectivo Relatório de Análise.

b. Relativamente à recomendação de que, no caso de pagamentos por meio de cheque descontado no caixa, deverá ser elaborada relação de cada cheque que foi descontado direto no caixa bancário, contendo, no mínimo, o número do cheque e os itens exigidos no § 1º do art. 49 da Resolução Dir BNDDES 3.717/2020, entendemos que se trata de uma boa prática que poderia complementar as rotinas operacionais já realizadas no Fundo Amazônia, de forma que quando do preenchimento das informações relativas à prestação de contas pelo Beneficiário, além dos demais itens exigidos no § 1º do art. 49 da Resolução Dir BNDDES 3.717/2020, seja indicado, explicitamente, se o pagamento foi efetuado por meio de cheque descontado direto no caixa bancário, com a identificação, quando for o caso, do número do respectivo cheque. Informa-se ainda que iremos avaliar a forma mais adequada e os custos de introdução desta medida no âmbito das rotinas internas de acompanhamento de operações do Fundo Amazônia.

211. Na parte final da manifestação pontuou-se que, caso concretizadas, as recomendações demandariam tempo para serem implementadas. Dessa forma, o entendimento foi o de que, “no caso das operações já contratadas, a aplicabilidade das recomendações em questão deva se dar no âmbito de atividades que vierem a ser executadas com recursos do Fundo Amazônia a partir na notificação a ser enviada pelo BNDDES aos respectivos beneficiários, em alternativa à proposta constante do parágrafo 10 do anexo ao Ofício em referência”.

Análise item I do excerto (parte 1 e 2)

212. A partir da detalhada manifestação do gestor, percebe-se que no geral as recomendações do item I do excerto encaminhado foram consideradas positivas em relação à gestão desempenhada pelo BNDDES.

213. A única observação se referiu à exigência de formalização via termo aditivo ao contrato nos casos de utilização de outra conta corrente ligada à entidade beneficiária. Pelo que se colocou, tal procedimento geraria custos e impactos, sem os respectivos benefícios, visto que as contas utilizadas são rastreáveis e identificáveis. Levantou-se, ainda, a importância de se ter uma única conta contratual de forma que todas as movimentações partam dessa conta.

214. O que se pretendeu nas propostas de recomendação em relação às transferências foi conferir controle sobre essas operações. Como esclarecido e verificado nos extratos bancários as transferências são identificáveis e rastreáveis pelo banco. Assim, considerando-se as informações disponibilizadas ao BNDDES sobre as transferências e a possibilidade de acompanhamento dos valores transferidos que fazem parte do projeto executado, pode-se retirar da proposta a exigências de termo aditivo conforme avaliado na manifestação.

215. O principal elemento dessa recomendação é dar ferramentas aos controles na gestão exercida pelo BNDDES. Assim, devem ser mantidos os demais elementos para que o banco avalie sua aplicação.

216. Em relação às recomendações sobre os pagamentos em cheques, foram consideradas pelo banco como boas práticas a serem implementadas e assim devem seguir sem alterações.

217. No que se refere ao momento de aplicação das recomendações a serem propostas, cabe considerar as ponderações manifestadas de forma que essas recomendações se deem para as atividades que vierem a ser executadas com recursos do Fundo Amazônia a partir na notificação encaminhada pelo BNDDES aos respectivos beneficiários.

#### **II.4. proposta de recomendação item II:**

Manifestação do Gestor

218. Pelo que se verifica da Nota AGS/DEMAF 105/2022 (peça 685, p.11-12) as recomendações referentes a esse item foram consideradas boas práticas de gestão.

Análise

219. A partir da concordância sobre as práticas propostas, não há alterações a serem feitas em relação à recomendação do item II do excerto encaminhado ao BNDES.

#### **Nova proposta de recomendação**

220. A partir das manifestações apresentadas pelo BNDES, as propostas a serem inseridas no encaminhamento devem ser as que se seguem:

221. **Recomendar** ao BNDES, com aplicação em relação às atividades que vierem a ser executadas com recursos do Fundo Amazônia, a partir da notificação a ser encaminhada pelo BNDES aos respectivos beneficiários, o que se segue:

a. Quanto à utilização de conta corrente diferente da conta específica:

(a.1) via de regra, manter os termos do contrato, permitindo a movimentação dos recursos somente por meio da conta específica. Nos casos excepcionais, nos quais há impossibilidade justificada e comprovada pelo beneficiário de se manter a movimentação pela conta específica determinada, deverá ser exigido o registro individual de cada movimentação vinculada ao projeto contratado realizada por meio dessas contas correntes que não se encontravam discriminadas originalmente no contrato, contendo, no mínimo os itens exigidos no § 1º do art. 49 da Resolução Dir BNDES 3.717/2020;

(a.2) a beneficiária deverá liberar o acesso ao BNDES às informações e aos documentos de qualquer movimentação vinculada ao projeto contratado independente da conta corrente movimentada;

b. Quanto aos pagamentos por meio de cheque descontado no caixa, exigir do beneficiário as justificativas para a realização desse tipo de pagamento, além de elaborar relação de cada cheque que foi descontado direto no caixa bancário, contendo, no mínimo, o número do cheque e os itens exigidos no § 1º do art. 49 da Resolução Dir BNDES 3.717/2020.

222. **Recomendar** ao BNDES que, concomitantemente a cada Liberação de Crédito elabore nota ou instrumento similar com detalhamento e análise sobre o cumprimento de cada uma das exigências prévias às liberações de créditos tratadas no art. 48 da Resolução Dir BNDES 3.717/2020.

#### **CLASSIFICAÇÃO DE INFORMAÇÕES QUANTO À CONFIDENCIALIDADE**

223. Quanto à classificação de confidencialidade das informações utilizadas na presente instrução, cabe esclarecer que as informações prestadas pelo BNDES, ao responder aos questionamentos, foram classificadas pelo ente auditado como sigilosas, reservadas e/ou restritas.

224. Na totalidade das respostas apresentadas pelo BNDES, as informações foram classificadas como protegidas por sigilo empresarial e bancário, tendo-se requerido, portanto, a preservação do caráter sigiloso de tais dados nos termos do art. 85, §2º, da Lei 13.303/2016. Assim, o BNDES demonstrou a necessidade de manutenção da confidencialidade das informações por ele fornecidas, conforme apresentado nas peças 669-671.

225. Pelo exposto, é imperioso notar que tanto as peças anexadas como a presente instrução contêm informações classificadas quanto à confidencialidade na origem (informações prestadas pelo BNDES).

226. Portanto, nos termos do art. 6º e inciso III, § 3º, do art. 8 da Resolução-TCU 294/2018, o TCU, assim como todos os órgãos e entidades que venham a receber ou ter acesso ao presente relatório para manifestação ou cumprimento de atribuições constitucionais e/ou legais, devem adotar as medidas cabíveis para resguardar a segurança da informação, nos termos da legislação vigente.

227. Nesse contexto, entende-se necessário propor que seja aposta chancela de sigilo a todo o processo (TC 020.974/2019-1), assim como à presente instrução, com fulcro no inciso III, § 3º, do art. 8 e inciso III do art. 11 da Resolução-TCU 294/2018, de modo que possa ser garantida a segurança da informação e mantido o rigoroso controle de acesso aos documentos nele constantes.

#### **CONCLUSÃO – CONSIDERAÇÕES FINAIS**

228. Inicialmente, ressalta-se que as supostas irregularidades na gestão dos recursos do Fundo Amazônia desempenhada pelo BNDES, apontadas em auditoria do Ministério do Meio Ambiente, não se comprovaram a partir das análises realizadas ponto a ponto nesta inspeção. A recomendação que surgiu dessa análise origina-se de boa prática que vinha sendo implementada pelo banco.

229. Destaca-se, conforme mencionado no Acórdão 71/2020 – Plenário, que a totalidade dos questionamentos do solicitante já foi objeto de análise na auditoria realizada pela Secex/PA, cujo relatório foi apreciado por meio do Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário (TC 018.242/2017-0), exceto a questão relativa ao “real objetivo dos doadores”, no qual, considerando as limitações do trabalho de auditoria, não foi possível identificar objetivos diferentes daqueles estabelecidos no COFA.

230. Em relação às verificações que analisaram os extratos bancários vinculados aos projetos executados com recursos do citado Fundo, em contratos com o terceiro setor, verificaram-se pontos que poderiam ser melhorados para os quais foram feitas recomendações inseridas na proposta de encaminhamento.

231. Acrescenta-se que, a partir do advento de fiscalização conduzida pelo TCU que culminou no Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário, foram implementadas, pelo banco, várias iniciativas que contribuem para os trabalhos de acompanhamento e controle, cabendo destaque para o avanço no cumprimento do item 9.2.3 do referido acórdão, que está em implementação uma nova sistemática com as prestadoras dos serviços para incluir a verificação da correta aplicação dos recursos financeiros desembolsados à conta dos projetos em andamento e que altera a atuação das auditorias externas no âmbito do Fundo Amazônia, além de outras medidas, tais como a vedação de contratação com inadimplentes inscritos no CEPIM e a atualização dos normativos internos relacionados à gestão dos recursos do Fundo.

232. Dessa forma, considerando o escopo da fiscalização, a inspeção realizada não identificou indícios de irregularidades graves na gestão desempenhada pelo BNDES nos projetos que se utilizam de recursos do Fundo Amazônia, corroborando os trabalhos realizados anteriormente pelo TCU que culminaram no Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário.

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

233. Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional à consideração propondo:

234. **Recomendar ao BNDES**, com aplicação em relação às atividades que vierem a ser executadas com recursos do Fundo Amazônia, a partir de notificação a ser encaminhada pelo BNDES aos respectivos beneficiários, o que se segue (item: 221):

234.1 . Quanto à utilização de conta corrente diferente da conta específica:

a) via de regra, manter os termos do contrato, permitindo a movimentação dos recursos somente por meio da conta específica. Nos casos excepcionais, nos quais há impossibilidade justificada e comprovada pelo beneficiário de se manter a movimentação pela conta específica determinada, deverá ser exigido o registro individual de cada movimentação vinculada ao projeto contratado realizada por meio dessas contas correntes que não se encontravam discriminadas originalmente no contrato, contendo, no mínimo os itens exigidos no § 1º do art. 49 da Resolução Dir BNDES 3.717/2020;

b) a beneficiária deverá liberar o acesso ao BNDES às informações e aos documentos de qualquer movimentação vinculada ao projeto contratado independente da conta corrente movimentada;

234.2 . Quanto aos pagamentos por meio de cheque descontado no caixa, exigir do beneficiário as justificativas para a realização desse tipo de pagamento, além de elaborar relação de cada cheque que foi descontado direto no caixa bancário, contendo, no mínimo, o número do cheque e os itens exigidos no § 1º do art. 49 da Resolução Dir BNDES 3.717/2020;

235. **Recomendar** ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social que, concomitantemente a cada Liberação de Crédito, elabore nota ou instrumento similar com o detalhamento e análise sobre o cumprimento de cada uma das exigências prévias às liberações de créditos tratadas no art. 48 da Resolução Dir BNDES 3.717/2020 (item: 222);

236. **apor** chancela de sigilo a todo o processo (TC 020.974/2019-1), assim como à presente instrução, com fulcro no inciso III, § 3º, do art. 8 e inciso III do art. 11 da Resolução-TCU 294/2018, de modo que possa ser garantida a segurança da informação e mantido o rigoroso controle de acesso aos documentos nele constantes (item: 227).

237. **encaminhar** cópia da presente deliberação ao Excelentíssimo Senhor Senador Rodrigo Cunha, Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC), informando que, considerando o escopo da fiscalização, a inspeção realizada não identificou indícios de irregularidades graves na gestão desempenhada pelo BNDES nos projetos que se utilizam de recursos do Fundo Amazônia, corroborando os trabalhos realizados anteriormente pelo TCU que culminaram no Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário (item 232); e

238. **considerar** integralmente atendida a presente solicitação.

3. A proposta de encaminhamento lançada na instrução da equipe de fiscalização foi aprovada pelo escalão dirigente da unidade técnica especializada, com ajustes e ressalvas, conforme o pronunciamento a seguir transcrito (peça 695):

1. A presente Solicitação do Congresso Nacional, de autoria da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC), foi encaminhada ao TCU pelo Excelentíssimo Senhor Senador Rodrigo Cunha, então Presidente da referida Comissão.

2. Após instrução inicial, foi prolatado, no âmbito do presente processo, o Acórdão 71/2020–TCU–Plenário, o qual deliberou por informar à CTFC que “esta Solicitação se encontra parcialmente atendida, uma vez que todos os questionamentos do solicitante foram apreciados no âmbito do Acórdão 2.147/2018 - Plenário (TC 018.242/2017-0), exceto a questão relativa ao “real objetivo dos doadores”.

3. O mesmo Acórdão autorizou a realização de fiscalização no BNDES, na modalidade Inspeção, “para que sejam examinadas possíveis irregularidades relacionadas aos projetos/contratos celebrados com entidades do Terceiro Setor, de 2011 até a presente data, apoiados com os recursos do Fundo Amazônia”.

4. No curso da instrução do processo, foram analisadas as respostas à oitiva do BNDES, autorizada no mesmo Acórdão 71/2020–TCU–Plenário, bem como levantadas diversas informações, a partir de consultas e cruzamento de dados de diferentes bases, conforme procedimento informado ao Relator na instrução à peça 58, a qual também submeteu proposta de prorrogação de prazo para atendimento à solicitação, autorizada no Acórdão 2.181/2020–TCU–Plenário. Embora alguns procedimentos tenham sido frustrados, conforme registado no parágrafo 24 da instrução, foi possível levantar diversas informações, conforme resumido pelos auditores nos parágrafos 148 e seguintes da instrução.

5. Além das informações acima referidas, serviu de subsídio para os exames realizados o relatório de fiscalização realizada pelo Ministério do Meio Ambiente nas ações do Fundo Amazônia. Os resultados das pesquisas realizadas, bem como os apontamentos do MMA subsidiaram a formulação de solicitações de informações e esclarecimentos ao BNDES, conforme Ofícios de Requisição 10-90/2022 e 11-90/2022 (peças 576-577).

6. Conforme exposto na instrução e brevemente resumido acima, foram extensos os trabalhos de análise realizados pela unidade técnica ao longo do período de instrução do processo. A última instrução, sobre a qual versa o presente pronunciamento, apresenta as conclusões dos auditores sobre todo esse conjunto de informações e análises.

7. De início, cabe observar, em relação às reflexões apresentadas pelos Auditores quanto à fiscalização realizada pelo MMA (parágrafo 79), que o trabalho desenvolvido no presente processo não teve por foco a atuação do MMA, de modo que não é possível corroborar tais colocações. Com efeito, ainda que o relatório do MMA não aponte detalhes sobre a metodologia utilizada, não é possível concluir, na falta de mais informações, que ela foi inadequada.

8. Há que se discordar, também, da colocação, feita pelos auditores, no sentido de que não caberia ao MMA questionar aspectos relativos ao direcionamento dos recursos, já que o próprio Ministério teria definido as diretrizes e critérios para a concessão de apoios no âmbito do Comitê Orientador do Fundo Amazônia - COFA. É que, em tese, qualquer órgão pode e deve rever de ofício seus atos se constatadas irregularidades. Em se tratando de uma nova gestão, é perfeitamente possível que se realize fiscalização dos atos das gestões anteriores e que se apresentem contestações.

9. O fato é que, como já registrado, o presente processo não tem por foco a atuação do MMA, tampouco a condução da fiscalização em questão. Não foram pedidos esclarecimentos ao Ministério, nem submetidas a seu contraditório as críticas apontadas, de modo que elas devem se desconsideradas.

10. Sobre o mérito da referida fiscalização, a instrução apresenta suas conclusões sobre cada um dos apontamentos do Ministério, a partir dos esclarecimentos apresentados pelo BNDES, concluindo pelo afastamento de todas as irregularidades apontadas no relatório do MMA. Manifesto concordância com a conclusão de que não é possível confirmar as irregularidades apontadas no mencionado relatório, porém os esclarecimentos trazidos pelo banco não permitem, por outro lado, concluir pela elisão de todos os apontamentos.

11. Concluo nesse sentido porque algumas justificativas do BNDES são genéricas ou procedimentais. Tome-se como exemplo o apontamento de elevado percentual dos recursos despendidos em itens de custeio em alguns projetos (parágrafos 82 e seguintes).

12. Em suma, como aponta a instrução, essa maior participação de itens de custeio é possível, a depender da natureza da ação. Embora factível, trata-se, porém, de alegação genérica, sem adentrar nos casos concretos. Quanto a estes, a justificativa é de que os gastos estariam em conformidade com o projeto aprovado e o Relatório de Análise, bem como que os acompanhamentos realizados não apresentaram ressalvas.

13. Ocorre que tais justificativas não afastam a possibilidade de que tenha havido falhas na análise ou no acompanhamento das operações. Não é possível deixar de considerar que em diversos outros processos concluídos ou em andamento nesta Corte foram apontadas falhas nessas etapas do processo do BNDES.

14. Diversas justificativas apresentadas para outros apontamentos, não apenas os relativos ao relatório do MMA, mas também quanto às outras indagações da equipe de fiscalização do TCU, igualmente se baseiam na adequação dos gastos ao projeto aprovado, conforme respectivos Relatórios de Acompanhamento. Valem, assim, para essas justificativas, as mesmas observações acima.

15. Especificamente em relação ao acompanhamento dos projetos apoiados, cabe observar que a metodologia adotada pelo BNDES, conforme se depreende do parágrafo 68 da instrução, não considera os riscos de falhas ou fraudes, na definição das amostras de pagamentos a serem conferidas. Ora, pagamentos realizados a partir de saques em espécie ou transferência de recursos para outras contas, que não a específica do apoio, sempre incorporam um maior risco, sendo desejável que haja uma maior atenção na sua conferência. Menciono esse exemplo apenas para reforçar a possibilidade de ocorrência de falhas nos acompanhamentos (inerentes aos próprios processos), que não permitem que se afirme categoricamente que não houve desvios nos projetos apoiados.

16. Ainda se tratando de saques em espécie, mostra-se adequado pequeno ajuste na redação da recomendação proposta, a fim de considerar a possibilidade de realização de outros tipos de saques, além dos realizados por cheques.

17. Quanto à transferência de recursos da conta específica para outras contas, a proposição original de recomendação dos auditores contemplava a necessidade de formalização de aditivos contratuais formalizando as contas a serem utilizadas. A partir dos comentários dos gestores, porém, os auditores retiraram essa parte da recomendação, acolhendo que seria uma medida por demais burocrática (parágrafo 214).

18. Concordo com a desnecessidade de formalização de aditivos, porém a modificação acabou por retirar também o registro das devidas justificativas para a utilização da conta de destino dos recursos, as quais tampouco são exigidas no art. 49 da Resolução Dir BNDES 3.717/2020, referida na recomendação proposta.

19. Assim, mostra-se necessário acrescentar ao texto da recomendação a necessidade de registro da justificativa para a excepcionalização da regra de utilização de conta específica, até para que se possa se realizar a conferência posterior da utilização dos recursos transferidos nas finalidades anunciadas e autorizadas pelo BNDES.

20. Em relação à questão relativa ao “real objetivo dos doadores”, único ponto solicitado pela CTFC que já não via sido respondido pelo Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário, o fato é que o Tribunal não dispõe de meios para responder de forma definitiva à indagação. O que se pode afirmar é que os procedimentos de auditoria aplicados e as análises realizadas não identificaram interesses outros que não os publicamente divulgados, quais sejam, os compromissos com a agenda ambiental dos doadores.

21. Nesse sentido, destaque-se o contido nos parágrafos 14 e 21 do Voto do Relator no mencionado Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário, em que se mencionam os benefícios para os doadores, entre os quais os valores equivalentes em toneladas de carbono relativos à redução das emissões atribuíveis às datões efetuadas:

14. Os benefícios para os doadores são: (a) garantia, pelos auditores externos, de que os recursos do FA serão aplicados em projetos que contribuam para a redução contínua de emissões futuras; (b) recebimento de um diploma correspondente ao montante da contribuição do doador para a redução das emissões de carbono decorrentes do desmatamento da Amazônia Brasileira em um período de referência determinado; (c) referência ao nome e ao valor da contribuição na lista de doadores anuais e no Relatório de Atividades do Fundo Amazônia, disponível na internet; e (d) participação na reunião anual dos doadores do Fundo Amazônia, em que os relatórios de desempenho do FA e seus projetos são apresentados.

(...)

21. Tal fato demonstra, como ressaltou a equipe de auditoria, o cumprimento das disposições do Decreto 6.527/2008, que estabelece, em seus dois primeiros artigos, que o BNDES deve proceder às captações de doações, apropriá-las em conta específica denominada Fundo Amazônia e emitir diploma reconhecendo a contribuição dos doadores ao Fundo Amazônia, discriminando o nome do doador, o valor doado, a data da contribuição, o valor equivalente em toneladas de carbono e o ano da redução das emissões, disponibilizando tais informações na internet.

22. Em conclusão, manifesto concordância, com as ressalvas e observações anteriores, com a conclusão de que não se identificaram indícios de irregularidades graves na gestão desempenhada pelo BNDES nos projetos que se utilizam de recursos do Fundo Amazônia, corroborando os trabalhos realizados anteriormente pelo TCU que culminaram no Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário. Ressalte-se, apenas, que as recomendações expedidas no mencionado Acórdão, referentes às oportunidades de melhoria identificadas naquela fiscalização, ainda não foram inteiramente monitoradas.

23. Nesse sentido, apresento ao Relator a seguinte proposta de encaminhamento, semelhante à formulada pelos auditores, com pequenos ajustes de forma e conteúdo, os quais não alteram de forma significativa seu teor. Nesse sentido, observo que foram atendidas, no que cabível, as disposições contidas na Resolução TCU 315/2020, sendo dispensável nova manifestação do BNDES acerca das recomendações propostas.

#### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

24. **Recomendar ao BNDES**, com aplicação em relação às atividades que vierem a ser executadas com recursos do Fundo Amazônia, a partir de notificação a ser encaminhada pelo BNDES aos respectivos beneficiários, o que se segue (item 221 da instrução):

24.1. Quanto à utilização de conta corrente diferente da conta específica:

a) nos casos em que haja impossibilidade justificada e comprovada pelo beneficiário de se manter a movimentação financeira exclusivamente pela conta específica determinada, faça constar do dossiê do projeto apoiado tais justificativas, com identificação pormenorizada dos pagamentos a serem realizados por meio das contas correntes que não se encontravam discriminadas originalmente no contrato, bem como o registro individual de cada movimentação vinculada ao projeto contratado realizada por meio dessas contas, contendo, no mínimo os itens exigidos no § 1º do art. 49 da Resolução Dir BNDES 3.717/2020;

b) exija da beneficiária o acesso ao BNDES às informações e aos documentos de qualquer movimentação vinculada ao projeto contratado independente da conta corrente movimentada;

24.2. Quanto aos pagamentos por meio de cheque descontado no caixa, ou qualquer outra forma de saque em espécie, exija do beneficiário as justificativas para a realização desse tipo de operação, além de relação de todos os saques realizados, contendo, no mínimo, o número do cheque ou outra forma de saque, a aplicação dos recursos e os itens exigidos no § 1º do art. 49 da Resolução Dir BNDES 3.717/2020;

25. **Recomendar** ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social que, concomitantemente a cada Liberação de Crédito, elabore nota ou instrumento similar com o detalhamento e análise sobre o cumprimento de cada uma das exigências prévias às liberações de créditos tratadas no art. 48 da Resolução Dir BNDES 3.717/2020 (item 222 da instrução);

26. **Apor** chancela de sigilo a todo o processo (TC 020.974/2019-1), assim como à presente instrução, com fulcro no inciso III, § 3º, do art. 8 e inciso III do art. 11 da Resolução-TCU 294/2018, de modo que possa ser garantida a segurança da informação e mantido o rigoroso controle de acesso aos documentos nele constantes (item 227 da instrução).

27. **Encaminhar** cópia da presente deliberação ao Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC), informando que, considerando o escopo da fiscalização, a inspeção realizada não identificou indícios de irregularidades graves na gestão desempenhada pelo BNDES nos projetos que se utilizam de recursos do Fundo Amazônia, corroborando os trabalhos realizados anteriormente pelo TCU que culminaram no Acórdão 2.147/2018-TCU-Plenário (item 232);

28. **Considerar** integralmente atendida a presente solicitação.

É o Relatório.

## VOTO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional, por meio do qual a Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal requereu a realização de fiscalização no Fundo da Amazônia, com ação de controle no BNDES para verificar a conformidade na gestão dos recursos, e foco na governança, na gestão operacional e no marco legal.

2. De início, cabe informar que o tema “Fundo Amazônia” já foi objeto de escrutínio por parte desta Corte de Contas, quando da prolação do Acórdão 2.147/2018 – Plenário (Relator Min. Vital do Rego), oportunidade na qual concluiu-se que não foram identificados indícios de irregularidades graves na gestão desempenhada pelo BNDES nos projetos que utilizam recursos do referido Fundo, tendo sido exaradas determinações e recomendações para o saneamento das falhas então verificadas.

3. Emergem dos autos que a totalidade dos questionamentos da Comissão solicitante também foi objeto de análise na auditoria apreciada por meio da mencionada deliberação, excetuando-se a questão relativa ao “real objetivo dos doadores”.

4. Na presente fase processual, foi promovida inspeção no BNDES e o Banco foi instado a apresentar justificativas quanto a diversos apontamentos efetuados pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) em 2019 (posteriormente a diversos trabalhos de fiscalização do TCU), no sentido de que haveria “irregularidades na totalidade dos projetos com repasses de recursos a entidades do terceiro setor”, o que não restou comprovado, como destacado na instrução da unidade técnica.

5. Nesse ponto, em sede de admissibilidade, a Solicitação merece ser conhecida, eis que atendidos os requisitos aplicáveis à espécie.

6. Quanto ao mérito, verifico que a Unidade Técnica abordou, com bastante propriedade, em sua minudente instrução, cujos fundamentos e análises incorporo como minhas próprias razões de decidir, com as sugestões e ressalvas anotadas na manifestação do escalão dirigente, todas as questões necessárias ao deslinde do feito, exaurindo a análise da matéria.

7. Nesse contexto, entendo pertinente a proposta de atendimento à Solicitação, nos termos consignados pelo escalão dirigente, com a conclusão pelo envio de recomendações ao BNDES, com vistas ao aperfeiçoamento e melhoria nos procedimentos internos de gestão dos projetos com recursos do Fundo Amazônia, considerando-se que não restaram comprovadas as supostas irregularidades aventadas pelo MMA, as quais também não foram corroboradas em ações de fiscalização do Tribunal.

8. A presente ação de controle, executada sob a forma de inspeção e oitiva no BNDES, se restringiu ao papel gestor da instituição no âmbito do Fundo, tendo sido franqueado ao Banco se manifestar sobre todas as supostas irregularidades apontadas pelo MMA. E o BNDES, de forma diligente, apresentou elementos aptos a afastar as ocorrências que lhe foram imputadas.

9. Após detida análise de toda a documentação encaminhada pelo Banco, as informações registradas pela equipe do Tribunal apontaram, ao final, para a necessidade de ajustes pontuais na gestão do Fundo Amazônia, sem que tenham sido comprovadas irregularidades graves, má aplicação dos recursos ou possíveis desvios aptos a prejudicar o bom atingimento dos objetivos dos projetos financiados.

10. A unidade técnica também destaca a necessidade de manutenção da confidencialidade da documentação fornecida pelo Banco, providência que desde já incorporo à proposta de deliberação que submeto ao Plenário, apondo-se a chancela de sigilo aos autos, considerando tratar-se de informações que foram classificadas como protegidas por sigilo empresarial e bancário.

11. O montante fiscalizado em relação ao total de operações com recursos do Fundo Amazônia, a partir de contratos com entidades do terceiro setor, totalizou R\$ 634.961.622,40, para os 53 projetos avaliados.

12. Transcrevo, a seguir, exemplo de ocorrências afastadas pelo BNDES, as quais, segundo a equipe da inspeção, não se comprovaram a partir das análises realizadas ponto a ponto na instrução final de mérito, relativamente a projetos específicos.

**6-Ausência de documento atestando a prestação de contas final do projeto pelo BNDES e ausência de documento avaliando a efetividade do projeto.**

Projetos: 4067384 (itens 1.18, 1.19 e 1.20); 2235487 (itens 1.24 e 1.25), 2195002 (item 1.41).

103. Quanto aos pontos referentes à ausência de comprovação de recursos do último repasse, os Relatórios de Conclusão Finais apresentam a aplicação da última parcela repassada, bem como toda a informação sobre a execução financeira dos projetos, sendo as avaliações da efetividade apresentadas nas mesmas peças, assim, não subsistem as alegações de ausência de comprovação da utilização da última parcela e da ausência de registro sobre a efetividade do projeto. O quadro abaixo faz as referências aos documentos apresentados pelo BNDES:

(...)

**12-Ausência do instrumento que prorrogou a vigência do contrato, após sua vigência ter sido prorrogada.**

Projetos: 2195002 (item 1.33), 2286072 (item 1.47)

118. Em relação ao projeto 2195002 o BNDES manifesta que conforme arcabouço normativo institucional, o prazo estabelecido para a liberação dos recursos do projeto (prazo de utilização) foi prorrogado pela IP 3/2017, de 6/2/2017, independente da formalização de aditivo contratual ou instrumento correlato, e ainda que, o inciso II da cláusula quarta do Contrato prevê tal possibilidade. Menciona que o contrato não prevê um prazo específico para a execução das atividades do projeto, razão pela qual não houve qualquer prorrogação de prazos no projeto posteriormente à prorrogação ocorrida em 6/2/2017.

(...)

**13-Ausência de documento emitido pelo BNDES aprovando a liberação de parcelas para a liberação da parcela seguinte.**

Projetos: 2195002(item 1.37), 2350729 (itens 1.6, 1.7 e 1.8)

123. No que se refere às liberações de parcelas, segundo o BNDES, o acompanhamento das operações, inclusive quanto aos pedidos de liberações, pode ser realizado de diferentes formas, “tais como notas técnicas, relatórios de acompanhamento, e-mails, registros em sistemas, verificação *in loco* de documentos e da execução física, dentre outros”. Contudo, o documento que autoriza a Área Financeira do BNDES a efetuar a transferência para a conta do projeto é a “Liberação de Crédito” (LC), O quadro a seguir atesta os documentos encaminhados pelo BNDES:

(...)

**14-Utilização dos rendimentos da aplicação financeira sem a anuência e aprovação do BNDES.**

Projeto: 2195002 (item 1.38)

125. O BNDES informa que o inciso V da Cláusula IV do Contrato 11.2.2275.1 do mencionado projeto prevê que o Beneficiário deverá aplicar os recursos depositados na conta do projeto e incorporar o resultado de tais aplicações à referida conta, não havendo previsão contratual sobre a necessidade de anuência prévia do BNDES para aplicação de tais recursos nas finalidades do projeto. Assim, tendo em vista que, conforme registrado no Relatório de Acompanhamento e na Nota, conforme o quadro abaixo, o grupo de acompanhamento identificou que os rendimentos foram incorporados à conta do projeto e aplicados em sua finalidade, pelo que se verifica dos documentos apresentados não subsistem indícios de irregularidade apontados pelo MMA.

13. O BNDES encaminhou dossiês, com documentação detalhada acerca das 53 operações contratadas onde supostamente haveria irregularidades.

14. Em resumo, foram apresentados valores, a identificação dos contratantes, datas, parcelas liberadas, entidades bancárias, contas correntes, arcabouço normativo, dentre outras informações pormenorizadas, tendo sido montado o quadro geral das operações vis-à-vis os achados do “trabalho” de fiscalização conduzido pelo MMA.

15. Dentre outras falhas encaminhadas para justificativa do BNDES, resalto a observação de que houve, em alguns casos, movimento de numerário em descompasso com as “Obrigações Especiais do Beneficiário”, de utilizar os recursos liberados pelo BNDES “exclusivamente” a partir da conta identificada como específica, bem como pagamentos de cheques no caixa do banco.

16. Referidas ocorrências também restaram suficientemente justificadas pelo Banco, conforme se depreende da instrução da unidade técnica, tendo em vista a especificidade de cada operação e beneficiário, bem como as condições logísticas e operacionais da Região Amazônica, com toda sorte de dificuldades em termos de estrutura.

17. Ainda quanto a essa temática da movimentação dos recursos, o BNDES trouxe, em resumo, os seguintes esclarecimentos:

- a) O uso de diferentes meios de pagamento decorre das particularidades verificadas na implementação de cada projeto, não havendo vedação contratual e no conjunto normativo aplicável aos projetos do Fundo Amazônia em relação a esta prática;
- b) O uso de diferentes meios de pagamento não implica, necessariamente, prejuízos ao acompanhamento físico e financeiro da execução do projeto;
- c) O acompanhamento dos projetos do Fundo Amazônia segue a dinâmica do acompanhamento dos demais projetos do BNDES; e
- d) A verificação da comprovação da aplicação dos recursos do Fundo Amazônia é realizada ao longo das atividades de acompanhamento da execução do projeto e registrada nos respectivos instrumentos de acompanhamento.

18. Dentre as justificativas, por exemplo, para o uso dos meios de pagamento que incluem uso de cheques descontados, pode-se destacar as peculiaridades de determinados projetos, os quais demandam, por exemplo, pagamentos de viagens, equipes de apoio à equipe executora, serviços prestados por indivíduos residentes em áreas sem agência bancária.

19. E quanto às justificativas para a falha consistente em transferências para a própria entidade e/ou para seus responsáveis, o Banco informou que teriam a finalidade de realizar pagamento de itens de custeio, salários e encargos trabalhistas e tributários que integram o orçamento do próprio projeto.

20. No curso da fiscalização, foi oportunizada aos gestores do BNDES a apresentação de comentários sobre as propostas de recomendações contidas no relatório da inspeção, bem assim o envio de informações sobre as consequências práticas da implementação das medidas propostas, em atendimento ao que dispõe a Resolução TCU 315/2020, contribuindo para a melhor adequação da proposta final a ser submetida ao Plenário.

21. A fiscalização revelou também, ao final, que os procedimentos de acompanhamento dos projetos do Fundo seguem as práticas e normas operacionais adotadas pelas demais operações não reembolsáveis realizadas pelo BNDES e que os pontos registrados pela auditoria realizada pelo MMA não se sustentaram.

22. Nessa seara, reputo de especial importância destacar trecho do relatório de inspeção, que esclarece a controvérsia quanto à atuação do MMA, **in verbis**:

79. Em relação à atuação do MMA no Fundo Amazônia deve-se fazer uma reflexão quanto a inconsistências na atuação do MMA no referido Fundo ao longo de todo o período de sua existência, que demonstram contradições do Ministério na realização do trabalho realizado no BNDES, conforme a relação a seguir:

1) O MMA, na qualidade de presidente do Fundo, tinha assento no extinto COFA (Comitê do Fundo Amazônia), o qual tinha como uma das competências, de acordo com o Decreto 6.527, de 1.8.2008, estabelecer diretrizes e critérios de aplicação dos recursos, ou seja, os projetos aprovados tinham sido anuídos de acordo com as diretrizes e critérios que o próprio MMA tinha aprovado em conjunto com outros órgãos;

2) De acordo com a Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, compete ao MMA: (1) política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos; (2) política de preservação, conservação e utilização sustentável de ecossistemas, e biodiversidade e florestas; (3) proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e o uso

sustentável dos recursos naturais; (4) políticas para a integração do meio ambiente e produção; (5) políticas e programas ambientais para a Amazônia Legal; e (6) zoneamento ecológico-econômico. Pelas competências estabelecidas na lei, verifica-se que o MMA não tem *expertise* para este tipo de trabalho que seria mais bem desenvolvido pela CGU que tem competência específica para fazê-lo.

3) Em função do item mencionado acima, a fiscalização exercida no BNDES pelo MMA sem que houvesse qualquer *expertise* para realizar o trabalho, teve como consequência a ausência de princípios fundamentais aplicáveis a processos de fiscalização do setor público, ou seja, nos documentos encaminhados pelo MMA não foi possível identificar: a metodologia utilizada para a análise; os critérios para a definição da amostra analisada; as causas das falhas vislumbradas; e as referências documentais quanto às possíveis fragilidades. Há muitas informações incompletas produzidas no trabalho realizado pelo MMA no BNDES

4) O BNDES informa que as conclusões preliminares do MMA não foram comunicadas e discutidas com a equipe do BNDES, indicando que os possíveis achados não estavam amparados em evidências que sustentassem as conclusões para estes achados;

80. Embora as observações acima por si só já apresentem indícios fortes da inadequação do trabalho de fiscalização realizado pelo MMA no BNDES, a equipe de auditoria, em busca da verdade material, realizou a análise dos achados do trabalho do MMA no BNDES, confrontado com as evidências apresentadas pelo Banco. As análises realizadas a seguir apontam que o resultado dos exames realizados corrobora com as colocações do banco sobre a atuação inadequada do referido Ministério em relação ao Fundo Amazônia mencionados na Nota AGS/DEMAF 044/2022, peça 663, p. 2-3.

23. Em conclusão, como bem anotado pelo escalão dirigente da unidade instrutiva, os “procedimentos de auditoria aplicados e as análises realizadas não identificaram interesses outros que não os publicamente divulgados, quais sejam, os compromissos com a agenda ambiental dos doadores”, que se mostrou como a questão de fundo, a demandar resposta conforme a requisição da Comissão do Congresso Nacional.

24. Por fim, quanto às informações constantes dos autos, verifico que os documentos fornecidos pelo jurisdicionado devem permanecer com os atributos de confidencialidade originais, mantendo-se o sigilo e a restrição de acesso, mas sem a necessidade da aposição de sigilo no relatório que informa o presente processo ao Colegiado, incluindo o voto e o acórdão.

Ante o exposto, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 31 de maio de 2023.

AROLDO CEDRAZ  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 1107/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.974/2019-1.
- 1.1. Apensos: TC 012.752/2019-3; 026.765/2020-9.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessada: Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal.
4. Órgão/Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Bancos Públicos e Reguladores Financeiros (AudBancos).
8. Representação legal: Saulo Benigno Puttini (42.154/OAB-DF); Henrique Bastos Rocha (OAB/RJ 95.577); Marcelo Sampaio Vianna Rangel, (OAB/RJ 90.412); Pedro José de Almeida Ribeiro, (OAB/RJ 163.187); Cristina Telles de Araújo Silva, (OAB/RJ 166.362); Melissa Monte Stephan (OAB/RJ 118.596); Rodrigo Sales da Rocha Abreu (OAB/RJ 155.278); Carina Gallardo Rey, (OAB/RJ 132.226); Anna Paula Bottrel Souza, (OAB/RJ 143.502); Amanda Nogueira Bonfim (062.554.711-01) e outros.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, por meio do qual a Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal, requereu a realização de fiscalização no Fundo da Amazônia, com ação de controle já realizada no BNDES para verificar a conformidade na gestão dos recursos relativos do referido Fundo, com foco na governança, na gestão operacional e no marco legal, e apreciada por meio do Acórdão 2.147/2018 - Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, nos termos do art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer da Solicitação, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 38, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 232, inciso III, do Regimento Interno/TCU; e art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução TCU 215/2008.

9.2. recomendar ao BNDES, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, com aplicação em relação às atividades que vierem a ser executadas com recursos do Fundo Amazônia, a partir de notificação a ser encaminhada pelo Banco aos respectivos beneficiários, que:

9.2.1. quanto à utilização de conta corrente diferente da conta específica:

9.2.1.1. nos casos em que haja impossibilidade justificada e comprovada pelo beneficiário de se manter a movimentação financeira exclusivamente pela conta específica determinada, faça constar do dossiê do projeto apoiado tais justificativas, com identificação pormenorizada dos pagamentos a serem realizados por meio das contas correntes que não se encontravam discriminadas originalmente no contrato, bem como o registro individual de cada movimentação vinculada ao projeto contratado, realizada por meio dessas contas, contendo, no mínimo os itens exigidos no § 1º do art. 49 da Resolução Dir BNDES 3.717/2020;

9.2.1.2. exija do beneficiário o acesso ao BNDES às informações e aos documentos de qualquer movimentação vinculada ao projeto contratado, independente da conta corrente movimentada;

9.2.2. quanto aos pagamentos por meio de cheque descontado no caixa, ou qualquer outra forma de saque em espécie, exija do beneficiário as justificativas para a realização desse tipo de

operação, além da relação de todos os saques realizados, contendo, no mínimo, o número do cheque ou outra forma de saque, a aplicação dos recursos e os itens exigidos no § 1º do art. 49 da Resolução Dir BNDES 3.717/2020;

9.3. recomendar ao BNDES que, concomitantemente a cada “Liberação de Crédito”, elabore nota ou instrumento similar com o detalhamento e a análise sobre o cumprimento de cada uma das exigências prévias às liberações de créditos tratadas no art. 48 da Resolução Dir BNDES 3.717/2020;

9.4. manter os atributos de confidencialidade da documentação fornecida pelo BNDES, com fulcro no inciso III, § 3º, do art. 8 e inciso III do art. 11 da Resolução TCU 294/2018, de modo que possa ser garantida a segurança da informação e mantido o rigoroso controle de acesso aos dados nela constantes;

9.5. encaminhar cópia da presente deliberação ao Presidente da Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal (CTFC), informando-lhe que, considerando o escopo da fiscalização, a inspeção realizada não identificou indícios de irregularidades graves na gestão desempenhada pelo BNDES nos projetos que se utilizam de recursos do Fundo Amazônia, corroborando os trabalhos realizados anteriormente pelo TCU que culminaram no Acórdão 2.147/2018 - Plenário;

9.6. considerar integralmente atendida a presente solicitação, autorizando o seu arquivamento, após das providências cabíveis, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.

10. Ata nº 21/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/5/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1107-21/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Vital do Rêgo, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
BRUNO DANTAS  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
AROLDO CEDRAZ  
Relator

Fui presente:

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

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 018.242/2017-0

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Interessada: Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados, criada para investigar a atuação da Fundação Nacional do Índio (Funai) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) (CPI-FUNAI-INCRA 2).

Representação legal: Juliana Calixto Pereira (OAB/RJ 130.070).

**SUMÁRIO: SCN. CPI-FUNAI-INCRA 2. AUDITORIA NO FUNDO AMAZÔNIA. ACHADOS DE AUDITORIA APONTAM PARA A SATISFATÓRIA EXECUÇÃO DO PROGRAMA. DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES E CIÊNCIA AO BNDES. CUMPRIMENTO INTEGRAL DA SOLICITAÇÃO.**

## RELATÓRIO

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional decorrente do Ofício 502 (peça 1), de 27/6/2017, subscrito pelo Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito criada para investigar a atuação da Fundação Nacional do Índio (Funai) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), CPI-FUNAI-INCRA 2, na Câmara dos Deputados, Deputado Alceu Moreira, por meio do qual requer a realização de auditoria no Fundo Amazônia.

2. Este Tribunal, mediante o Acórdão 2.453/2017-TCU-Plenário (peça 44), conheceu a referida solicitação e determinou a realização da auditoria no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para verificar a conformidade na gestão dos recursos relativos ao Fundo Amazônia, com foco na governança, na gestão operacional e no marco legal.

3. Finalizados os trabalhos fiscalizatórios, foi elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo do Pará (Secex/PA) a instrução a seguir transcrita, com ajustes de forma pertinentes, com cujas conclusões e encaminhamento manifestaram-se de acordo os dirigentes da unidade (peças 158/160):

### **I. Introdução**

#### **I.1. Deliberação que originou o trabalho**

1. Em cumprimento ao Acórdão 2.453/2017 - Plenário, realizou-se a auditoria no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, no período compreendido entre 29/01/2018 e 30/05/2018.

2. A motivação para esta auditoria foi o encaminhamento, pela Comissão Parlamentar de Inquérito Funai-Incra 2 da Câmara dos Deputados do Relatório Final, aprovado em maio de 2017 requerendo a realização de auditoria e perícia no Fundo Amazônia.

3. O autor do pedido de fiscalização, Deputado Nilson Leitão, traz informações sobre irregularidades sugerindo, sem prejuízo de outras diligências que forem julgadas pertinentes, apuração quanto aos seguintes pontos (peça 2, p. 2-3):

- a) contratos celebrados entre o BNDES e os doadores do Fundo Amazônia – governos da Noruega e da Alemanha (com banco estatal KfW) e Petrobras – e nos termos aditivos subsequentes, quando houver;
- b) contratos celebrados entre o BNDES e organizações não governamentais (ONGs) e outras entidades do chamado Terceiro Setor e nos termos aditivos subsequentes, quando houver;
- c) revisão nas auditorias contábeis (aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais) e nas auditorias de cumprimento desde a criação do Fundo Amazônia, no ano de 2008;
- d) aspectos relacionados à economia, eficiência e eficácia na gestão de recursos, incluindo a verificação da execução física e financeira do projeto, mediante visita aos locais das ações, nos projetos executados ou em execução com recursos do Fundo Amazônia por ONGs e outras entidades do chamado Terceiro Setor, em especial os que incidam sobre terras indígenas, considerando, particularmente:
- d.1) os planos de trabalho (ou documento equivalente) de cada projeto apresentado antes de iniciar a respectiva execução, contendo, pelo menos, a programação física e financeira;
- d.2) os relatórios relativos a cada projeto, contendo, pelo menos:
- d.2.1) a relação de bens adquiridos, produzidos ou construídos, quando for o caso, e respectivos comprovantes indicando os valores pagos e as pessoas físicas ou jurídicas beneficiárias do pagamento com os respectivos nomes, CPF/CNPJ, bancos, agências e contas;
- d.2.2) a relação nominal de treinados ou capacitados, quando for o caso, e respectivos comprovantes indicando os valores pagos e as pessoas físicas ou jurídicas beneficiárias do pagamento com os respectivos nomes, CPF/CNPJ, bancos, agências e contas;
- d.2.3) a relação dos serviços prestados, quando for o caso, e respectivos comprovantes, indicando os valores pagos e as pessoas físicas ou jurídicas beneficiárias do pagamento com os respectivos nomes, CPF/CNPJ, bancos, agências e contas;
- d.2.4) a relação dos pagamentos efetuados (a título de remuneração, diárias etc.) às pessoas físicas vinculadas às entidades encarregadas da execução de cada projeto, quando for o caso, e respectivos comprovantes indicando os valores pagos e as pessoas físicas beneficiárias do pagamento com os respectivos nomes, CPF, bancos, agências e contas;
- d.2.5) os servidor(es) do BNDES responsável(is) pelo acompanhamento e fiscalização “*in locum*” de cada projeto em execução e dos servidores que, para os projetos já concluídos, atestaram o seu respectivo cumprimento integral.
- e) avaliação se a atuação do BNDES na área ambiental e, escudado nesse tema, por extensão, em terras indígenas, é regular ou constitui desvio de finalidade em relação às atribuições que lhe são conferidas por lei; e
- f) avaliação se o Fundo Amazônia foi legalmente criado, haja vista que:
- f.1) não houve autorização legislativa (art. 167, IX da CF), que é norma especial e se sobrepõe ao art. 84, VI, “a” da Carta Magna, que é a norma geral invocada no preâmbulo do Decreto nº 6.527/2008 que teria dado poderes ao Presidente da República para editá-lo (“pelo princípio da especialidade, a norma especial afasta a incidência da norma geral”);
- f.2) além de não ter havido a autorização legislativa, o próprio Decreto 6.527/2008, frequentemente apresentado como o instrumento de criação do Fundo Amazônia, não traz qualquer palavra ou expressão que indique a criação ou instituição desse Fundo nem autorização para tanto;
- f.3) a Resolução 1.640/2008 - BNDES, diz da “Autorização para a criação do Fundo Amazônia”, sem indicar o instrumento onde consta expressamente essa autorização, e cria esse Fundo amparando-se no artigo 15, inciso I, alínea “b” do Estatuto Social do BNDES, aprovado pelo Decreto 4.418, de 11/10/2002, que não atribui competência para tanto, ou seja, para criar fundos contábeis.

4. Ante a materialidade dos recursos envolvidos e a competência do BNDES para gerir o Fundo Amazônia, no Voto condutor do Acórdão 2.453/2017-Plenário, o Ministro-relator anuiu à proposição da Secex/PA no sentido de realização da auditoria solicitada. E, considerando o exame inédito a ser feito no referido fundo, posicionou-se pela pertinência, em primeira etapa, da verificação da governança, da gestão operacional e do marco legal, como proposto, para o atendimento dos objetivos descritos no parágrafo oitavo deste Voto, alíneas “a”, “b”, “c”, “e” e “f”.

5. Com relação à alínea “d”, o Ministro-relator entendeu pertinente a realização de visitas técnicas com vistas à verificação da regular execução dos projetos apoiados. Entretanto, apontou que tanto a identificação dos projetos quanto o alcance da auditoria, nesse quesito, mereciam melhor detalhamento e fundamentação, o que pode ser estabelecido em etapa posterior, na fase de planejamento, com a sua ciência prévia.

## **1.2. Visão geral do objeto**

6. O Fundo Amazônia é uma iniciativa pioneira de financiamento de ações de Redução de Emissões provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal (REDD+). Teve seu conceito apresentado pelo Brasil na 13ª Conferência das Partes (COP 13), realizada em Bali, em 2007, no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês) e teve sua criação autorizada por meio do Decreto 6.527, de 1º de agosto de 2008, da Presidência da República Federativa do Brasil.

7. O fundo opera por meio da captação de recursos advindos de doações voluntárias para aplicação não reembolsável em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, além de promover ações visando a conservação e o uso sustentável da floresta na Amazônia Legal (a totalidade da área dos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão, a oeste do meridiano de 44º). Além disso, até 20% dos recursos do fundo podem ser alocados para o apoio ao desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em outros biomas brasileiros e em outros países com florestas tropicais.

8. Com o estabelecimento pelo Brasil da sua Estratégia Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (ENREDD+) e a instituição da Comissão Nacional para REDD+ (CONAREDD+), o Fundo Amazônia passou a ser considerado elegível para acesso a pagamentos por resultados REDD+ alcançados pelo país e reconhecidos pela UNFCCC.

9. Os principais critérios utilizados na auditoria foram o Decreto 6.527/2008, alterado pelos Decretos 6.565/2008 e 8.773/2010, que dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, além das Resoluções BNDES 1640, de 3/9/2008, que cria um fundo contábil denominado Fundo Amazônia, e 1899, de 2/2/2010, que aprova as normas operacionais do Fundo.

10. As principais técnicas aplicadas foram revisão documental, que consistiu na análise da documentação da execução financeira e observação direta, mediante visita in loco a comunidades beneficiárias das ações correspondentes a quatro projetos executados pelo Fundo Amazônia.

11. Os estados visitados no decorrer dos trabalhos da auditoria foram escolhidos com base nos critérios de materialidade, risco e relevância. Os procedimentos de auditoria foram aplicados nos Estados de Amazonas, Pará e Mato Grosso. Nestes estados foram ouvidos produtores rurais, secretarias estaduais e municipais, povos indígenas, presidentes das associações das comunidades beneficiárias dos projetos, entidades do terceiro setor beneficiárias dos projetos e seus parceiros.

12. O Fundo Amazônia tem por finalidade captar doações para a realização de aplicações não-reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal, nos termos do Decreto 6.527, de 1º/8/2008.

13. De acordo com o art. 1º do Decreto 6.527/2008, o Fundo Amazônia constitui na verdade uma

conta específica criada para o recebimento das doações, não tendo, portanto, a natureza de um “Fundo”.

14. Para alcançar seus objetivos, o Fundo Amazônia pode apoiar projetos com ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal nas seguintes áreas temáticas especificadas no Decreto 6.527/08:

- I. gestão de florestas públicas e áreas protegidas;
- II. controle, monitoramento e fiscalização ambiental;
- III. manejo florestal sustentável;
- IV. atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da vegetação;
- V. Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), ordenamento territorial e regularização fundiária;
- VI. conservação e uso sustentável da biodiversidade;
- VII. recuperação de áreas desmatadas.

15. Além da redução das emissões de gases de efeito estufa, as áreas temáticas propostas para apoio pelo Fundo Amazônia podem ser coordenadas de forma a contribuir para a obtenção de resultados significativos na implementação de seus objetivos de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável das florestas na Amazônia Legal.

16. O Fundo Amazônia é gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que também se incumbem da captação de recursos, da contratação e do monitoramento dos projetos e ações apoiados, contemplando as seguintes áreas: gestão de florestas públicas e áreas protegidas; controle, monitoramento e fiscalização ambiental; manejo florestal sustentável; atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da vegetação; Zoneamento Ecológico e Econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária; conservação e uso sustentável da biodiversidade; e recuperação de áreas desmatadas.

17. Os recursos que integram o patrimônio do Fundo Amazônia são provenientes de doações e remunerações líquidas da aplicação de suas disponibilidades.

18. O exercício Social do Fundo coincide com o exercício social do BNDES (1º de janeiro a 31 de dezembro). O saldo dos recursos do Fundo Amazônia não utilizados até o final de cada exercício é transferido para o exercício seguinte em proveito do mesmo Fundo, acrescidos das remunerações líquidas provenientes da aplicação de suas disponibilidades.

19. O Fundo conta com uma estrutura de governança composta por dois comitês, dos quais fazem parte representantes do Governo Federal, dos governos dos estados da Amazônia Legal brasileira, da sociedade civil (organizações não governamentais, movimentos sociais, povos indígenas e setor empresarial) e da comunidade científica, além de processos definidos de auditoria independente responsável por verificar a adequada aplicação dos recursos doados.

20. O Fundo Amazônia conta com um Comitê Orientador (COFA), que tem por atribuições estabelecer diretrizes e critérios de aplicação dos recursos e zelar pela fidelidade das iniciativas do Fundo ao Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) e à Estratégia Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (ENREDD+).

21. O Fundo conta também com um Comitê Técnico (CTFA), nomeado pelo Ministério do Meio Ambiente, cuja atribuição é atestar as Emissões de Carbono Oriundas de Desmatamento (ED) calculadas pelo Ministério do Meio Ambiente.

22. A partir da instituição da Comissão Nacional para REDD+ (CONAREDD+), responsável pela implementação da Estratégia Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono

Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (ENREDD+), uma nova instância de governança do tema foi criada. Dentro dela, o Fundo Amazônia já foi designado elegível para acesso a pagamentos por resultados da Redução de Emissões provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal (REDD+) alcançados pelo país e reconhecidos pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

23. As regras e critérios para a captação e o uso de recursos de pagamentos por resultados REDD+ serão definidos pela CONAREDD+, responsável por coordenar, acompanhar e monitorar a implementação da ENREDD+.



Fonte – Relatório de Atividades do Fundo Amazônia 2016 – Governança do Fundo Amazônia

24. Os focos definidos nas Diretrizes e Critérios do Fundo Amazônia, estabelecidos pelo COFA, serão apoiados por meio da apresentação direta de projetos estruturantes ou de projetos selecionados através de chamadas públicas promovidas diretamente pelo Fundo Amazônia (BNDES) ou por intermédio de instituições parceiras.

25. No âmbito da organização interna do BNDES, a gestão do Fundo compete ao Departamento de Gestão do Fundo Amazônia que se encontra subordinado hierarquicamente à Área de Gestão Pública e Socioambiental – AGS e agrega 05 Gerências Operacionais, responsáveis pela análise e acompanhamento dos projetos, e 01 Gerência de Relacionamento Institucional, Monitoramento e Avaliação (GEFAM 1 a 6).

### 1.3. Objetivo e questões de auditoria

26. A presente auditoria teve por objetivo verificar a conformidade na gestão dos recursos relativos ao Fundo Amazônia, com foco na governança, na gestão operacional e no marco legal.

27. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

- a) Questão 1: As doações recebidas pelo BNDES à conta do Fundo Amazônia, desde a sua criação em 1º/8/2008 até os dias atuais, são respaldadas por ajustes (contratos, convênios, outros termos) e estão em conformidade com os termos do Decreto 6.527/2008?
- b) Questão 2: Os contratos firmados pelo BNDES e as Ongs/Terceiro Setor são acompanhados e fiscalizados de forma sistemática pela estrutura interna do BNDES?
- c) Questão 3: Os desembolsos efetuados pelo BNDES às Ongs/Terceiro Setor guardam conformidade com os ajustes contratuais?
- d) Questão 4: Há um prazo limite estabelecido pelo BNDES para execução contratual?
- e) Questão 5: As auditorias realizadas evidenciam os resultados alcançados e a *accountability*

dos compromissos previstos?

f) Questão 6: Os projetos apoiados pelo Fundo Amazônia são executados física e financeiramente de acordo com o plano de trabalho aprovado?

g) Questão 7: A atuação do BNDES na área ambiental e por extensão em terras indígenas é regular ou constitui desvio de finalidade em relação às atribuições que lhe são conferidas por lei?

h) Questão 8: O marco legal do Fundo Amazônia adere ao ordenamento jurídico?

#### **1.4. Metodologia utilizada**

28. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26, de 19/10/2009).

29. O escopo da presente auditoria compreende as operações do Fundo Amazônia, gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, que também se incumbem da captação de recursos da contratação e do monitoramento dos projetos e ações apoiados.

30. Em 8/11/2017, foi prolatado o Acórdão 2.453/2017-Plenário, Ministro-Relator Vital do Rego, com as seguintes diretrizes:

9.1. conhecer, com fulcro no art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c 232, III, do RI/TCU, da presente solicitação;

9.2. determinar a realização de auditoria no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com o objetivo de verificar a conformidade na gestão dos recursos relativos ao Fundo Amazônia, com foco na governança, na gestão operacional e no marco legal, de acordo com os termos propostos pela Secex/PA;

9.3. determinar à Secex/PA que, por ocasião da fase de planejamento, submeta a este Relator a relação dos projetos a serem examinados, detalhando os critérios adotados de materialidade, relevância e risco, bem assim o alcance pretendido dos trabalhos fiscalizatórios;

9.4. autorizar o prazo de 360 (trezentos e sessenta) dias, a contar de autuação do presente processo, para o atendimento integral desta solicitação;

9.5. dar ciência deste acórdão à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, informando-lhe que, tão logo concluído o trabalho de fiscalização, ser-lhe-á dado conhecimento dos resultados e das medidas adotadas pelo Tribunal; e

9.6. restituir os autos à Secex/PA.

31. Durante a fase de planejamento, no período de 5 a 9/2/2018, a equipe de auditoria deslocou-se à sede do BNDES, localizada na cidade do Rio de Janeiro, para levantamentos preliminares sobre os projetos apoiados pelo Fundo, que poderiam ser eleitos para execução de auditoria.

32. As visitas *in loco* foram definidas para as operações que conjugassem relevância material, existência de indícios de irregularidades, critério geográfico e conteúdo da requisição da Solicitação do Congresso Nacional.

33. A proposta de Projetos/Subprojetos a serem visitados foi submetida ao Exmº Sr. Ministro Relator Vital do Rego e constam de Relatório de Planejamento de Auditoria à peça 57, sendo autorizadas por meio do Despacho de peça 61, nos seguintes termos:

Nesse desiderato, após as pesquisas pertinentes e observados os critérios de materialidade, relevância e risco, o órgão instrutivo segregou os quatro projetos a seguir especificados para verificação *in loco*:

a) terceiro setor: Bolsa Floresta, da Fundação Amazonas Sustentável/FAS (R\$ 31,5 milhões); Assentamentos Sustentáveis na Amazônia, do Instituto de Pesquisa Ambiental da

Amazônia/IPAM (R\$ 24,9 milhões); e Sociobiodiversidade Produtiva no Xingu, do Instituto Socioambiental/ISA (R\$ 8 milhões desembolsados).

b) setor Público: Programa Municípios Verdes, do Governo do Estado do Pará (R\$ 82,3 milhões).

Considerando consistente a metodologia adotada pela unidade técnica para seleção dos projetos a serem auditados *in loco*, com a inclusão de projetos na maioria dos estados com maior participação no valor global apoiado pelo fundo, ratifico a matriz de planejamento apresentada.

34. Durante a fase de execução, os procedimentos de auditoria previstos na matriz de planejamento foram aplicados inicialmente na sede do BNDES, localizada na cidade do Rio de Janeiro.

35. Posteriormente houve deslocamento da equipe para verificação física dos projetos/subprojetos previamente selecionados, conforme cronograma constante do apêndice A deste relatório.

36. Os procedimentos tiveram como objeto relatórios de execução física e financeira dos projetos e subprojetos, relatórios de acompanhamento de projetos e carteira de projetos disponibilizados no site [www.fundoamazonia.gov.br](http://www.fundoamazonia.gov.br).

### **1.5. Limitações inerentes à auditoria**

37. No âmbito do projeto Bolsa Floresta, operacionalizado pela Fundação Amazonas Sustentável, não foi possível verificar *in loco* 1 (um) barco a motor, adquirido com recursos do projeto, tendo em vista que o mesmo estava realizando trabalho de campo em comunidade diversa da visitada pela equipe, entretanto foi solicitado o registro fotográfico do transporte que consta do relatório de análise do projeto da FAS.

38. Com relação aos equipamentos internalizados na sede do ISA/IPAM, ONGs beneficiárias dos projetos, não foi possível verificar *in loco* os equipamentos, entretanto foram solicitados os registros fotográficos dos notebooks e scanners (ISA) e Camionete Hillux localizada na sede no município de Itaituba –PA (IPAM), itens adquiridos com recursos do Fundo.

39. Durante a execução, os acessos às comunidades/aldeias exigem uma logística dificultosa, que envolve autorização da Funai, transporte por rodovias sem pavimentação, longos percursos fluviais, transportes de víveres para alimentação da equipe, vacinação prévia, bem como locação de aeronaves, camionetes e barcos.

### **1.6. Volume de recursos fiscalizados**

40. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R\$ 165.700.000,00.

### **1.7. Benefícios estimados da fiscalização**

41. Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a correção de impropriedades, com o objetivo estratégico de estimular o monitoramento e a avaliação do desempenho pela administração pública, sendo o total dos benefícios quantificáveis desta auditoria de R\$ 29.924.339,21

### **1.8. Processo conexo**

42. Foi constatado o seguinte processo conexo a esse trabalho:

a) O TC 018.693/2012-1 Auditoria Operacional no BNDES. Identificação e Análise dos Critérios e Instrumentos empregados pelo BNDES para avaliação da efetividade das suas operações financeiras e do alcance das respectivas metas. Recomendações. Arquivamento.

## **II. Achados de auditoria**

### **II.1. Falhas no acompanhamento da execução contratual**

43. Tipificação: Falhas/impropriedades

**43.1. Situação encontrada:** o art. 59, § 2º, I, da Resolução Dir BNDES 2.201, de 27/12/2011, estabelece que o processo de acompanhamento encampa como atividades, dentre outras, a

elaboração de instrumentos de acompanhamento e/ou inclusão de comentários nos sistemas corporativos do BNDES para o registro de verificações, atividades e recomendações decorrentes do acompanhamento da operação.

43.1.1. Conforme preceituado no art. 60, *caput*, da Resolução Dir BNDES 2.201, de 27/12/2011, são instrumentos de acompanhamento dos contratos do Fundo Amazônia: Relatório de Acompanhamento - RAc, Informação Padronizada - IP, Nota de Acompanhamento, Relatório de Análise - RAN de suplementação, Informação de Declaração de Quitação e Informação de Declaração de Cumprimento de Obrigações.

43.1.2. O art. 61, *caput*, da mesma Resolução dispõe que durante o período de utilização, o intervalo máximo entre as datas de elaboração dos instrumentos de acompanhamento é de 12 meses, contados a partir da data da 1ª liberação. Continua o artigo em seu parágrafo 2º estabelecendo que em até 6 meses após o desembolso da totalidade do valor contratado, a equipe responsável pelo acompanhamento deverá elaborar um RAc que ateste a conclusão da implantação do projeto ou do objeto da colaboração financeira.

43.1.3. No caso do **Programa Bolsa Floresta (Renda e Associação)**, firmado por meio do Contrato 09.2.1336.1 com a Fundação Amazonas Sustentável, o último desembolso efetivou-se em 23/12/2014. Ocorre que o Instrumento de acompanhamento que sucedeu o último desembolso foi o RAc AGS/DEFAM 39, de 8/12/2016, ou seja, quase 2 anos após a liberação da última parcela. Reforça-se que no período que mediou entre o último desembolso e o RAc AGS/DEFAM 39/2016, foi expedida a Informação Padronizada AGS/DEFAM 27, de 8/11/2016, que propôs autorizar redução do valor do crédito mediante o cancelamento do saldo não utilizado no valor de R\$ 2.739,11. O prazo para utilização do recurso expirou em 31/3/2015.

43.1.4. A Informação Padronizada AGS/DEFAM 27, de 8/11/2016, que sucedeu o RAc AMA/DEFAM 18, de 17/12/2014, evidenciou a inobservância do intervalo máximo entre as datas de elaboração dos instrumentos de acompanhamento que seria de 12 meses.

43.1.5. Assim, o acompanhamento do Programa Bolsa Floresta revelou-se desconforme, uma vez que o prazo para utilização do recurso expirou em 31/3/2015 e o relatório de acompanhamento foi expedido em 8/12/2016, em desacordo com o estabelecido no art. 61, § 2º, da Resolução Dir BNDES 2.201/2011.

43.1.6. O último desembolso para o **Projeto Sociobiodiversidade Produtiva no Xingu**, firmado por meio do Contrato 13.2.1266.1 com o Instituto Socioambiental, efetivou-se em 13/9/2016. Ocorre que o instrumento de acompanhamento que sucedeu o último desembolso foi o RAc AGS/DEFAM 33, de 28/9/2016, entretanto não atestou a conclusão da implantação do projeto ou do objeto da colaboração financeira, descumprindo o estabelecido no art. 61, § 2º, da Resolução 2.201/2011.

43.1.7. Pode-se entender que o RAc 33/2016, expedido 15 dias após o último desembolso, sob a ótica do BNDES não contemplava análise sobre tal desembolso, conforme atesta subitem 1.3 - Dados do Contrato.

43.1.8. No entanto, extrai-se do RAc AGS/DEFAM 33, de 28/9/2016, que o prazo de utilização do recurso seria fevereiro de 2017.

43.1.9. Por fim, considerando-se como último desembolso do contrato com 13/9/2016, não há indicativo de RAc que adira ao estabelecido no art. 61, § 2º da Resolução Dir. BNDES 2.201/2011.

43.1.10. Da análise dos 4 projetos selecionados na amostra, identificaram-se algumas falhas de acompanhamento nos projetos visitados (peças 145-148).

43.2. Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato firmado com o Instituto Socioambiental. Valor R\$ 8.026.856,00 - 13.2.1266.1/2014;

Contrato firmado com o IPAM - Valor R\$ 24.939.200,37 - 11.2.1175.1/2012;

Contrato firmado com a FAS - R\$ 19.169.087,00 - 09.2.1336.1/2010; e

Contrato firmado com o Estado do Pará - R\$ 82.378.560,00 - 13.2.1297-1/2014.

43.3. Critérios:

Resolução 2201/2011, BNDES, art. 59, § 2º, inciso I; art. 60, *caput*; art. 61, § § 3º; art. 61, § § 2º; art. 61, *caput*; art. 61, § § 1º.

#### 43.4. Evidências:

Peça 66 - Contrato 09.2.1336.1- Fundo Amazônia e FAS. - Elementos comprobatórios/Evidências - Contrato 09.2.1336.1- Fundo Amazônia e FAS, folhas 1/10.

Peça 67 - Último Desembolso FAS. - Elementos comprobatórios/Evidências - Último Desembolso FAS, folha 1.

Peça 68 - Relatório de Acompanhamento AGS/DEFAM 39, de 8/12/2016 - Elementos comprobatórios/Evidências - Relatório de Acompanhamento AGS/DEFAM 39, de 8/12/2016, folhas 1/3.

Peça 69 - Informação Padronizada AGS/DEFAM 27, de 8/11/2016 - Elementos comprobatórios/Evidências - Informação Padronizada AGS/DEFAM 27, de 8/11/2016, folhas 1/5.

Peça 70 - Relatório de Acompanhamento AMA/DEFAM 18, de 17/12/2014 - Elementos comprobatórios/Evidências - Relatório de Acompanhamento AMA/DEFAM 18, de 17/12/2014, folha 1.

Peça 71 - Contrato 13.2.1266.1 - Fundo Amazônia e ISA - Elementos comprobatórios/Evidências - Contrato 13.2.1266.1 - Fundo Amazônia e ISA, folhas 1/14.

Peça 72 - último desembolso efetivou-se em 13/9/2016 - Elementos comprobatórios/Evidências - último desembolso efetivou-se em 13/9/2016, folhas 1/2.

Peça 73 - Relatório de Acompanhamento AGS/DEFAM 33, de 28/9/2016 - Elementos comprobatórios/Evidências - Relatório de Acompanhamento AGS/DEFAM 33, de 28/9/2016, folhas 1/3.

Peça 145 - Análise Projeto Bolsa Floresta (Renda). - Elementos comprobatórios/Evidências - Análise Projeto Bolsa Floresta (Renda), folhas 1/24.

Peça 146 - Análise do Programa Municípios Verdes - PMV - Estado do Pará. - Elementos comprobatórios/Evidências - Análise do Programa Municípios Verdes - PMV - Estado do Pará, folhas 1/34.

Peça 147 - Análise projeto Sociobiodiversidade Produtiva no Xingu - ISA. - Elementos comprobatórios/Evidências - Análise projeto Sociobiodiversidade Produtiva no Xingu - ISA., folhas 1/15.

Peça 148 - Análise Projeto Assentamentos Sustentáveis na Amazônia - IPAM. - Elementos comprobatórios/Evidências - Análise Projeto Assentamentos Sustentáveis na Amazônia - IPAM, folhas 1/18.

Peça 152 - Comentários do Gestor - Parte 1. - Elementos comprobatórios/Evidências - Comentários do Gestor - Parte 1, folhas 8/11.

Peça 153 - Comentários do Gestor - Análise dos Projetos Selecionados pela Equipe de Auditoria. - Elementos comprobatórios/Evidências - Comentários do Gestor - Análise dos Projetos Selecionados pela Equipe de Auditoria, folhas 1/12.

#### 43.5. Causa da ocorrência do achado:

Deficiência de Controles Internos.

#### 43.6. Efeitos/Consequências do achado:

Modificações de Beneficiários de Projetos sem registro em instrumentos de acompanhamento pela equipe do BNDES. (efeito real)

Prejuízos em virtude da ausência de fiscalização (efeito potencial)

#### 43.7. Comentários dos Gestores

43.7.1. O BNDES entende que os procedimentos de acompanhamento dos projetos que foram objeto de verificação por parte dos auditores do TCU cumpriram com os normativos internos de acompanhamento do Banco, respeitando a frequência e o escopo requeridos.

43.7.2. De acordo com o parágrafo 2º do art. 59 da Resolução Dir. BNDES 2.201/2011, “As atividades a serem realizadas na fase de acompanhamento visam prevenir e/ou solucionar situações que coloquem em risco a implantação do projeto, o retorno do crédito concedido e/ou o investimento em valor mobiliário realizado por empresa do Sistema BNDES”. O parágrafo 2º desse mesmo artigo deixa claro que a elaboração dos instrumentos de acompanhamento consiste em apenas uma das atividades que contemplam o processo de acompanhamento, e sem ser exaustivo, relaciona outras atividades que também compõem o acompanhamento.

43.7.3. É relevante destacar que o efetivo acompanhamento da execução dos projetos transcende a emissão de instrumentos formais. O acompanhamento também é composto de diversas ações, que não necessariamente são formalizadas em Instrumentos de Acompanhamento (IACs), ações estas que buscam assegurar a adequada implantação do projeto. Podemos citar como exemplo dessas ações: trocas de correspondências, e-mails e telefonemas frequentes entre a equipe de acompanhamento do BNDES e representantes do beneficiário para tratar de assuntos relativos à implantação do projeto; visitas *in loco* aos projetos, efetuadas pela equipe de acompanhamento do BNDES e pelos interlocutores do Fundo Amazônia com a presença da equipe técnica do Banco, como por exemplo representantes dos doadores, auditores gerais e equipes de monitoramento dos países doadores, membros do Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA), dentre outros; participação da equipe do BNDES em eventos de divulgação dos resultados parciais, tais como seminários, lançamentos de publicações e vídeos, reuniões e assembleias, entre outros.

43.7.4. A Resolução Dir BNDES 2.201/2011 elenca em seu art. 60 os instrumentos a serem utilizados no registro das verificações, atividades e recomendações decorrentes do acompanhamento da operação. Ou seja, conforme mencionado nos parágrafos anteriores, outros documentos - além do RAc - precisam ser considerados para que seja verificado o atendimento dos prazos previstos no art. 61 do mesmo normativo.

43.7.5. No caso específico do acompanhamento do Programa Bolsa Floresta (PBF/FAS), à exceção do RAc, todos os demais instrumentos de acompanhamento foram elaborados com a periodicidade prevista no art. 61 da Resolução Dir BNDES 2.201/2011. Previamente ao RAc AGS/DEFAM 39/2016, outras ações de acompanhamento foram realizadas, conforme documentos listados no Anexo II (Tabela II.C), sem o comprometimento da correta conclusão do projeto. Os documentos demonstram que a equipe de acompanhamento do BNDES atuou de forma diligente e tempestiva a fim de obter as informações necessárias sobre o andamento do projeto, incorporadas posteriormente ao Relatório de Acompanhamento Final, RAc AGS/DEFAM 39, de 08/12/2016. Portanto, as atividades de acompanhamento foram elaboradas com a periodicidade adequada, o que caracteriza o cumprimento material da norma.

43.7.6. Cabe destacar que, no início do processo de auditoria do TCU, não foram disponibilizados todos os documentos relacionados no *caput* do art. 60 da Resolução Dir BNDES 2.201/2011 atinentes a cada projeto, por entendimento da equipe do BNDES, a partir de reuniões presenciais com os auditores do TCU que, naquele momento, seria contraproducente encaminhar aos auditores um grande volume de documentos para análise. Desta forma, foram apresentados aos auditores os documentos que foram considerados mais relevantes, e a equipe do BNDES se colocou à disposição para apresentar documentos complementares para subsidiar eventuais questionamentos ou pedidos de esclarecimento, se o TCU assim julgasse necessário.

43.7.7. De forma a evidenciar que o processo de acompanhamento do BNDES é um processo contínuo, elencamos no Anexo I as tabelas I.A a I.E (peça 152, p. 25-27), que contêm a relação de todos os instrumentos de acompanhamento elaborados pela equipe de acompanhamento do BNDES no âmbito dos projetos selecionados na amostra do TCU, bem como no Anexo II (peça 152, p. 29-34), evidências de outras ações de acompanhamento desses projetos que foram realizadas pela equipe do Banco, conforme requerido nos normativos supracitados.

43.7.8. Cópias dos respectivos documentos listados nas tabelas estão sendo disponibilizadas em meio eletrônico, sendo possível comprovar ao TCU o cumprimento dos normativos de acompanhamento do BNDES, inclusive o atendimento ao parágrafo 1º do art.61.

43.7.9. Os auditores mencionam ainda em seu relatório preliminar, como possível efeito do achado, o extravio e/ou avaria de bens sem comunicação à equipe do BNDES.

43.7.10. É importante destacar que toda e qualquer atividade de Acompanhamento executada para monitorar a implementação ou conformidade de um determinado objeto de contrato está sujeita à ocorrência de fatos não desejados. A esse respeito, cumpre dizer que o Banco imputa ao Beneficiário, por meio do inciso XXVIII da Cláusula Terceira da minuta-padrão dos contratos do Fundo Amazônia (M.I.1.2.34), a obrigação de “informar prontamente o BNDES sobre qualquer fato que afete ou impeça a continuidade de qualquer ação do projeto mencionado na Cláusula Primeira (Natureza, Valor e Finalidade do Contrato)”.

43.7.11. Cabe ao BNDES acompanhar a execução do projeto e verificar a aplicação dos recursos na finalidade prevista. Entretanto, caso haja alguma avaria ou extravio de bens adquiridos, é responsabilidade do Beneficiário a comunicação do fato ao BNDES e, em caso de furto ou roubo, informar também o ocorrido às autoridades competentes.

43.7.12. Por fim, cabe referir que o BNDES dispõe, além do controle direto dos projetos pelas equipes operacionais, do controle indireto realizado pela Área de Auditoria Interna (AT) e pela Área de Integridade, Controladoria e Gestão de Riscos (AICR), com atribuições específicas de verificação da aderência dos procedimentos executados pelas equipes operacionais em relação aos normativos. A AICR, por intermédio do Departamento de *Compliance*, envia mensalmente a todas as Áreas Operacionais do BNDES, inclusive à Área de Gestão Pública e Socioambiental (AGS) da qual faz parte o Departamento de Gestão do Fundo Amazônia (DEFAM), planilha eletrônica denominada ‘Monitoramento Contínuo da Conformidade’, indicando os projetos que se encontram em não conformidade com a Res 2201/2011, arts. 61, § 1º, §§ 2º e 5º, dentre outras informações. Nesta ocasião, os gestores atualizam as informações que porventura estejam incorretas quanto ao acompanhamento ou justificam as razões da não conformidade para avaliação do Departamento de Compliance.

43.7.13. Em face do exposto, o BNDES solicita que sejam observadas pelo TCU as considerações e evidências apresentadas acima e nos anexos, quando da elaboração da versão final de seu relatório.

43.8. Análise: No geral, a justificativa apresentada reflete o que foi observado por ocasião da realização dos trabalhos.

43.8.1. A equipe considera que a AGS/ DEFAM é o responsável pela análise e parecer para concessão, faz os contatos cotidianos e as visitas aos projetos.

43.8.2. Entretanto, foram detectadas deficiências no acompanhamento dos projetos, a exemplo das mencionadas nas peças 145-148.

43.8.3. Entende-se que o extravio e/ou furto de 1 microcomputador sem comunicação à equipe do BNDES foi de volume insignificante, baixa materialidade e não prejudicaram a marcha do projeto, quando comparado ao universo dos bens adquiridos para operacionalização dos projetos. Além disso, o acompanhamento não foi comprometido pela não comunicação de extravio e não decorreu de culpa do BNDES, uma vez que há previsão estabelecida nas minutas contratuais no sentido de que se obriga o beneficiário a informar prontamente o BNDES sobre qualquer fato que afete ou impeça a continuidade de qualquer ação do projeto, bem como zelar pela guarda e conservação dos bens adquiridos, responsabilizando-se pela manutenção das infraestruturas adquiridas, ficando ressalvada a disponibilização dos materiais e equipamentos que serão cedidos e/ou doados ao público-alvo na ocasião e nos termos especificados no projeto. Assim, não há nenhuma medida a ser tomada com relação ao extravio e/ou furto do bem.

43.8.4. Cabe destacar ainda, em que pese estar prevista no inciso XXVIII da Cláusula Terceira da minuta-padrão dos Contratos do Fundo Amazônia, a obrigação de informar prontamente ao

BNDES sobre qualquer fato que afete ou impeça a continuidade de qualquer ação do projeto mencionado na Cláusula Primeira (Natureza, Valor e Finalidade do Contrato), não isenta o BNDES de exercer a fiscalização e identificar eventuais irregularidades e/ou descumprimentos contratuais.

43.8.5. No caso do Programa Bolsa Floresta (Renda e Associação), firmado por meio do Contrato 09.2.1336.1 com a Fundação Amazonas Sustentável, perdura o descumprimento das normas atinentes aos instrumentos de acompanhamento, consistente no apontamento de que o prazo para utilização dos recursos expirou em 31/3/2015 e o relatório de acompanhamento foi expedido em 8/12/2016, em desacordo com o estabelecido no art. 61, § 2º, da Resolução Dir BNDES 2.201/2011. Idêntico entendimento pode-se evidenciar no acompanhamento do projeto Sociobiodiversidade Produtiva no Xingu, firmado por meio do Contrato 13.2.1266.1 com o Instituto Socioambiental.

43.8.6. No tocante ao Relatório de Análise AMA/DEFAM 09/2011, relativo ao projeto IPAM, o BNDES afirma que a lista com a estimativa inicial dos assentamentos e grupos inicialmente selecionados para o Subprojeto 2 não é exaustiva, tratando-se de uma expectativa de grupos a serem atendidos, a qual foi ampliada ao longo da execução do projeto. A equipe reconhece que há prerrogativa de ampliação sobre os grupos a serem atendidos ao longo da execução do projeto, entretanto eventuais modificações devem constar dos instrumentos de acompanhamento expedidos pelo BNDES e não foram apresentados elementos comprobatórios de que tais ampliações foram objeto de apontamento.

43.8.7. No que diz respeito à proposta de aquisição de quantitativos em pesquisa prévia de preços e aquisição a maior após a pesquisa, o BNDES, por meio da Nota AGS-DEFAM 65-2018, esclarece que o IPAM realiza cotações de preços para aquisição de insumos com empresas atacadistas, solicitando o preço por unidade (quilo, litro, galão, tonelada etc). A quantidade para a compra é definida depois, independente do fornecedor escolhido, contudo isto não afeta o preço final, já que este se refere a compras no atacado. Com relação a questão, a equipe reputa como superado o apontamento, podendo ser acatada a justificativa concernente à falha.

43.8.8. Assim, com relação ao achado, a equipe propõe seja dada ciência ao BNDES das falhas/impropriedades detectadas nos quatro projetos avaliados.

43.9. Proposta de encaminhamento: Dar ciência ao BNDES das seguintes falhas/impropriedades:

43.9.1. acompanhamento deficiente da execução contratual apurado nos quatro projetos selecionados na amostra e visitados nos trabalhos de campo, conforme detalhamento abaixo:

- a) Projeto FAS: subutilização dos equipamentos instalados na Comunidade Terra Preta, tendo sido informado que a causa foi a demora na construção das instalações da marcenaria - contrapartida da comunidade, em que pese o projeto estar concluído desde 31/12/2015 e os equipamentos terem sido adquiridos pela FAS em 31/7/2015, Nota Fiscal 9518;
- b) Projeto IPAM: beneficiários fora do perfil traçado no Plano de Trabalho Aprovado do Projeto, sem o devido registro em instrumentos de acompanhamento das alterações procedidas.
- c) Projeto ISA: avaria e consequente descarte de impressoras;
- d) Projeto PMV: ausência de controles e/ou a fiscalização dos Contratos firmados pelo NEPMV durante a execução de projetos, exigindo-se e fazendo análise dos Relatórios previstos nos instrumentos contratuais firmados com as empresas Pilar e Nortageo, para que sejam mitigados os riscos de fraudes como as ocorridas no contrato com a empresa Pilar, cabendo ao Fundo Amazônia /NEPMV avaliar a viabilidade de implantação de mecanismos de controles parciais ou, se já implantados, a verificação de sua efetividade.

43.9.2. acompanhamento deficiente da execução contratual mediante descumprimento das normas de acompanhamento estabelecidas na Resolução Diretoria BNDES 2.201/2011, no tocante à emissão dos relatórios de acompanhamento estabelecidas no art. 61, § 2º, da Resolução, apuradas no Programa Bolsa Floresta (Renda e Associação), firmado por meio do Contrato 09.2.1336.1 com a Fundação Amazonas Sustentável, e Projeto Sociobiodiversidade Produtiva no Xingu, firmado por meio do Contrato 13.2.1266.1 com o Instituto Socioambiental.

## II.2. Conformidade entre as doações e o estabelecido no marco legal (Decreto 6.527/2008).

### 44. Tipificação: Boas práticas

44.1. Situação encontrada: Preliminarmente, por meio do Ofício de Requisição 4-10/2018-TCU/Secex-PA, de 6/4/2018, foi solicitado ao BNDES informar se os registros referentes às doações recebidas e aos diplomas emitidos estão atualizados no portal do Fundo Amazônia e, em caso negativo, fornecesse relação atualizada com os referidos registros e diplomas. Solicitou-se, ainda, cópia dos ajustes firmados pelos doadores do Fundo Amazônia.

44.1.1. Em resposta, o BNDES encaminhou os Contratos e Aditivos de Doação (Ajustes) correspondentes aos Doadores da Noruega, da Alemanha e da Petrobras.

44.1.2. Por meio do Ofício de Requisição 5-10/2018-TCU/Secex-PA, de 19/4/2018, foi solicitado ao BNDES informar os desembolsos efetuados pelo Governo da Noruega desde o início da operação do Fundo Amazônia, bem como os valores efetivamente creditados pelo BNDES correspondentes aos 3% de Taxa de Administração estabelecidos no Decreto.

44.1.3. Em resposta, o Banco encaminhou planilha “Controle de Recursos Doados pela Noruega” totalizando US\$ 1.142.067.325,62 em valores atualizado de 14/12/2017 e Doações Recebidas pelo Fundo Amazônia segregando os 3% que totalizaram R\$ 93.692.737,75.

44.1.4. Os trabalhos consistiram em verificar a aderência dos mecanismos de doação ao estabelecido nos arts. 1º e 2º do Decreto 6.527/2008.

44.1.5. Os diplomas emitidos reconhecendo a contribuição dos doadores ao Fundo Amazônia estão disponibilizados no site [www.fundoamazonia.gov.br](http://www.fundoamazonia.gov.br).

44.1.6. Não foram encontradas ocorrências, considerando-se que houve a observância aos normativos legais que regem à espécie.

44.1.7. Além disso, não foram encontradas doações recebidas sem o correspondente ajuste firmado.

### 44.2. Objetos nos quais o achado foi constatado:

Ajustes firmados com o Governo da Noruega.

Ajustes firmados com o Governo da Alemanha.

Ajustes firmados com a Petrobras.

Diplomas emitidos pelo BNDES para os doadores.

### 44.3. Critérios:

Decreto 6527/2008, art. 1º, § 1º ao 5º; art. 1º, *caput* ; art. 2º, § 1º ao 5º; art. 2º, *caput*

### 44.4. Evidências:

Peça 76 - Contratos Doadores da Noruega - Elementos comprobatórios/Evidências - Contratos Doadores da Noruega, folhas 1/55.

Peça 77 - Contratos doadores - Alemanha - Elementos comprobatórios/Evidências - Contratos doadores - Alemanha, folhas 1/50.

Peça 78 - Contratos Doadores Nacionais - Petrobras. - Elementos comprobatórios/Evidências - Contratos Doadores Nacionais - Petrobras., folhas 1/97.

Peça 79 - Recursos Doados - Governo da Noruega. - Elementos comprobatórios/Evidências - Recursos Doados - Governo da Noruega., folha 1.

Peça 80 - 3% de Taxa de Administração sobre Doações. - Elementos comprobatórios/Evidências - 3% de Taxa de Administração sobre Doações., folha 1.

Peça 74 - Ofícios de Requisição ao BNDES. - Elementos comprobatórios/Evidências - Ofícios de Requisição ao BNDES., folhas 4/6.

### II.3. Desembolsos vinculados aos ajustes contratuais.

45. Tipificação: Falhas/impropriedades.

45.1. Situação encontrada: Em consulta às informações disponíveis no *site* [www.fundoamazonia.gov.br](http://www.fundoamazonia.gov.br) opção "carteira de projetos", verificou-se no campo evolução que teriam ocorrido desembolsos efetuados após o prazo estabelecido para execução contratual.

45.1.1. No universo de 97 projetos apoiados evidenciados no site, detectou-se desembolsos além do limite estabelecido na execução contratual em 27 projetos apoiados.

45.1.2. Os projetos em que foram identificadas impropriedades constam de quadro à peça 81.

45.1.3. A teor do art. 6º, inciso V, da Resolução BNDES 665/1987, constituem condições de liberação de cada parcela da colaboração financeira estar a beneficiária e os demais integrantes do Grupo Econômico em dia com todas as obrigações contratuais perante o sistema BNDES.

45.1.4. Os desembolsos efetuados após o vencimento do prazo de execução contratual constantes do site representam descumprimento do art. 6º, inciso V, da Resolução BNDES 665/1987, uma vez que a efetivação de tais desembolsos não foi precedida da correta evidenciação de adimplemento de todas as obrigações contratuais por parte da beneficiária.

45.2. Objetos nos quais o achado foi constatado:

Projetos Apoiados pelo Fundo Amazônia - Informação disponível na opção Carteira de Projetos, Aba Evolução, do Site [www.fundoamazonia.gov.br](http://www.fundoamazonia.gov.br).

45.3. Crítérios:

Lei 12527/2011, art. 1º, § único, inciso II; art. 8º, § 3º, inciso VI; e

Resolução 665/1987, BNDES, art. 6º, *caput*

45.4. Evidências:

Peça 81 - Desembolsos Efetuados x prazo de execução contratual - Elementos comprobatórios/Evidências - Desembolsos Efetuados x prazo de execução contratual, folha 1;

Peça 152 - Comentários do Gestor - Parte 1. - Elementos comprobatórios/Evidências - Comentários do Gestor - Parte 1, folhas 11/36; e

Peça 154 - Exemplos de Impressões de telas dos sistemas de operações do BNDES. - Elementos comprobatórios/Evidências - Exemplos de Impressões de telas dos sistemas de operações do BNDES, folhas 1/4.

45.5. Causas da ocorrência do achado:

Ausência de atualização do site do Fundo Amazônia.

45.6. Efeitos/Consequências do achado:

Informações desatualizadas sobre os prazos de vigência dos ajustes contratuais. (efeito real)

45.7. Comentários dos Gestores

45.7.1. Não ocorreram desembolsos desvinculados dos ajustes contratuais em projetos apoiados pelo Fundo Amazônia. Ademais, o sistema de operações do BNDES, no qual são autorizados os desembolsos aos beneficiários/projetos, impede automaticamente a liberação de recursos a um beneficiário cujo contrato esteja com seu prazo de utilização vencido.

45.7.2. Indexamos no Anexo III (Tabela III.A) (peça 152, p. 35-36) os documentos que evidenciam que houve formalização das prorrogações dos prazos de utilização, conforme preveem os normativos internos do BNDES, não havendo qualquer irregularidade ou desembolso fora do prazo aprovado. Além disto, na Tabela III.B do mesmo anexo (peça 152, p. 36), informamos os prazos vigentes dos 27 projetos relacionados pelo TCU. Cópias dos respectivos documentos estão sendo disponibilizadas em meio eletrônico.

45.7.3. Incluímos ainda no Anexo IV (peça 152, p. 37-42) exemplos de impressões de telas do sistema de operações do BNDES, que evidenciam simulações de tentativas de desembolso a projetos cujo prazo de utilização está vencido, e os avisos emitidos pelo sistema que impedem sua execução, por conta das travas automáticas existentes na parametrização do sistema.

45.7.4. O *website* do Fundo Amazônia é uma importante ferramenta de comunicação, não sendo, todavia, uma exigência normativa para o registro formal das operações do Fundo Amazônia. Foram observados no *website* do Fundo Amazônia prazos de execução não condizentes com os prazos de desembolsos de alguns projetos, a partir da indicação dessa auditoria do TCU.

45.7.5. Essa imperfeição na alimentação tempestiva do *site* com dados atualizados sobre os prazos de execução dos projetos decorre de uma defasagem no preenchimento (manual) desses dados no *website* e já está sendo corrigida.

45.7.6. Registre-se que o *website* do Fundo Amazônia se destaca por ser um banco de dados, disponibilizando aos diversos públicos interessados informações sobre todos os projetos apoiados, entre outras notícias.

45.7.7. As atividades realizadas pelos projetos em fase de execução são relatadas nesse *website*, onde, para cada projeto apoiado, é reservada uma seção específica em que são informados, entre outros: nome da organização responsável pela execução do projeto; abrangência territorial do projeto e seus beneficiários; valor do projeto e valor da colaboração financeira do Fundo Amazônia; prazo de execução previsto; valores já desembolsados e datas dos respectivos desembolsos; contexto em que o projeto se insere e informações sintéticas sobre ele; sua árvore de objetivos (lógica de intervenção) e resumo das atividades já realizadas. Eventualmente podem ocorrer alguns atrasos na alimentação de todo esse conjunto de informações.

45.7.8. Em face do exposto, o BNDES solicita que sejam observadas pelo TCU as considerações e evidências apresentadas acima e nos anexos, quando da elaboração da versão final de seu relatório.

45.8. Análise: O BNDES afirma que não ocorreram desembolsos desvinculados dos ajustes contratuais em projetos apoiados pelo Fundo Amazônia. Ademais, o sistema de operações do BNDES, no qual são autorizados os desembolsos aos beneficiários/projetos, impede automaticamente a liberação de recursos a um beneficiário cujo contrato esteja com seu prazo de utilização vencido.

45.8.1. Indexou documentos que evidenciam que houve formalização das prorrogações dos prazos de utilização, conforme preveem os normativos internos do BNDES, não havendo qualquer irregularidade ou desembolso fora do prazo aprovado.

45.8.2. A Tabela III (peça 152, p. 35-36) informa os prazos vigentes dos 27 projetos relacionados pelo TCU, disponibilizado em meio eletrônico, e no Anexo IV (peça 154) foram incluídos exemplos de impressões de telas do sistema de operações do BNDES, que evidenciam simulações de tentativas de desembolso a projetos cujo prazo de utilização está vencido, e os avisos emitidos pelo sistema que impedem sua execução, por conta das travas automáticas existentes na parametrização do sistema.

45.8.3. O BNDES afirma que *website* do Fundo Amazônia é uma importante ferramenta de comunicação, não sendo, todavia, uma exigência normativa para o registro formal das operações do Fundo Amazônia.

45.8.4. Foram observados no *website* do Fundo Amazônia prazos de execução não condizentes com os prazos de desembolsos de alguns projetos, segundo o BNDES, essa imperfeição na alimentação tempestiva do *sítio* com dados atualizados sobre os prazos de execução dos projetos decorre de uma defasagem no preenchimento (manual) desses dados e está sendo corrigida.

45.8.5. As manifestações devem ser acatadas, ante a comprovação de que não ocorreram desembolsos fora do prazo contratual.

45.8.6. Entretanto, deve ser determinado ao BNDES, com fundamento no art. 1º, parágrafo único, inciso II e art. 8º, § 3º, inciso VI, da Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso a Informação, que mantenha atualizadas as informações disponíveis para acesso no website do Fundo Amazônia, no tocante aos desembolsos e prazos de vigência dos ajustes contratuais.

45.8.7. Proposta de encaminhamento: Determinar ao BNDES, com fundamento no art. 1º, parágrafo único, inciso II e art. 8º, § 3º, inciso VI, da Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação, que mantenha atualizadas as informações disponíveis para acesso no *website* do Fundo Amazônia, no tocante aos desembolsos e prazos de vigência dos ajustes contratuais.

#### **II.4. Ausência de previsão em normativo interno de prazos máximos para execução contratual**

##### **46. Tipificação**: Falhas/impropriedades

46.1. Situação encontrada: por meio do Ofício de Requisição 4-10/2018-TCU/Secex-PA, de 6/4/2018, foi solicitado ao BNDES informar se há normativos internos estabelecendo prazos limites para execução contratual.

46.1.1. Em resposta, a Nota AGS/DEFAM 33/2018, de 19/4/2018, em seu subitem 5 informa que as minutas-padrão de contratos de apoio financeiro do BNDES possuem, desde 2014, prazo limite para a execução do objeto contratual. O prazo de execução é estabelecido a partir da análise de cada projeto e pode ser prorrogado mediante solicitação do beneficiário, desde que, a critério do Banco, as justificativas apresentadas sejam adequadas.

46.1.2. Ressalta-se, ainda, que o valor contratado não é alterado por conta da prorrogação do prazo de execução, cabendo ao beneficiário concluir o projeto no novo cronograma pactuado.

##### **46.2. Objetos nos quais o achado foi constatado**:

Contrato firmado com o Instituto Socioambiental. Valor R\$ 8.026.856,00 - 13.2.1266.1/2014

Contrato firmado com o IPAM - Valor R\$ 24.939.200,37 - 11.2.1175.1/2012

Contrato firmado com a FAS - R\$ 19.169.087,00 - 09.2.1336.1/2010

##### **46.3. Critérios**:

Resolução 665/1987, BNDES, art. 4º, inciso XXII; art. 12, § 2º; art. 5º; art. 6º

##### **46.4. Evidências**:

Peça 81 - Desembolsos Efetuados após o prazo de execução contratual - Elementos comprobatórios/Evidências - Desembolsos Efetuados após o prazo de execução contratual, folha 1.

Peça 74 - Ofícios de Requisição ao BNDES. - Elementos comprobatórios/Evidências - Ofícios de Requisição ao BNDES., folha 4.

Peça 85 - Nota AGS/DEFAM 33/2018 - Elementos comprobatórios/Evidências - Nota AGS/DEFAM 33/2018, folhas 1/6.

Peça 152 - Comentários do Gestor - Parte 1. - Elementos comprobatórios/Evidências - Comentários do Gestor - Parte 1, folhas 12/13.

##### **46.5. Causas da ocorrência do achado**:

"Não identificadas".

##### **46.6. Efeitos/Consequências do achado**:

Contratos Indexados aos Créditos Aprovados nos Projetos. (efeito real)

Contratos prorrogáveis a critério da administração. (efeito real)

Não Cumprimento do Objetivo Contratual. (efeito potencial)

##### **46.7. Comentários dos Gestores**

46.7.1. Desde 2014, as minutas-padrão de contratos de apoio financeiro do BNDES e do Fundo Amazônia passaram a incorporar prazo limite para a execução do objeto contratual, conforme informado na Nota AGS/DEFAM 33/2018, de 19/4/2018, item 5, em resposta ao Ofício de Requisição 4-10/2018-TCU/Secex-PA, de 6/2/2018.

46.7.2. Com efeito, independentemente da previsão contratual acima mencionada, vale ressaltar que, anteriormente à inserção da expressa menção ao prazo de execução nos contratos, já vigia a regra estabelecida no art. 12, parágrafo segundo, do “Capítulo III – Da Realização do Projeto”, das Disposições Aplicáveis aos Contratos do BNDES”, a qual dispõe que: “O Projeto não pode ser alterado sem prévia e expressa autorização do BNDES”.

46.7.3. As Disposições Aplicáveis aos Contratos do BNDES, por sua vez, sempre foram referenciadas expressamente nas minutas-padrão como obrigação do beneficiário, o qual declara aceitá-las como parte integrante e inseparável do contrato a ser celebrado, para todos os fins e efeitos jurídicos.

46.7.4. Nesse sentido, entende-se que a previsão acima mencionada no art. 12 das Disposições Aplicáveis impõe ao beneficiário que obtenha anuência do BNDES para qualquer alteração relacionada ao projeto aprovado, incluindo o seu cronograma e prazo de execução. É importante destacar que tais prazos sempre foram objeto de avaliação e posterior acompanhamento por parte das equipes técnicas do BNDES, constando dos documentos internos, tanto de aprovação quanto de acompanhamento do projeto.

46.7.5. Por outro lado, é relevante destacar que a execução dos projetos do Fundo Amazônia, por sua natureza peculiar, comumente requer ajustes no prazo de implementação inicialmente pactuado, tendo em vista que diferentes fatores, muitas vezes alheios ao controle do beneficiário, influenciam no cumprimento do cronograma como, por exemplo, as chuvas e enchentes amazônicas que influenciam na logística do projeto, ou ainda, conflitos sociais no campo, que podem impactar núcleos comunitários envolvidos no projeto em execução.

46.7.6. Nesse sentido, a prorrogação dos prazos de execução torna-se necessária à adequada implementação do projeto de forma a assegurar o alcance dos seus resultados. Ademais, não há, frise-se, qualquer prejuízo financeiro ao Fundo Amazônia por conta de eventual prorrogação no prazo de execução de um projeto, cabendo ao beneficiário finalizá-lo conforme o montante previamente contratado.

46.7.7. Por fim, vale destacar que eventuais prorrogações de prazo devem ser solicitadas formalmente ao BNDES, que, após avaliar as justificativas técnicas apresentadas pelo Beneficiário, defere ou não o pedido, formalizando internamente em Instrumento de Acompanhamento o novo prazo acordado, conforme as alçadas competentes.

46.7.8. Tendo em vista o exposto, é possível afirmar que há, nos normativos internos, mecanismo para o monitoramento e controle dos prazos de execução contratual.

46.7.9. Em face do exposto, o BNDES solicita que sejam observadas pelo TCU as considerações e evidências apresentadas acima e nos anexos, quando da elaboração da versão final de seu relatório.

46.8. Análise: anui-se ao descrito pelo BNDES de que a execução dos projetos do Fundo Amazônia, por sua natureza peculiar, comumente requer ajustes no prazo de implementação inicialmente pactuado, tendo em vista que diferentes fatores, muitas vezes alheios ao controle do beneficiário, influenciam no cumprimento do cronograma como, por exemplo, as chuvas e enchentes amazônicas que influenciam na logística do projeto, ou ainda, conflitos sociais no campo, que podem impactar núcleos comunitários envolvidos no projeto em execução.

46.8.1. Em decorrência disso, as prorrogações contratuais, bem como suas alterações, são submetidas previamente a expressa autorização do BNDES.

46.8.2. Em realidade são pertinentes as justificativas apresentadas. Entretanto, ao apontar essa falha/impropriedade, a equipe está se referindo não apenas ao prazo constante do contrato, mas a um prazo limite para sua execução.

46.8.3. Repise-se que eventuais prorrogações de prazo devem ser solicitadas formalmente ao BNDES, que, após avaliar as justificativas técnicas apresentadas pelo Beneficiário, defere ou não o pedido, formalizando internamente em Instrumento de Acompanhamento o novo prazo acordado, conforme as alçadas competentes.

46.8.4. Em que pese o normativo apontado estabelecer que a alteração deverá ter a anuência do Banco, dentro do prazo de execução previsto, não estabelece prazo máximo de execução dos projetos o que poderá causar sua elasticidade sem motivo justo, mas apenas por falta de ação ou planejamento inadequado do beneficiário.

46.8.5. Nesse sentido, cabe recomendar que o BNDES, avalie a conveniência e oportunidade de quando da formalização de contratos de projetos a serem executados com recursos do Fundo Amazônia, além do prazo de execução, fixe o seu tempo máximo, evitando que se prolonguem por falta de ação ou planejamento inadequado do beneficiário.

46.9. Proposta de encaminhamento: Recomendar ao BNDES que avalie a conveniência e oportunidade de, quando da formalização de contratos de projetos a serem executados com recursos do Fundo Amazônia, além do prazo de execução, fixe o seu tempo máximo, evitando que se prolonguem por falta de ação ou planejamento inadequado do beneficiário.

## **II.5. Baixa Frequência das ações de controle interno por parte do BNDES nos recursos do Fundo Amazônia.**

47. Tipificação: Falhas/impropriedades.

47.1. Situação encontrada: Preliminarmente, por meio do Ofício 1-10/2018-TCU/Secex-PA, de 31/1/2018, foi solicitado ao BNDES informações sobre as ações de controle executadas (interna e externamente), no âmbito do Fundo Amazônia, nos exercícios de 2016 e 2017.

47.1.1. O BNDES disponibilizou Relação de Documentos em que indica que foram realizadas Auditorias Externas no exercício de 2016 (Auditoria de Asseguração Limitada e Auditoria Financeira - KPMG) e Avaliação de Doadores - 2016 (Avaliação Ex Post KFW).

47.1.2. O Ofício 4-10/2018-TCU/Secex-PA, de 6/4/2018, solicita ao BNDES cópia dos relatórios referentes às ações de controle/RAINT/PAINT no Fundo Amazônia nos 3 últimos exercícios (2015 a 2017).

47.1.3. O Superintendente da Auditoria Interna emitiu Nota AT-03/2018, de 9/4/2018, apresentando o PAINT e o RAINTE dos exercícios de 2015 a 2017 e informando que não foi realizada pela unidade Auditoria Interna no Fundo Amazônia nos exercícios solicitados.

47.1.4. Consta do Referencial Básico de Governança - TCU 2ª Versão a prática L3.4 - Responsabilizar-se pela gestão de riscos e controle interno como componente da Liderança Organizacional. Tal prática significa que a alta administração avalia, direciona e monitora o sistema de gestão de riscos e controle interno e estabelece medidas que asseguram que os dirigentes implementem e monitorem práticas de gestão de riscos e controle interno. Como resultado, a alta administração avalia riscos-chave que podem comprometer o alcance dos principais objetivos organizacionais e fornece direção clara para que eles sejam gerenciados.

47.1.5. Outra prática associada à Liderança consiste na L3.2 - Responsabilizar-se pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos e consiste em implantar sistema de controle interno para mitigar riscos decorrentes de atos praticados pelos agentes delegados e definir metas de resultado para a organização.

47.1.6. Diretamente ligado ao Mecanismo de Controle integrante do Referencial Básico de Governança - TCU 2ª Versão, existe o Componente C1 - Gestão de Riscos e Controle Interno que estabelece que os riscos críticos da organização estejam identificados e que os controles internos para os mitigar estejam implantados. Requer, ainda, a implantação de um plano de continuidade relacionado aos elementos críticos de negócio e a atribuição da responsabilidade por coordenar o sistema de gestão de riscos.

47.1.7. A deficiência no acompanhamento, as modificações nos planos de trabalhos aprovados durante o período de execução dos projetos e o referencial supramencionado ratificam a necessidade da inclusão de ação de controle interno por parte do BNDES nos recursos do Fundo Amazônia.

47.1.8. Além disso, o Acórdão 1.839/2013 - TCU - Plenário (Ministro Relator José Múcio Monteiro) estabelece recomendações ao BNDES que tem ligação direta com a ocorrência, a exemplo dos subitens 9.1.4 e 9.1.5, *in verbis*:

9.1. recomendar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES que:

(...)

9.1.4 implante o sistema de monitoramento e avaliação, representado pelos módulos M&A Corporativo, M&A de Projetos e Programas e Pesquisas em Avaliação, abrangendo todas as áreas operacionais e de acordo com a exequibilidade de avaliação individual dos programas, linhas de financiamento e fundos geridos pelo banco;

9.1.5 estenda a todas as áreas operacionais do banco os objetivos estratégicos de atualização dos processos internos, iminentes ao sistema de monitoramento e avaliação, e de capacitação do corpo funcional para a pactuação e a avaliação de resultados;

47.2. Objetos nos quais o achado foi constatado:

Auditoria Interna - BNDES.

47.3. Critérios:

Acórdão 1839/2013, item 9.1.4, Tribunal de Contas da União, Plenário

Acórdão 1839/2013, item 9.1.5, Tribunal de Contas da União, Plenário

Doutrina: Tribunal de Contas da União, Referencial Básico de Governança - Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, Editora TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2ª Edição de 2014 às folhas 45 a 57

47.4. Evidências:

Peça 74 - Ofícios de Requisição ao BNDES. - Elementos comprobatórios/Evidências - Ofícios de Requisição ao BNDES, folhas 1/4.

Peça 75 - Nota da Superintendência de Auditoria Interna do BNDES. - Elementos comprobatórios/Evidências - Nota da Superintendência de Auditoria Interna do BNDES, folha 1.

Peça 152 - Comentários do Gestor - Parte 1. - Elementos comprobatórios/Evidências - Comentários do Gestor - Parte 1, folhas 13/16.

Peça 155 - Macroprocesso de promoção e avaliação de efetividade do Fundo Amazônia (FA) - Elementos comprobatórios/Evidências - Macroprocesso de promoção e avaliação de efetividade do Fundo Amazônia (FA), folhas 1/13.

Peça 156 - Nota do Superintendente de Auditoria Interna 8, de 4/7/2018. - Elementos comprobatórios/Evidências - Nota do Superintendente de Auditoria Interna 8, de 4/7/2018, folhas 1/14.

47.5. Causas da ocorrência do achado:

Não extensão de um sistema de gestão de riscos e controles internos ao Fundo Amazônia.

47.6. Efeitos/Consequências do achado:

Deficiência no Acompanhamento dos Projetos. (efeito real)

Modificações nos planos de trabalhos aprovados durante o período de execução dos projetos (efeito real)

#### 47.7. Comentários dos Gestores

47.7.1. A Nota AT-08/2018 (peça 156), de 4/7/2018, constante do Anexo V, discorre sobre o planejamento anual e critérios de seleção dos trabalhos de auditoria interna (PAINT), executados pela área de Auditoria Interna do BNDES. O plano de trabalho é submetido à apreciação prévia do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e posteriormente à aprovação pelo Conselho de Administração do BNDES. De fato, o Fundo Amazônia não fez parte do escopo específico de auditoria interna nos anos de 2015 e 2016, o que não significa que auditorias de processos e específicas em relação ao Fundo nunca ocorreram ou ocorrerão em outros exercícios. Por exemplo, no ano de 2013, foram efetuados procedimentos de auditoria interna no Fundo Amazônia, com a emissão do Relatório AT 06/2013.

47.7.2. Nesse sentido, o BNDES discorda da afirmação quanto à ausência de controle interno por parte do BNDES nos recursos do Fundo Amazônia, por conta da não inclusão do Fundo no escopo da auditoria interna de determinado exercício.

47.7.3. Ressaltamos ainda que o Fundo é objeto de auditoria independente por empresa de reputação internacional. Conforme consta nos pareceres sem ressalva dos auditores KPMG relativos às demonstrações financeiras do Fundo Amazônia dos exercícios 2016 e 2017, o auditor independente atesta na “Base para Opinião” que sua auditoria “foi conduzida de acordo com as normas brasileiras e internacionais” emanadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC). E na seção “Responsabilidades dos auditores pela auditoria das demonstrações financeiras”, ressalta que, dentre os procedimentos necessários à emissão de sua opinião sobre as demonstrações financeiras, está o “entendimento dos controles internos” do BNDES e do Fundo Amazônia.

47.7.4. Por fim, cabe destacar que as práticas de monitoramento e avaliação (M&A) já implementadas pelo BNDES e pelo Fundo Amazônia, estão aderentes ao Acórdão 1839/2013 — TCU — Plenário (Ministro Relator José Múcio Monteiro), subitens 9.1.4 e 9.1.5. A Nota Técnica AGS/DEFAM 43/2018 (peça 155), de 8/5/2018, incluída no Anexo VI e elaborada em resposta ao Ofício 7-10/2018-TCU/Secex-PA, de 3/5/2018, detalha o macroprocesso de promoção e avaliação de efetividade do Fundo Amazônia.

47.7.5. Em suma, a Nota Técnica destaca que, desde 2009, o BNDES vem desenvolvendo e adotando ferramentas e procedimentos de monitoramento e avaliação (M&A) dos resultados (eficácia e efetividade) do seu apoio financeiro concedido. A partir de 2011 o banco passou a contar com uma estrutura formal apartada do processo de concessão de apoio financeiro com equipe dedicada à gestão dessas atividades de M&A. Nesse contexto se insere o processo de M&A do Fundo Amazônia.

47.7.6. O Fundo publica em sua página na internet uma seção dedicada ao tema de M&A, onde pode ser consultado o documento que apresenta com maiores detalhes o quadro lógico do Fundo Amazônia e sua lógica de intervenção, os indicadores selecionados para o seu monitoramento, os riscos e/ou pressupostos identificados e o monitoramento de seus resultados. A construção de um quadro lógico para o Fundo Amazônia objetivou, entre outros, agregar mais um instrumento para a sua gestão, bem como contribuir para o seu monitoramento e a consolidação dos seus resultados, a partir de uma análise agregada dos projetos apoiados e de seus indicadores de impacto. Facilita o processo de sua avaliação permanente, seja internamente, pelos responsáveis por sua gestão, seja externamente, pelo público em geral.

47.7.7. Anualmente, é dedicado um capítulo específico no Relatório de Atividades do Fundo Amazônia (RAFA) sobre o tema de M&A de resultados. O último RAFA publicado, referente ao ano 2017, traz tanto o capítulo denominado “Monitoramento e avaliação de resultados” (páginas 48 a 82) quanto o capítulo que versa sobre uma autoavaliação dos resultados os projetos concluídos naquele ano (páginas 83 a 107). A avaliação dos projetos concluídos em anos anteriores deve ser consultada nos RAFAs dos respectivos anos ou seção específica “Projetos Concluídos” no website do FA.

47.7.8. Com o apoio da cooperação técnica da GIZ foi elaborado e divulgado em 2016 um marco conceitual para a realização de avaliações externas de efetividade dos projetos executados

com recursos do Fundo Amazônia. Desde então foram concluídas cinco avaliações de efetividade independentes de projetos apoiados pelo Fundo e uma sexta tem previsão de conclusão em 2018. Os relatórios dos avaliadores independentes estão disponibilizados no website do Fundo.

47.7.9. A condução de avaliações de efetividade independentes tem as seguintes finalidades:

- a) auxiliar o Fundo Amazônia na prestação de contas a seus doadores e demais partes interessadas sobre o tipo de projeto apoiado e seus impactos;
- b) possibilitar a aprendizagem institucional dos executores de projetos e do próprio Fundo Amazônia, contribuindo para melhorar a qualidade dos projetos e a priorização dos investimentos, subsidiando, assim, a tomada de decisões;
- c) verificar a observância pelos projetos apoiados pelo Fundo Amazônia das salvaguardas de Cancun acordadas no âmbito da UNFCCC para ações de REDD+; e
- d) verificar o alinhamento dos projetos com o PPCDAm, a Estratégia Nacional para REDD+ (ENREDD+) e os planos estaduais de prevenção e controle do desmatamento.

47.7.10. Por sua vez, o KfW, banco de desenvolvimento alemão doador do Fundo Amazônia, realizou em 2016 uma avaliação *ex post* do Fundo. O KfW ressaltou não se tratar de uma avaliação definitiva, já que o Fundo Amazônia continua a operar e conta com uma carteira de projetos que em sua maioria se encontram em fase de execução. O objetivo foi avaliar o conceito do Fundo Amazônia, bem como a orientação estratégica de sua carteira de projetos e seu mecanismo de alocação de recursos. Em sua avaliação (em inglês), o KfW concluiu que o Fundo Amazônia se tornou um dos pilares de apoio ao PPCDAm, que seu portfólio de projetos implementa os elementos de uma estratégia REDD+ e que tem potencial para dar seguimento aos sucessos do Brasil no combate ao desmatamento e complementá-los com medidas de proteção florestal e de produção sustentável.

47.7.11. Finalmente, no âmbito da parceria do Fundo Amazônia com a GIZ, está sendo elaborado termo de referência (TdR) para a realização de uma avaliação de meio termo de efetividade do Fundo, a ser coordenada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe — CEPAL, tendo como objetivo identificar o desempenho do Fundo e os impactos até agora alcançados (2008 - 2018).

47.7.12. Em face do exposto, o BNDES solicita que sejam observadas pelo TCU as considerações e evidências apresentadas acima e nos anexos, quando da elaboração da versão final de seu relatório.

47.8. Análise: com relação às práticas de monitoramento e avaliação (M&A) já implementadas pelo BNDES e pelo Fundo Amazônia, bem como sua aderência ao Acórdão 1.839/2013 — TCU — Plenário (Ministro Relator José Múcio Monteiro), subitens 9.1.4 e 9.1.5, o gestor trouxe à baila a Nota Técnica AGS/DEFAM 43 (peça 155), de 8/5/2018, incluída no Anexo VI, elaborada em resposta ao Ofício 7-10/2018-TCU/Secex-PA, de 3/5/2018, detalhando o macroprocesso de promoção e avaliação de efetividade do Fundo Amazônia.

47.8.1. As providências elencadas nos tópicos 47.4 a 47.9 desta instrução, bem como as justificativas e argumentações dispostas na Nota Técnica evidenciam que o Banco vem desenvolvendo e adotando ferramentas e procedimentos de monitoramento e avaliação (M&A) dos resultados (eficácia e efetividade) do seu apoio financeiro concedido. Por fim, não há que se falar em não aderência aos subitens 9.1.4 e 9.1.5 do Acórdão 1839/2013 – TCU – Plenário.

47.8.2. Por outro lado, a Nota AT-08 (peça 156), de 4/7/2018, do Superintendente da Auditoria Interna do Basa, constante do Anexo V, discorre sobre o planejamento anual e critérios de seleção dos trabalhos de auditoria interna (PAINT), executados pela área de Auditoria Interna do BNDES.

47.8.3. A Nota da Superintendência apresenta o seguinte conteúdo:

47.8.3.1. A Auditoria Interna do BNDES – AT elabora o Plano Anual de Atividades da Auditoria Interna – PAINT, o qual é submetido à apreciação prévia da Controladoria-Geral da União e à aprovação do Conselho de Administração e do Comitê de Auditoria;

47.8.3.2. a seleção dos objetos de auditoria para a definição do PAINT é oriunda do resultado da aplicação de uma matriz de riscos, visando priorizar as ações da auditoria interna para o exercício seguinte. Primeiramente consideraram-se as ações mandatórias normatizadas e, em seguida, o resultado da matriz de riscos, respeitando-se a quantidade de horas disponíveis e o perfil dos auditores;

47.8.3.3. a priorização de objetos de auditoria para fins de definição dos trabalhos anuais deve-se à limitação da capacidade de execução de trabalhos de auditoria em decorrência do quantitativo funcional da Área de Auditoria Interna e, portanto, os critérios estabelecidos devem ser revistos sempre que houver variação significativa neste quantitativo;

47.8.3.4. os PAINTs dos exercícios de 2015 e 2016 observaram o disposto na IN CGU/PR 1, de 6/4/2001, da Secretaria Federal de Controle Interno, alterada pela IN 1, de 13/3/2003, na IN CGU/PR 7, de 29/12/2006 e alterada pela IN CGU/PR 9, de 14/11/2007, e na IN CGU/PR 1, de 3/1/2007. Já o PAINT 2017 seguiu as orientações previstas na IN CGU/PR 1, de 6/4/2001, da Secretaria Federal de Controle Interno, alterada pela IN 1, de 13/3/2003 e na IN CGU/PR 24, de 17/11/2015;

47.8.3.5. para a elaboração do PAINT, a Auditoria Interna adotou metodologias de priorização dos objetos a serem auditados através da utilização de matriz de risco, as quais constam dos respectivos PAINTs de 2015 a 2017, a seguir descrita:

a) priorização das ações de auditoria – 2015

- a Auditoria Interna utilizou o modelo de processos mapeado e mantido pela Secretaria de Gestão do Projeto AGIR para a escolha das ações a serem realizadas. O modelo do AGIR continha um total de 25 macroprocessos mapeados;
- a Auditoria Interna identificou 51 temas relevantes relacionados aos macroprocessos mapeados pelo AGIR, os quais serviram de base para elaboração de uma matriz de planejamento que possibilitou a priorização e a escolha das ações de auditoria para o ano de 2015;
- a matriz foi elaborada a partir da avaliação de informações corporativas, a saber: histórico de constatações de auditoria pendentes, tempo desde a última auditoria, relevância, considerando a identificação dos macroprocessos de maior impacto elaborada pelo Departamento de Controles Internos da Área de Gestão de Riscos, vulnerabilidades relacionadas aos macroprocessos de acordo com relatórios da Ouvidoria, risco de continuidade considerando o prazo máximo de interrupção tolerável das operações, risco operacional, existência de regulamentação externa, materialidade e risco específico de acordo com o julgamento da auditoria; e
- para cada critério foi estabelecida uma sistemática de avaliação e pontuação visando classificar os processos considerados mais críticos de acordo com a metodologia utilizada.

b) priorização das ações de auditoria – 2016

- a Auditoria Interna utilizou o modelo de processos mapeado e mantido pela Secretaria de Gestão do Projeto AGIR para a escolha das ações a serem realizadas. O modelo do AGIR continha um total de 27 macroprocessos mapeados;
- a Auditoria Interna identificou 52 temas relevantes relacionados aos macroprocessos mapeados pelo AGIR, os quais serviram de base para elaboração de uma matriz de planejamento que possibilitou a priorização e a escolha das ações de auditoria para o ano de 2016; e
- não houve alterações no modelo de matriz utilizada em 2016 em relação ao modelo utilizado em 2015 para a priorização das ações da auditoria interna.
- para cada critério foi estabelecida uma sistemática de avaliação e pontuação visando classificar os processos considerados mais críticos de acordo com a metodologia utilizada.

c) priorização das ações de auditoria – 2017

- a Auditoria Interna utilizou o modelo de processos mapeado e mantido pela AGR/DESIP para a escolha das ações a serem realizadas. O modelo continha um total de 26 macroprocessos mapeados;
- a Auditoria Interna identificou 56 temas relevantes relacionados aos macroprocessos mapeados pela AGR/DESIP, os quais serviram de base para elaboração de uma matriz de planejamento que possibilitou a priorização e a escolha das ações de auditoria para o ano de 2017;
- a proposta de aprimoramento da metodologia utilizou os seguintes princípios e critérios:
  - revisão dos eixos da matriz com ajustes nos pesos e aprimoramento da metodologia de pontuação;
  - divisão dos riscos em dois grupos: riscos inerentes contendo nove eixos e riscos de ambiente de controle contendo quatro eixos;
  - revisão da métrica do eixo “Risco de Crédito” de modo a considerar a possibilidade de ocorrência de perdas associadas ao não cumprimento pelo tomador ou contraparte de suas respectivas obrigações financeiras nos termos pactuados, à desvalorização de controle de crédito decorrente da deterioração na classificação de risco do tomador, à redução de ganhos ou remunerações, às vantagens concedidas na renegociação e aos custos de recuperação, conforme Resolução Bacen 3.721/2009;
  - revisão de métrica do eixo “Risco de Mercado” de modo a considerar a possibilidade de ocorrência de perdas resultadas da flutuação nos valores de mercado de posições detidas por uma instituição financeira, incluindo os riscos das operações sujeitas à variação cambial, das taxas de juros, dos preços de ações e dos preços de mercadorias (commodities), conforme Resolução Bacen 3.464/2007;
  - inclusão do eixo “Risco Estratégico” que considera o risco do processo impactar o planejamento estratégico do BNDES;
  - inclusão do eixo “Risco Contábil e Indicadores Financeiros” que considera o risco de um processo impactar as demonstrações financeiras e/ou indicadores financeiros em decorrência de erros;
  - inclusão do eixo “Risco de Processamento” que considera o risco relacionado ao volume financeiro e/ou de transações e a complexidade de execução do processo;
  - revisão da métrica do eixo “Risco Legal”, considerando o risco do processo não estar aderente às regulamentações, padrões contábeis ou leis vigentes;
  - inclusão do eixo “Risco Reputacional (Imagem)” que considera a possibilidade de perdas decorrentes da percepção negativa sobre a Instituição por parte de clientes, contrapartes, acionistas, investidores, órgãos governamentais, comunidade ou supervisores que pode afetar adversamente a sustentabilidade do negócio;
  - manutenção do eixo “Risco de Continuidade de Negócio” que considera as perdas decorrentes de interrupções das operações normais de negócios;
  - inclusão do eixo “Influências Externas” cujo escopo consiste na análise dos riscos do processo ser impactado por influências externas que não são controláveis (concorrência, mercado financeiro, política, economia, social e ambiental);
  - inclusão do eixo “Pessoas” que considera fatores de riscos como *turnover* de pessoal, mudança de estrutura organizacional, nível de dependência, expertise técnica e capacitação;
  - inclusão do eixo “Execução” cuja análise envolve a mensuração dos riscos associados às perdas resultantes de falhas, deficiências ou inadequação de controles internos;

- inclusão do eixo “Tecnologia da Informação” que envolve a análise de fatores como o suporte adequado de TI aos processos de negócio, segurança da informação e dependência tecnológica de terceiros; e
- inclusão do eixo “Auditorias Interna/Externa e Órgãos de Controle” que consiste na avaliação do nível de risco dos pontos identificados pelas auditorias interna e externa e órgãos externos de controle.

- a matriz foi elaborada a partir da avaliação e informações corporativas, a saber: avaliação dos riscos inerentes (risco de crédito, risco de mercado, risco estratégico, risco contábil e indicadores financeiros, risco de processamento, risco legal, risco reputacional – imagem, risco de continuidade, risco de influências externas) e avaliação dos riscos de ambiente de controle (risco de pessoas, risco de execução, risco de tecnologia da informação e auditoria interna/externa e órgãos de controle).
- para cada critério da matriz, foram definidas diretrizes de avaliação de modo a pontuar cada tema auditável de acordo com a seguinte escala: risco alto (9 pontos), risco médio (3 pontos), risco baixo (1 ponto) e risco nulo ou não aplicável (0 ponto).

d) escolha das ações de auditoria: para a escolha das ações de auditoria para os exercícios de 2015 a 2017 foram consideradas primeiramente as ações mandatórias normatizadas. Em seguida, o resultado da matriz de riscos de cada ano foi utilizado para a escolha dos temas a serem auditados, respeitando-se a quantidade de homem-hora disponível e o perfil dos auditores. Desta forma o objeto de auditoria “Gestão de Fundos Estatutários e de Terceiros: Outros Fundos” que engloba a gestão do Fundo Amazônia, dentre outros fundos administrados pelo BNDES, não obteve pontuação que justificasse sua inclusão nos PAINTs de 2015 a 2017.

47.8.3.6. Nesse sentido, mesmo que o objeto “Gestão de Fundos Estatutários e de Terceiros: Outros Fundos” venha a obter pontuação que justifique sua inclusão no PAINt, o escopo da auditoria poderá, eventualmente, considerar outro fundo sob gestão do BNDES em detrimento ao Fundo Amazônia, levando-se em consideração o princípio da economicidade e a consequente racionalização na aplicação dos recursos financeiros e, principalmente, na alocação de homens-hora da Auditoria Interna, bem como em consonância com a Norma de Desempenho 250 – Coordenação e Confiança contida nas Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna do IIA que orienta que “o executivo chefe de auditoria deveria compartilhar informações, coordenar atividades e considerar depositar confiança no trabalho de outros prestadores internos e externos de serviços de avaliação (assurance) e consultoria para assegurar a cobertura apropriada e minimizar a duplicação de esforços”.

47.8.3.7. Cabe mencionar que a Auditoria Interna avaliou a gestão do Fundo Amazônia em 2013 e o resultado desse trabalho foi consubstanciado no Relatório AT 6/2013; e

47.8.3.8. Especificamente em relação ao acompanhamento das operações, a Auditoria Interna do BNDES realizou trabalho de auditoria referente ao PAINt 2015, cujo escopo foi o acompanhamento das garantias das operações diretas. No entanto, nenhuma das operações selecionadas na amostra tinha fonte de recursos do Fundo Amazônia.

47.8.3.9. Como consequência da deficiência no acompanhamento em outro achado, esclarece-se que se pode referir em especial ao monitoramento a ser realizado por instância superior do BNDES, por área de Auditoria Interna e/ou Auditoria Independente, não vinculada ao DEFAM, exatamente para que haja segregação de funções.

47.8.4. Considera-se que a AGS/ DEFAM é o responsável pela análise e parecer para concessão, faz os contatos cotidianos e as visitas aos projetos.

47.8.5. Entende-se, que como oportunidade de melhoria, além do controle direto executado pelas equipes operacionais, a área de Auditoria Interna deveria avaliar a viabilidade de eleger e incluir no Plano de Auditoria Interna do BNDES, em periodicidade a ser definida, a verificação física de projetos executados, com ênfase na execução físico-financeira dos referidos projetos, e não somente nos procedimentos executados pela equipe operacional, abrangendo projetos já

encerrados para avaliação de sua efetividade e projetos em andamento para verificar de suas aderências ao plano de trabalho, ao contrato e outros instrumentos que o regem.

47.8.6. É relevante o acompanhamento já executado nos projetos e importantes os contatos permanentes que a Equipe do BNDES mantém com os beneficiários dos recursos do Fundo, assim como as visitas realizadas, tanto pela equipe quanto pelos doadores, auditores gerais e outros. Entretanto, entende-se necessário que haja um acompanhamento mais sistemático, com periodicidade definida, que gere um relatório de avaliação dos projetos escolhidos, sob o ponto de vista da Auditoria Interna e não do setor operacional do BNDES, responsável pela gestão dos recursos do Fundo.

47.8.7. Essa segregação de atribuições visa permitir isenção na avaliação, pois, os setores operacionais, com a relação permanente e mais próxima com os beneficiários, e considerando que está diretamente envolvida poderia não conseguir detectar impropriedades/irregularidades eventualmente em ocorrência.

47.8.8. Em que pese os critérios de seleção dos trabalhos de auditoria interna (PAINT), executados e informados pela área de Auditoria Interna do BNDES nos exercícios de 2015 a 2017, a equipe de auditoria considera imprescindível que haja uma ação de controle interno periódica sobre o processo de acompanhamento dos projetos do Fundo Amazônia, em primeiro lugar, por se tratar de uma alçada diferente do DEFAM, responsável pelo acompanhamento dos projetos, e em segundo lugar, pela especificidade e peculiaridade do Fundo ao administrar recursos concedidos na forma de recursos a fundo perdido e com uma temática voltada para um viés social.

47.8.9. Assim, ainda que haja uma sistemática de eleição e seleção dos trabalhos de auditoria interna, propõe-se recomendar ao BNDES o encaminhamento expedido pela equipe.

47.9. Proposta de encaminhamento: Recomendar ao BNDES que avalie a possibilidade de priorizar no PAINT ações de controle no Fundo Amazônia.

## **II.6. O conteúdo dos relatórios de auditorias externas apresentados não expressa a concreta averiguação dos projetos executados ou em execução, bem como a aplicação dos recursos a eles destinados.**

48. Tipificação: falhas/impropriedades.

48.1. Situação encontrada: Por meio do Ofício 1-10/2018-TCU/Secex-PA, de 31/1/2018, foi solicitado ao BNDES informações sobre as ações de controle executadas (interna e externamente), no âmbito do Fundo Amazônia, nos exercícios de 2016 e 2017.

48.1.1. O BNDES disponibilizou Relação de Documentos em que indica que foram realizadas Auditorias Externas (Auditoria de Asseguração Limitada - 2015 e 2016 e Auditoria Financeira - KPMG - 2015 a 2017) e Avaliação de Doadores - 2016 (Avaliação Ex Post KFW).

48.1.2. Integra como escopo e limitações do Relatório de Auditoria de Asseguração Limitada a aplicação de procedimentos quanto ao cumprimento pelo BNDES das exigências constantes no Decreto 6.527/2008. Essas ações estão fundamentadas nas diretrizes e nos critérios estabelecidos pelo Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) e, quando aplicável, das orientações estratégicas contidas no Plano Amazônia Sustentável (PAS) e das diretrizes tático-operacionais do Plano de Ação para Prevenção e o Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM). No Relatório de Auditoria de Asseguração Limitada não está incluída a avaliação do cumprimento pelos beneficiários dos projetos das obrigações contratadas pelo BNDES.

48.1.3. O relatório dos auditores independentes sobre as demonstrações financeiras aponta que foram examinadas as demonstrações financeiras do Fundo Amazônia, que compreendem o balanço patrimonial e as respectivas demonstrações do resultado, das mutações do patrimônio líquido e dos fluxos de caixa, assim como o resumo das principais práticas contábeis e demais notas explicativas. Não foram encontrados elementos de análise de conformidade nos projetos de avaliação *ex post* KFW 2016.

48.1.4. O art. 1º c/c art. 7º do Decreto 6.527/2008 estabelece que o BNDES contratará anualmente serviços de auditoria externa para verificar a correta aplicação dos recursos provenientes das doações para a realização de aplicações não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal.

48.1.5. Consta do Relatório de Gestão de 2016 do BNDES que compete à Área de Gestão Socioambiental fomentar, estruturar e acompanhar o desenvolvimento de projetos ambientais e de atividades sustentáveis, inclusive no âmbito do Fundo Amazônia. Neste contexto está inserido, como instância subordinada à área de Gestão Socioambiental, o Departamento de Gestão do Fundo Amazônia - DEFAM criado com o objetivo de conduzir a gestão operacional do Fundo Amazônia.

48.1.6. Compete ao DEFAM, entre outras atividades, o fomento, a estruturação, a análise, a contratação e o acompanhamento das operações do Fundo, e, também, a prestação de contas dos doadores de recursos, o que inclui o reporte dos resultados alcançados por meio dos projetos apoiados, auditorias externas anuais (financeiras e de cumprimento), efetuadas por auditores independentes de reputação internacional, e o amplo compromisso com transparência à sociedade da gestão do fundo pelo BNDES. Esta Competência está inserida na Resolução 3061/2016, que dispõe sobre a organização interna básica do BNDES.

48.1.7. No caso prático, a equipe constatou que o acompanhamento dos projetos se dá no âmbito do DEFAM, que se organiza internamente em 5 gerências operacionais responsáveis pela análise e acompanhamento dos projetos e 1 gerência de relacionamento institucional, monitoramento e avaliação.

48.1.8. Nas três tipologias de relatório apresentadas pelo BNDES, a equipe buscou identificar análise dos projetos em execução e concluídos, entretanto não foram encontradas análises de conformidade em projetos.

48.1.9. A equipe concluiu que o conteúdo dos relatórios de auditorias externas apresentados não expressa a concreta averiguação dos projetos executados ou em execução, bem como a aplicação dos recursos a eles destinados.

48.1.10. Além disso, conclui-se que o BNDES poderia segregar as atribuições referentes à contratação de auditorias externas, considerando que o DEFAM já responde por análise, acompanhamento e avaliação de resultados de projetos.

#### 48.2. Objetos nos quais o achado foi constatado:

Auditoria Externa Contábil.

Auditoria Externa - Cumprimento.

#### 48.3. Critérios:

Decreto 6527/2008, art. 1º, *caput*; art. 7º, *caput*

#### 48.4. Evidências:

Peça 82 - Auditorias de Asseguração Limitada - 2015 e 2016. - Elementos comprobatórios/Evidências - Auditorias de Asseguração Limitada - 2015 e 2016, folhas 1/14.

Peça 83 - Auditorias Financeiras 2015 a 2017. - Elementos comprobatórios/Evidências - Auditorias Financeiras 2015 a 2017, folhas 1/59.

Peça 84 - Avaliação *Ex Post*. 2016 - Elementos comprobatórios/Evidências - Avaliação *Ex Post*. 2016, folhas 1/10.

Peça 74 - Ofícios de Requisição ao BNDES. - Elementos comprobatórios/Evidências - Ofícios de Requisição ao BNDES, folha 1.

Peça 152 - Comentários do Gestor - Parte 1. - Elementos comprobatórios/Evidências - Comentários do Gestor - Parte 1, folhas 16/18.

#### 48.5. Causas da ocorrência do achado:

Interpretação do Decreto pelo Fundo quanto ao conteúdo dos relatórios de Auditoria Financeira.

#### 48.6. Efeitos/Consequências do achado:

O conteúdo dos relatórios de auditorias externas não expressa a execução financeira dos projetos. (efeito real)

#### 48.7. Comentários dos Gestores

48.7.1. Conforme será adiante melhor detalhado, cumpre de plano destacar que não há qualquer inconformidade normativa nos serviços de auditoria contratados pelo BNDES, no âmbito do Fundo Amazônia, em relação ao que dispõe o Decreto 6.527/2008.

48.7.2. Nos termos do Decreto 6527/2008, o BNDES “apresentará ao COFA, para sua aprovação, informações semestrais sobre a aplicação dos recursos e relatório anual do Fundo Amazônia” (art. 6º), bem como “contratará anualmente serviços de auditoria externa para verificar a correta aplicação dos recursos” (art. 7º).

48.7.3. Para fins de atendimento ao que estabelece o decreto, o Banco contratou, por meio da sua área responsável pelas licitações e contratações administrativas, nos termos da Lei 8.666/93, serviço de auditoria financeira que avalia a contabilidade, os controles internos, o fluxo e a movimentação financeira dos recursos do Fundo Amazônia, de forma segregada à auditoria financeira dos recursos do BNDES, bem como serviço de auditoria de *compliance* (ou de cumprimento) que verifica a conformidade do apoio financeiro do Fundo Amazônia, no que se refere às Diretrizes e Critérios estabelecidos pelo Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA), ao PAS e ao PPCDAm, conforme estabelece o contrato de doação ao Fundo celebrado com o Governo da Noruega.

48.7.4. As empresas atualmente contratadas para realização das auditorias externas (KPMG e BDO) encontram-se entre as 5 maiores empresas do ramo, sendo reconhecidas tanto no mercado nacional quanto internacional, seguindo, ainda, todas as normas nacionais e internacionais de contabilidade e auditoria a elas aplicáveis.

48.7.5. Anualmente, os relatórios de auditoria são apresentados juntamente com o Relatório Anual do Fundo Amazônia para aprovação pelo COFA, conforme determina o Decreto 6.527/2008, e são encaminhados posteriormente aos doadores do Fundo Amazônia (Governos da Noruega, da Alemanha e Petrobras), nunca tendo sido o escopo de tais auditorias, por sua vez, objeto de divergência ou questionamento por parte de qualquer dos interlocutores mencionados. Ao contrário, as contratações em questão sempre foram referenciadas como exemplo de boa e efetiva prática de gestão pelo BNDES.

48.7.6. Cumpre destacar que o COFA é presidido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), que é signatário do Decreto 6.527/2008, no qual está inserida a previsão de contratação anual de serviços de auditoria externa. Portanto, a inexistência de questionamentos por parte do MMA em relação ao escopo da auditoria demonstra que os trabalhos alcançam os objetivos do referido Decreto.

48.7.7. É importante ressaltar que o contrato de doação da Noruega (*Donation Agreement - Article X “Audit”*, item 3) menciona expressamente que o serviço de auditoria de *compliance* deveria ser realizado para verificar se a aplicação de recursos do Fundo corresponde aos propósitos e diretrizes estabelecidos pelo Comitê Orientador do Fundo Amazônia, bem como se os resultados dos projetos por ele apoiados estão em conformidade com o Plano Amazônia Sustentável (PAS) e com o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). Segue transcrição do item do contrato (“(...) 3. *A compliance audit shall be carried out to check if the application of the Fund resources correspond to its purposes and the guidelines established by the Steering Committee, as well as if the results of the projects supported through the Fund conform with the Sustainable Amazon Plan and with the Action Plan for the Prevention and Control of Deforestation in the Amazon*’.

48.7.8. O contrato de doação com o banco de desenvolvimento alemão KFW, por sua vez, apenas menciona as auditorias sem adentrar, porém, no detalhamento do escopo do serviço (item IV, subitem 1.4 do Acordo em Separado do Contrato de Doação ao KFW).

48.7.9. Por outro lado, destaca-se que a contratação de uma auditoria externa ao BNDES para realizar a verificação da execução físico-financeira dos projetos apoiados poderia trazer algumas questões sensíveis, do ponto de vista institucional, como por exemplo, vir a ser entendida como uma substituição de atribuições de competência exclusiva de técnicos do Banco. Outro ponto não menos relevante é que a execução físico-financeira, em especial dos projetos apoiados pelo Fundo Amazônia, haja vista suas peculiaridades, envolve avaliações para tomada de decisões operacionais que demandam, quase sempre, um nível de envolvimento e conhecimento prévio, contextualizado da realidade e dos atores sociais envolvidos pouco viáveis de serem exigidos dos auditores externos que realizam um serviço pontual e específico, em função da própria natureza do trabalho que realizam.

48.7.10. É nesse sentido que o BNDES sempre foi bastante cuidadoso na contratação e gestão dos contratos de serviço de auditorias do Fundo Amazônia, primando, de um lado, pelo cumprimento daquilo que estabelece o Decreto e os contratos de doação, sem olvidar-se, porém, do estabelecimento de limites entre aquilo que é de competência do BNDES, enquanto gestor do Fundo Amazônia, e do que seria efetivamente atribuição do auditor na realização do seu trabalho de *compliance*.

48.7.11. Pelo exposto, reitera-se que a contratação e a realização do trabalho dos auditores independentes contratados para os serviços de auditoria do Fundo Amazônia pelo BNDES, não apenas encontram-se em conformidade normativa, tendo em vista o que estabelece o Decreto 6.527/2008, como também atendem ao escopo delimitado no contrato de doação celebrado entre o BNDES e os doadores do Fundo. Ademais, conforme já destacado, os relatórios de tais auditorias têm sido encaminhados anualmente, tanto aos doadores do Fundo Amazônia quanto aos membros do COFA, não pendendo qualquer crítica em relação ao escopo do trabalho realizado.

48.7.12. Em face do exposto, o BNDES solicita que sejam observadas pelo TCU as considerações e evidências apresentadas acima e nos anexos, quando da elaboração da versão final de seu relatório.

48.8. Análise: o cerne da falha/impropriedade consiste no monitoramento a ser realizado por instância independente do BNDES, por área de Auditoria Financeira e Independente, não vinculada ao DEFAM, exatamente para que haja segregação de funções.

48.8.1. Na conjuntura atual, o DEFAM efetua o acompanhamento dos projetos e a última ação de controle interno efetuada no âmbito do Fundo remonta a 2013, tornando-se necessária a implantação de controles para aprimoramento e/ou revisão dos atos do DEFAM.

48.8.2. O relatório dos auditores independentes sobre as demonstrações financeiras aponta que foram examinadas as demonstrações financeiras do Fundo Amazônia (Fundo), que compreendem o balanço patrimonial e as respectivas demonstrações do resultado, das mutações do patrimônio líquido e dos fluxos de caixa, assim como o resumo das principais práticas contábeis e demais notas explicativas. Não foram encontrados elementos de análise de conformidade nos projetos de avaliação *ex post* KFW 2016.

48.8.3. Há divergência de interpretação do art. 1º c/c art. 7º do Decreto 6.527/2008 com relação à auditoria financeira contratada, uma vez que, sob a ótica da equipe, o conteúdo apresentado pela empresa de auditoria contratada pelo BNDES apresentado não contempla verificação da análise de conformidade nos projetos.

48.8.4. A auditoria externa segundo Franco e Marra (2001, p. 28), compreende o exame de documentos, de livros e registros contábeis, execução de inspeções e confirmações, internas e externas, relacionados com o controle do patrimônio, objetivando mensurar a exatidão desses registros e das demonstrações contábeis deles decorrentes.

48.8.5. As entidades do terceiro setor representam 56% dos portfólios dos projetos do Fundo Amazônia e a contabilidade nas entidades do terceiro setor passou por modificações com a vigência da Lei 12.101/2009, principalmente no que tange à gestão e controle de seus recursos. Esses recursos financeiros, que são aportados pelo Fundo Amazônia, são integralmente utilizados na cobertura das despesas das entidades do terceiro setor e na execução de suas atividades operacionais.

48.8.6. Torna-se necessário que o BNDES ao contratar anualmente serviços de auditoria externa para verificar a correta aplicação dos recursos provenientes das doações para a realização de aplicações não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal, contemple, ainda que em caráter amostral, elementos da execução financeira dos projetos em andamento.

48.8.7. Assim, ainda que haja uma sistemática de contratação de serviço de auditoria financeira que avalia a contabilidade, os controles internos, o fluxo e a movimentação financeira dos recursos do Fundo Amazônia, bem como serviço de auditoria de *compliance* (ou de cumprimento) propõe-se recomendar ao BNDES o encaminhamento expedido pela equipe.

48.9. Proposta de encaminhamento: Recomendar ao BNDES que avalie a possibilidade de, nas contratações de serviços de auditoria externa no âmbito do Fundo Amazônia, contemple em seu conteúdo, ainda que em caráter amostral, a correta aplicação dos recursos financeiros desembolsados à conta dos projetos em andamento.

## **II.7. Deficiências na Execução Física.**

49. Tipificação: Falhas/impropriedades

49.1. Situação encontrada: o Ofício de Requisição 4-10/2018-TCU/Secex-PA, de 6/4/2018, solicitou ao BNDES informar se houve emissão de relatório de acompanhamento, desembolsos, aditivos contratuais no exercício de 2018 e, em caso positivo, fossem apresentadas as alterações correspondentes aos projetos analisados pela equipe.

49.1.1. Em resposta, por meio da Nota AGS/DEFAM 33/2018, o BNDES informou que, no exercício de 2018, houve apenas a emissão de uma nota de acompanhamento e de um ofício referente ao acompanhamento do Programa Municípios Verdes.

49.1.2. Por meio da Nota de Acompanhamento AGS/DEFAM 29, de 10/4/2018, o BNDES relata irregularidades na prestação de serviços de Cadastro Ambiental Rural (CAR) pela empresa PILAR - Terraplenagem, Locações, Construções e Serviços Ltda. - ME, contratada para execução de serviços definidos no âmbito do Contrato 004/2016, firmado com o Núcleo Executor do Programa Municípios Verdes (NEPMV), com recursos oriundos da Colaboração Financeira com o BNDES firmada pelo Contrato 13.2.1297.1, de 26/5/2014.

49.1.3. O Contrato 13.2.1297.1, de 26/5/2014, foi firmado entre o BNDES e o Estado do Pará, por meio do NEPMV, no valor de R\$ 82.378.560,00, sendo objeto de verificação de conformidade pela equipe durante o trabalho de campo, não sendo detectadas irregularidades nas aquisições de bens e equipamentos por parte da beneficiária na amostra auditada.

49.1.4. Para operacionalizar o CAR e em decorrência do Contrato 13.2.1297.1, foi realizado o Pregão Eletrônico 001/2016 que, após homologado e adjudicado, deu origem aos Contratos 003/2016, firmado entre o NEPMV e a empresa Nortegego Agronegócio Ltda - ME, pelo valor global de até R\$ 3.302.322,30, e 004/2016, firmado entre o NEPMV e a empresa Pilar Terraplenagem, Locações, Construções & Serviços Ltda - ME, pelo valor global de R\$ 3.234.420,28.

49.1.5. Por meio do Ofício AGS/DEFAM 29, de 10/4/2018, o BNDES comunica ao NEPMV que, em vista das informações encaminhadas dando conta da apuração de denúncia contra a empresa Pilar Terraplenagem, Locações, Construções e Serviços Ltda - ME, a equipe de acompanhamento do BNDES não poderá realizar a comprovação da utilização de recursos na finalidade prevista relativa ao contrato de prestação de serviços de CAR firmado entre o NEPMV e a empresa Pilar, denunciada por fraude. Complementa o BNDES informando que nos casos em que

não se comprovar a aplicação de recursos, deve-se proceder a sua devolução, conforme estabelecido na Cláusula Terceira, inciso XXVII, do Contrato 13.2.1297.1, de 26/5/2014.

49.1.6. Por fim, o BNDES informa que em até 60 dias da emissão da correspondência, a saber 10/4/2018, emitirá boleto para restituição dos recursos pagos relativos ao contrato com a empresa Pilar, no valor de R\$ 2.038.525,44 e acrescidos de atualização pela TJLP, desde a data da liberação de recursos (27/6/2016) até a data de vencimento do boleto, quando deverá ser efetivada a devolução.

49.1.7. Assim, detectada a irregularidade na execução física, não houve débito configurado considerando que até 10/6/2018 o BNDES deve emitir boleto para devolução dos recursos, propondo-se, no bojo do acórdão decorrente deste trabalho, expedir determinação no sentido de que o BNDES comprove as medidas adotadas para a regularização da questão atinente ao Contrato 13.2.1297.1, especificamente com relação aos valores a serem reembolsados ao Fundo Amazônia pelo Governo do Estado do Pará.

49.1.8. Por outro lado, foi apurado na execução física impropriedade que deu causa à recomendação ao BNDES para que, como forma de conferir maior transparência, considerando que a FAS é intermediária das aquisições para as comunidades beneficiadas com recursos do Fundo Amazônia relativos a dois contratos amostrados 09.2.1336.1 e 16.2.0177.1, no sentido de que avalie, quando das aquisições de bens e serviços, na ocasião de repasse dos mesmos para as comunidades, seja anexada às notas fiscais/faturas ou outros instrumentos, declaração de recebimento, com a identificação do signatário, incluindo a comunidade que representa e a que contrato de financiamento do Fundo Amazônia pertence.

49.2. Objetos nos quais o achado foi constatado:

Contrato firmado com a FAS - R\$ 19.169.087,00 - 09.2.1336.1/2009

Contrato firmado com o Estado do Pará - R\$ 82.378.560,00 - 13.2.1297-1/2014

49.3. Critérios:

Decreto 6527/2008, art. 6º, *caput*; art. 7º, *caput*

Resolução 2201/2011, BNDES, art. 59; art. 60; art. 61; art. 63

49.4. Evidências:

Peça 74 - Ofícios de Requisição ao BNDES. - Elementos comprobatórios/Evidências - Ofícios de Requisição ao BNDES, folha 4.

Peça 85 - Nota AGS/DEFAM 33/2018 - Elementos comprobatórios/Evidências - Nota AGS/DEFAM 33/2018, folhas 1/6.

Peça 86 - Nota AGS/DEFAM 29/2018, de 10/4/2018. - Elementos comprobatórios/Evidências - Nota AGS/DEFAM 29/2018, de 10/4/2018, folhas 1/10.

Peça 87 - Ofício AGS/DEFAM n- 29/2018, de 10/4/2018 - Elementos comprobatórios/Evidências - Ofício AGS/DEFAM n- 29/2018, de 10/4/2018, folhas 1/2.

Peça 88 - Contrato 03/2016 - Norteggio - Elementos comprobatórios/Evidências - Contrato 03/2016 - Norteggio, folhas 1/47.

Peça 89 - Contrato 004/2016 - Pilar Terraplenagem. - Elementos comprobatórios/Evidências - Contrato 004/2016 - Pilar Terraplenagem, folhas 1/53.

Peça 93 - Informação Padronizada IP 01/2010, de 2/3/2010.

Peça 146 - Análise do Programa Municípios Verdes - PMV - Estado do Pará. - Elementos comprobatórios/Evidências - Análise do Programa Municípios Verdes - PMV - Estado do Pará, folhas 1/34.

Peça 145 - Análise Projeto Bolsa Floresta (Renda). - Elementos comprobatórios/Evidências - Projeto FAS - Análise, folhas 1/24.

Peça 152 - Comentários do Gestor - Parte 1. - Elementos comprobatórios/Evidências - Comentários do Gestor - Parte 1, folha 18/18.

49.5. Causas da ocorrência do achado:

Fraude na Execução Física na contratação efetivada pelo Governo do Estado do Pará (beneficiário).

49.6. Efeitos/Consequências do achado:

Devolução dos Recursos ao Fundo Amazônia. (efeito potencial)

Anulação do Contrato Firmado com a Pilar Terraplanagem. (efeito potencial)

49.7. Comentários dos Gestores

49.7.1. Com relação ao Contrato de Colaboração Financeira 13.2.1297.1, de 26/5/2014, entre o BNDES e o Estado do Pará/NEPMV, o BNDES procedeu à glosa dos valores pagos à empresa Pilar Terraplanagem, Locações e Construções e Serviços Ltda — ME. Estão em curso os trâmites para a devolução da totalidade dos recursos utilizados pelo Estado do Pará no pagamento a essa empresa, conforme Ofício AGS/DEFAM 29, de 10/04/2018 encaminhado ao NEPMV.

49.7.2. A respeito do Contrato de Colaboração Financeira 09.2.1336.1, de 24/11/2009, entre o BNDES e a Fundação Amazonas Sustentável (FAS), informamos que a instituição tem incorporados às suas práticas procedimentos similares aos recomendados pelo TCU e irá aprimorá-los conforme a orientação recebida.

49.8. Análise: os elementos apresentados pelo BNDES ratificam o encaminhamento proposto inicialmente, não merecendo reparos por parte da equipe de auditoria.

49.8.1. Assim, perdura a necessidade de o BNDES comprovar a devolução à conta do Fundo Amazônia, por parte do Governo do Estado do Pará, dos recursos indevidamente aplicados pela empresa Pilar Terraplanagem, Locações e Construções e Serviços Ltda – ME, da ordem de R\$ 2.038.525,44, devidamente corrigido pela TJLP desde 27/6/2016.

49.8.2. Com relação à impropriedade apurada na execução física no Programa Bolsa Floresta (Renda e Associação), firmado por meio do Contrato 09.2.1336.1 com a Fundação Amazonas Sustentável, perdura a necessidade de recomendar ao BNDES, na forma do encaminhamento proposto inicialmente pela equipe de auditoria.

49.9. Proposta de encaminhamento: Determinar ao BNDES que comprove as medidas adotadas para a regularização da questão atinente ao Contrato 13.2.1297.1, especificamente com relação aos valores (R\$ 2.038.525,44 corrigidos pela TJLP desde 27/6/2016) a serem reembolsados ao Fundo Amazônia pelo Governo do Estado do Pará; e

49.9.1. Recomendar ao BNDES que avalie, quando das aquisições de bens e serviços, na ocasião de repasse dos mesmos para as comunidades, seja anexada às notas fiscais/faturas ou outros instrumentos, declaração de recebimento, com a identificação do signatário, incluindo a comunidade que representa e a que contrato de financiamento do Fundo Amazônia pertence.

## **II.8. Competência do BNDES para atuação em matéria ambiental e/ou terras indígenas.**

50. Tipificação: Boas práticas.

50.1. Situação encontrada: por meio do Ofício 4-10/2018-TCU/Secex-PA, de 6/4/2018, foi solicitado ao BNDES informar qual o fundamento legal para atuação em área ambiental e por extensão em terras indígenas.

50.1.1. Em resposta, por meio da Nota AGS/DEFAM 33, de 19/4/2018, foi informado que o apoio financeiro do BNDES a projetos na área de meio ambiente e em terras indígenas tem amparo no seu Estatuto Social, o qual tem como fundamento legal a Lei 13.303/2016 (Estatuto Jurídico das Estatais). O objetivo primordial do BNDES, definido no art. 3º do Estatuto, é apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do País. Para cumprir essa finalidade, o banco pode exercer atividades bancárias e realizar operações financeiras de qualquer gênero (art. 9º do Estatuto).

50.1.2. O BNDES complementa que o Estatuto Social do BNDES possibilita, inclusive, o apoio financeiro não reembolsável destinado a projetos e investimentos de caráter social, nas áreas de meio ambiente e outras vinculadas ao desenvolvimento regional e social, observadas as normas regulamentares expedidas pela Diretoria (art. 10, V).

50.1.3. No caso prático, a Cláusula Quarta do Contrato 13.2.1266.1, firmado entre o BNDES e o ISA referente ao projeto Sociobiodiversidade no Xingu, estabelece condicionantes para utilização dos recursos, dentre elas condições ambientais, observância de posse regular, outorga pelo uso de recursos hídricos, anuência da Funai e documento de constituição do assentamento.

50.1.4. Em síntese, a competência do BNDES para atuação em matéria ambiental e/ou terras indígenas está delineada no ordenamento jurídico.

50.2. Objetos nos quais o achado foi constatado:

Ato normativo Normativo Interno do BNDES em matéria ambiental e/ou terra indígena.

50.3. Critérios:

Ata 1 de 20/02/2017, BNDES

Lei 13.303/2016, art. 1º

50.4. Evidências:

Peça 74 - Ofícios de Requisição ao BNDES. - Elementos comprobatórios/Evidências - Ofícios de Requisição ao BNDES., folha 4.

Peça 85 - Nota AGS/DEFAM 33/2018 - Elementos comprobatórios/Evidências - Nota AGS/DEFAM 33/2018, folha 6.

Peça 71 - Contrato 13.2.1266.1 - Fundo Amazônia e ISA - Elementos comprobatórios/Evidências - Contrato 13.2.1266.1 - Fundo Amazônia e ISA, folhas 7/9.

## II.9. A questão do Marco Legal.

51. Tipificação: Boas práticas,

51.1. Situação encontrada: por meio do Ofício 3-10/2018-TCU/Secex-PA, de 6/2/2018, foi solicitado ao BNDES documentação que informe sobre o marco legal de criação do Fundo Amazônia, incluindo (se houver) base legal para o funcionamento do Fundo nos moldes atuais.

51.1.1. Em resposta, por meio da Nota Conjunta AGS/DEFAM 7/2018 e AJ/JUAGS 1/2018, o BNDES expôs os seguintes fatos:

51.1.2. O Decreto 6.527/2008 autorizou, em seu art. 1º, a criação pelo BNDES de conta específica denominada Fundo Amazônia. A operacionalização do fundo ocorreu em setembro de 2008, quando foi aprovada sua criação pela Diretoria do BNDES, nos termos da Resolução BNDES 1640/2008.

51.1.3. O Fundo Amazônia não dispõe de personalidade jurídica, havendo sido criado pelo BNDES como uma conta contábil, o qual, nos termos do art. 1º, § 5º, do Decreto, cabe representar o Fundo judicial e extrajudicialmente.

51.1.4. De acordo com as regras impostas pelo Estatuto do BNDES, aprovado à época pelo Decreto 4.418/2002, merece destaque a autorização de destinação de recursos para a constituição de fundos específicos (art. 29), para ações passíveis de apoio pelo banco, em especial aquelas previstas no art. 9º, V, do Estatuto.

51.1.5. Verifica-se que o Fundo Amazônia não é um fundo instituído pelo Poder Público. Neste sentido, não é classificado como um "fundo público", não se submetendo à observância ao art. 167, IX da Constituição Federal, portanto. Ele foi constituído por norma interna que autorizou sua criação, nos termos do seu Estatuto Social, e não pelo Decreto 6.527/2008.

51.1.6. Acrescente-se a isso o fato de o Fundo Amazônia não possuir previsão de dotação orçamentária do orçamento geral da União no rol de suas fontes de recursos, sendo a totalidade de

seus recursos decorrente exclusivamente de doações, todas elas em conformidade com contratos firmados com doadores de recursos que aceitaram o aporte em fundo de natureza contábil e institucional do BNDES.

51.1.7. Dessa forma, conclui-se que o Fundo Amazônia não pode ser considerado um fundo constituído pelo poder público, não havendo inconstitucionalidade na sua criação, a qual ocorreu nos termos das normas aplicáveis ao BNDES, atendidas suas políticas operacionais e a governança do Fundo Amazônia prevista no Decreto 6527/2008, Na realidade, a atuação do BNDES, no que diz respeito ao tema, encontra fundamento no Decreto 6527/2008 e no seu Estatuto Social, possuindo semelhança com os demais fundos estatutários autorizados pelo art. 29 (atual art 45) do Estatuto Social.

51.1.8. Entende-se, portanto, que o Estatuto do BNDES permite, por meio de fundos específicos constituídos pelo BNDES, a realização de operação não reembolsável para apoiar atividades relacionadas ao meio ambiente.

51.1.9. Assim, a equipe conclui que o marco legal do Fundo Amazônia adere ao ordenamento jurídico pátrio.

51.2. Objetos nos quais o achado foi constatado:

Ato normativo Normativo Interno do BNDES - Criação/Funcionamento do Fundo.

51.3. Critérios:

Ata 1 de 20/02/2017, BNDES

Decreto 6527/2008, art. 1º, § 5º; art. 1º, *caput*

Resolução 4418/2002, BNDES, art. 9º, inciso V; art. 29, *caput*

Resolução 1640/2008, BNDES, art. 1º, *caput*

51.4. Evidências:

Peça 74 - Ofícios de Requisição ao BNDES. - Elementos comprobatórios/Evidências - Ofícios de Requisição ao BNDES., folha 3.

Peça 144 - Nota conjunta AGS\_DEFAM 07\_2018 . AJ\_JUAGS 01\_2018 - Elementos comprobatórios/Evidências - Nota Conjunta AGS/DEFAM 7/2018 e AJ/JU AGS 1/2018., folhas 1/3.

### III. Conclusão

52. De maneira geral, a partir do exame da gestão do Fundo Amazônia executado pelo BNDES e da análise das amostras dos projetos selecionados, verifica-se que os recursos do Fundo estão sendo utilizados de maneira adequada e contribuindo para os objetivos para o qual foi instituído.

53. De início, cumpre ressaltar a transparência no acesso às informações do Fundo, haja vista, a existência inclusive de *site* na Internet no qual são disponibilizados os dados e informações sobre os projetos e ações, com um grande grau de detalhamento.

54. Despiciendo dizer que para o alcance desse objetivo os registros no *site* devem ser mantidos de forma permanentemente atualizada, com vistas a refletir a efetiva situação de execução física e financeira.

55. Para a amostra nesta auditoria foram selecionados 4 projetos, 3 deles com instituições do terceiro setor e 1 com entidade da administração pública do Estado do Pará.

56. Os projetos desenvolvidos pelas instituições do terceiro setor amostrados ocorrem em lugares longínquos, áreas remotas da região Amazônica, algumas delas distando de cidades de pequeno porte mais de 10 horas de deslocamento, entre barco e transporte terrestre em estradas vicinais

57. São lugares extremamente carentes onde a presença do Estado é mínima, nos quais a eventual instalação de estruturas estatais seria muito onerosa e de difícil manutenção. Daí o porquê da existência e da atuação de instituições do terceiro setor que preenchem este vácuo.

58. No contato com as comunidades abrangidas nesses projetos percebeu-se a importância das ações desenvolvidas, bem como a seriedade com que elas são executadas, com a produção de resultados efetivos para as comunidades beneficiadas.

59. Nas ações selecionadas no projeto “Assentamentos Sustentáveis na Amazônia”, executado pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM, com o objetivo de apoiar em assentamentos do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incrá) no oeste do Pará, foi possível identificar, por exemplo, quanto ao eixo “Valorização da Floresta em Pé” a indicação em Relatório que a taxa média anual de desmatamento passou de 3,98% no período 2009-2012 para 0,9% no período 2013-2016, ou ainda que em 4 assentamentos (PA Moju, PA Bom Jardim, PA Cristalino e Núcleo PSA) houve uma redução média de desmatamento da ordem de 70%.

60. Na amostra selecionada das ações desenvolvidas no projeto relativo ao Contrato 09.2.1336.1, já concluído, que tinha como finalidade apoiar a implementação de ações do Programa Bolsa Floresta (PBF), executadas pela Fundação Amazonas Sustentável - FAS, e cujo objetivo era promover a contenção do desmatamento e melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais residentes em 16 Unidades de Conservação do Amazonas, abrangendo cerca de 10 milhões de hectares, destacou-se, aparte alguns pontos de ordem formal, o registro do incremento de cerca de 30% da renda média anual das famílias beneficiadas.

61. Com relação às ações amostradas do projeto desenvolvido pelo Instituto Socioambiental – ISA, que tem como objetivo apoiar a estruturação e o fortalecimento das cadeias de valor da sociobiodiversidade na Bacia do Xingu, compreendendo 11 municípios no estado de Mato Grosso e 2 municípios no Estado do Pará, deve ser enfatizado como resultado o seu caráter estruturante, com o fortalecimento das bases para a estruturação da cadeia produtiva de sementes no Parque Indígena do Xingu (PIX).

62. Na amostra realizada no Programa Municípios Verdes – PMV, entidade do Governo do Estado do Pará, verificou-se a ocorrência de entraves que atrapalharam sua execução, o que redundou em baixos níveis de execução do projeto até o momento.

63. No decorrer de sua execução foram feitas readequações ao projeto, com a inserção de novos atores, a inclusão de novos itens de apoio, a adequação do contrato às práticas atuais do Fundo Amazônia e a mitigação de riscos identificados.

64. Além dos entraves, quanto à amostra selecionada, neste projeto foi identificada a única irregularidade efetivamente referente a desvios de recursos do Fundo, o que também provocou atrasos na implementação da ação referente ao Cadastro Ambiental Rural. – CAR.

65. A empresa PILAR -Terraplanagem, Locações, Construções e Serviços LTDA-ME. (PILAR), contratada pelo Núcleo Executivo do Programa Municípios Verdes, entidade do Governo do Estado do Pará, para prestação de serviços de elaboração de Cadastro Ambiental Rural (CAR) em áreas cadastráveis de imóveis rurais de até quatro módulos fiscais em lotes dos municípios de Dom Eliseu, Santarém, Tailândia e Marabá, foi denunciada por adulteração dos cadastros à revelia dos produtores rurais.

66. Contudo, tal fato, já está em apuração, tendo resultado em emissão pelo BNDES de Nota concluindo como prejudicada a comprovação relativa à utilização de recursos referente a essa ação de Cadastro Ambiental Rural, bem como solicitação a devolução ao Fundo dos recursos malversados no valor de R\$ 2.018.525,44 acrescidos da atualização pela TJLP desde a data da liberação até o dia da efetiva devolução.

67. A mesma Nota do BNDES propôs fossem solicitados esclarecimentos sobre os desdobramentos da apuração das irregularidades encontradas, abrangendo inclusive o andamento o eventual conclusão do processo disciplinar que apura possíveis irregularidades na atuação dos membros da Comissão de Fiscalização do Contrato 004/2016-NEPMV, bem como seus impactos sobre a consecução da finalidade estabelecida no contrato firmado com o BNDES, em especial sobre o número de imóveis e áreas cadastradas no Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural, sendo demandadas, ainda, informações sobre o andamento da devolução de recursos pela Empresa Pifar ao NFPMV.

68. Em razão das alterações na estrutura de implementação do Programa Municípios Verdes e das irregularidades detectadas no Cadastro Ambiental Rural, o projeto teve prorrogada sua conclusão para 25/5/2020, o que prejudica, por ora, a avaliação da sua efetividade quanto aos resultados alcançados.

69. Ou seja, não há como mensurar neste momento em que medida as ações do projeto contribuíram para a consolidação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) de imóveis rurais e o fortalecimento da gestão ambiental municipal, de modo a combater o desmatamento e a degradação florestal no estado do Pará, que são os objetivos primários do Programa Municípios Verdes.

70. Este ponto, eventualmente, poderia ensejar ação complementar de fiscalização, até em razão da materialidade envolvida no PMV.

71. Nesse sentido, as propostas ora alvitradas objetivam garantir que as ações executadas no âmbito do Fundo Amazônia, a despeito de pequenos pontos de ordem formal, ainda que o nível de desempenho ora verificado seja bastante satisfatório, possam ser aprimoradas por meio do incremento da sua governança.

72. Ante essas considerações, submetemos os autos à consideração superior.

#### **IV. Proposta de encaminhamento**

73. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

73.1. Responsável: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

74.1.1. Determinação a Órgão/Entidade:

74.1.1.1. Determinar, com fundamento no art. 1º, parágrafo único, inciso II e art. 8º, § 3º, inciso VI, da lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação, que mantenha atualizadas as informações disponíveis para acesso no *website* do Fundo Amazônia, no tocante aos desembolsos e prazos de vigência dos ajustes contratuais.

74.1.1.2. Determinar que comprove as medidas adotadas para a regularização da questão atinente ao Contrato 13.2.1297.1, especificamente com relação aos valores (R\$ 2.038.525,44 corrigidos pela TJLP desde 27/6/2016) a serem reembolsados ao Fundo Amazônia pelo Governo do Estado do Pará.

74.1.2. Recomendação a Órgão/Entidade:

74.1.2.1. Avalie, quando das aquisições de bens e serviços, na ocasião de repasse dos mesmos para as comunidades, seja anexada às notas fiscais/faturas ou outros instrumentos, declaração de recebimento, com a identificação do signatário, incluindo a comunidade que representa e a que contrato de financiamento do Fundo Amazônia pertence.

74.1.2.2. Avalie a possibilidade de, nas contratações de serviços de auditoria externa no âmbito do Fundo Amazônia, contemple em seu conteúdo, ainda que em caráter amostral, a correta aplicação dos recursos financeiros desembolsados à conta dos projetos em andamento.

74.1.2.3. Avalie a possibilidade de priorizar no PAINT ações de controle no Fundo Amazônia.

74.1.2.4. Avalie a conveniência e oportunidade de quando da formalização de contratos de projetos a serem executados com recursos do Fundo Amazônia, além do prazo de execução, fixe o seu tempo máximo, evitando que se prolonguem por falta de ação ou planejamento inadequado do beneficiário.

74.1.3. Dar ciência:

74.1.3.1. Dar ciência ao BNDES do acompanhamento deficiente da execução contratual apurado nos quatro projetos selecionados na amostra e visitados nos trabalhos de campo, conforme detalhamento abaixo:

a) Projeto FAS: subutilização dos equipamentos instalados na Comunidade Terra Preta, tendo sido informado que a causa foi a demora na construção das instalações da marcenaria – contrapartida da

comunidade, em que pese o projeto estar concluído desde 31/12/2015 e os equipamentos terem sido adquiridos pela FAS em 31/7/2015, Nota Fiscal 9518;

b) Projeto IPAM: beneficiários fora do perfil traçado no Plano de Trabalho Aprovado do Projeto, sem o devido registro em instrumentos de acompanhamento das alterações procedidas pelo beneficiário.

c) Projeto ISA: avaria e consequente descarte de impressoras;

d) Projeto PMV: ausência de controles e/ou a fiscalização dos Contratos firmados pelo NEPMV durante a execução de projetos, exigindo-se e fazendo análise dos Relatórios previstos nos instrumentos contratuais firmados com as empresas Pilar e Nortegeo, para que sejam mitigados os riscos de fraudes como as ocorridas no contrato com a empresa Pilar, cabendo ao Fundo Amazônia /NEPMV avaliar a viabilidade de implantação de mecanismos de controles parciais ou, se já implantados, a verificação de sua efetividade.

74.1.3.2. Dar ciência ao BNDES do acompanhamento deficiente da execução contratual mediante descumprimento das normas de acompanhamento estabelecidas na Resolução Diretoria BNDES 2.201/2011, no tocante à emissão dos relatórios de acompanhamento estabelecidas no art. 61, § 2º, da Resolução, apuradas no Programa Bolsa Floresta (Renda e Associação), firmado por meio do Contrato 09.2.1336.1 com a Fundação Amazonas Sustentável e Projeto Sociobiodiversidade Produtiva no Xingu, firmado por meio do Contrato 13.2.1266.1 com o Instituto Socioambiental.

É o relatório.

## VOTO

Em exame, solicitação do Congresso Nacional decorrente do Ofício 502 (peça 1), de 27/6/2017, subscrito pelo Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, criada para investigar a atuação da Fundação Nacional do Índio (Funai) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), CPI-FUNAI-INCRA 2, na Câmara dos Deputados, Deputado Alceu Moreira, por meio do qual requer a realização de auditoria no Fundo Amazônia.

2. Este Tribunal, mediante o Acórdão 2.453/2017-TCU-Plenário (peça 44), conheceu a referida solicitação e determinou a realização de auditoria no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para verificar a conformidade na gestão dos recursos relativos ao aludido fundo, com foco na governança, na gestão operacional e no marco legal.

3. Passo a relatar os resultados obtidos com os trabalhos fiscalizatórios.

## II

4. Por meio do Decreto 6.527/2008, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES foi autorizado a gerenciar o valor das doações recebidas em espécie para aplicações não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável na Amazônia Legal (totalidade da área dos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão, a oeste do meridiano de 44°), contemplando as seguintes áreas:

- I. gestão de florestas públicas e áreas protegidas;
- II. controle, monitoramento e fiscalização ambiental;
- III. manejo florestal sustentável;
- IV. atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da vegetação;
- V. Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), ordenamento territorial e regularização fundiária;
- VI. conservação e uso sustentável da biodiversidade;
- VII. recuperação de áreas desmatadas.

5. Além disso, até 20% dos recursos recebidos podem ser alocados para o apoio ao desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em outros biomas brasileiros e em outros países com florestas tropicais.

6. Tais doações, nos termos do referido decreto, devem ser apropriadas pelo BNDES em uma conta específica denominada Fundo Amazônia (FA), que não se constitui no “fundo especial” normatizado pela Lei 4.320/1964, como discutirei adiante.

7. A aplicação dos recursos do Fundo Amazônia objetiva a redução contínua das taxas de desmatamento no Brasil e a contribuição para a redução das emissões de gases de efeito estufa causadas pelo desmatamento e pela degradação das florestas.

8. O BNDES, por meio de seu Departamento de Gestão do Fundo Amazônia, é o responsável pela captação de recursos, pela contratação e monitoramento dos projetos e ações apoiados. Por sua vez, o Fundo Amazônia conta com dois comitês: o Comitê Orientador (COFA) e o Comitê Técnico (CTFA).

9. O primeiro tem a atribuição de estabelecer diretrizes e critérios de aplicação dos recursos e zelar pela fidelidade das iniciativas do Fundo ao Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) e à Estratégia Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de

Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (ENREDD+).

10. O segundo é responsável pelos atestos da Emissão de Carbono Oriundas de Desmatamento (ED), calculada pelo Ministério do Meio Ambiente, devendo para tanto avaliar a metodologia de cálculo da área de desmatamento e a quantidade de carbono por hectare utilizada no cálculo das emissões.

11. Tais comitês são compostos por representantes do Governo Federal, dos governos dos estados da Amazônia Legal brasileira, da sociedade civil (organizações não governamentais, movimentos sociais, povos indígenas e setor empresarial) e da comunidade científica.

12. Os focos definidos nas Diretrizes e Critérios do Fundo Amazônia estabelecidos pelo COFA são apoiados por meio da apresentação direta de projetos estruturantes ou de projetos selecionados através de chamadas públicas promovidas diretamente pelo Fundo Amazônia (BNDES) ou por intermédio de instituições parceiras.

13. Segundo consta no sítio do Fundo Amazônia, ele “já está preparado para receber doações de governos estrangeiros e empresas nacionais e está se estruturando para receber doações de instituições multilaterais, de organizações não governamentais e também de pessoas físicas”.

14. Os benefícios para os doadores são: (a) garantia, pelos auditores externos, de que os recursos do FA serão aplicados em projetos que contribuam para a redução contínua de emissões futuras; (b) recebimento de um diploma correspondente ao montante da contribuição do doador para a redução das emissões de carbono decorrentes do desmatamento da Amazônia Brasileira em um período de referência determinado; (c) referência ao nome e ao valor da contribuição na lista de doadores anuais e no Relatório de Atividades do Fundo Amazônia, disponível na internet; e (d) participação na reunião anual dos doadores do Fundo Amazônia, em que os relatórios de desempenho do FA e seus projetos são apresentados.

15. Segundo o BNDES, atualmente, os doadores do Fundo Amazônia são o Governo da Noruega (R\$ 2,9 bilhões), a República Federativa da Alemanha (R\$ 192,6 milhões) e a Petróleo Brasileiro S.A./Petrobras (R\$ 17,2 milhões) e o total captado, até 24/7/2018, corresponde a R\$ 3.124.330.736,83.

16. O montante disponível para desembolsos a projetos apoiados está aplicado nos fundos de investimentos Gaia I e Gaia II, geridos pelo Banco do Brasil. No primeiro, são aplicados recursos oriundos dos doadores estrangeiros, enquanto no fundo Gaia II são aplicados exclusivamente os recursos oriundos das doações feitas pela Petrobras.

17. Atualmente existem 100 projetos apoiados (compreendendo os aprovados, os contratados e os concluídos), dos quais 92 já tiveram desembolso de parte ou da totalidade dos recursos previstos. Até a presente data, todas as liberações/desbolsos foram feitas com recursos do fundo Gaia I, isto é, com recursos recebidos da Noruega e da Alemanha.

18. Os três estados que mais possuem projetos apoiados são o Pará, o Mato Grosso e a Amazônia.

### III

19. A equipe de auditoria concluiu que, de maneira geral, os recursos do Fundo Amazônia estão sendo utilizados de maneira adequada e contribuindo para os objetivos para o qual foi instituído.

20. Como boas práticas foi apontada a transparência no acesso às informações do Fundo, com a existência de sítio na internet no qual estão disponibilizados os dados e informações sobre os projetos e ações, com um grande grau de detalhamento.

21. Tal fato demonstra, como ressaltou a equipe de auditoria, o cumprimento das disposições do Decreto 6.527/2008, que estabelece, em seus dois primeiros artigos, que o BNDES deve proceder às captações de doações, apropriá-las em conta específica denominada Fundo Amazônia e emitir diploma reconhecendo a contribuição dos doadores ao Fundo Amazônia, discriminando o nome do doador, o valor doado, a data da contribuição, o valor equivalente em toneladas de carbono e o ano da redução das emissões, disponibilizando tais informações na internet.

22. A equipe registou, ainda, que o marco legal do Fundo Amazônia está aderente ao ordenamento jurídico pátrio. O Decreto 6.527/2008 autorizou a criação pelo BNDES de conta específica denominada Fundo Amazônia, que o fez por meio da Resolução 1.640/2008; ato este autorizado pelo art. 45 do seu Estatuto Social (Decreto 4.418/2002).

23. Ressaltou que o Fundo Amazônia se constitui em fundo contábil e institucional do BNDES, não havendo qualquer previsão de dotação do orçamento geral da União como fonte de recurso (totalidade da receita é decorrente de doações, por meio de contratos firmados com os doadores).

24. Assim, reportando-se a uma das questões postas pelo solicitante da auditoria, asseverou a equipe de auditoria não haver inconstitucionalidade na criação do referido Fundo. Sua criação ocorreu “nos termos das normas aplicáveis ao BNDES, atendidas suas políticas operacionais e a governança do Fundo Amazônia prevista no Decreto 6.527/2008”. Ressaltou que “a atuação do BNDES, no que diz respeito ao tema, encontra fundamento no Decreto 6.527/2008 e no seu Estatuto Social, possuindo semelhança com os demais fundos estatutários autorizados pelo art. 45”, a seguir transcritos:

**Art. 45.** O BNDES poderá destinar recursos para a constituição de fundos específicos que tenham por objetivo precípuo apoiar, em conformidade com o regulamento aprovado pela Diretoria, o desenvolvimento de iniciativas concernentes aos estudos, programas e projetos de que tratam os incisos IV, V e VI do caput do art. 10.

**Art. 10.** O BNDES poderá também:

**IV** - efetuar aplicações não reembolsáveis em projetos ou programas de ensino e pesquisa, de natureza científica ou tecnológica, inclusive mediante doação de equipamentos técnicos ou científicos e de publicações técnicas a instituições que se dediquem à realização dos referidos projetos ou programas ou tenham dele recebido colaboração financeira com essa finalidade específica;

**V** - efetuar aplicações não reembolsáveis, destinadas especificamente a apoiar projetos e investimentos de caráter social, nas áreas de geração de emprego e renda, serviços urbanos, saúde, educação e desportos, justiça, alimentação, habitação, meio ambiente, recursos hídricos, desenvolvimento rural e outras vinculadas ao desenvolvimento regional e social, bem como projetos de natureza cultural, observadas as normas regulamentares expedidas pela Diretoria;

**VI** - contratar estudos técnicos e prestar apoio técnico e financeiro, inclusive não reembolsável, para a estruturação de projetos que promovam o desenvolvimento econômico e social do País;

25. Desta forma, o denominado Fundo Amazônia não se constitui em um fundo especial propriamente dito, disciplinado normativamente pela Constituição Federal e pela Lei 4.320/1964; mas sim em uma conta específica aberta no âmbito BNDES, para apropriação das doações recebidas para aplicação definida, nos termos do Decreto 6.527/2008.

26. A denominação de “Fundo” gera, por vezes, alguma confusão. Há alguns que são denominados fundos mas não o são, como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), que são autarquias federais, e o Fundo da Amazônia, que é uma conta específica para apropriação de doações.

27. Dentre as características obrigatórias dos fundos especiais previstos na Lei 4.320/1964, insere-se a previsão de que a receita a ele vinculada seja feita por meio de dotações orçamentárias:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

28. Portanto, considerando que o Fundo Amazônia não tem a ele vinculados recursos orçamentários (receita especificada em lei) e não se consubstancia em fundo especial, não é necessário que sua criação se dê por meio de lei. Nestas condições, acompanho o entendimento da unidade técnica sobre a questão.

29. Outra preocupação do solicitante da presente auditoria, refere-se à regularidade da atuação do BNDES na área ambiental e, por extensão, em terras indígenas, aventando eventual desvio de finalidade em relação às atribuições que lhe são conferidas por lei.

30. O BNDES informou que o apoio financeiro a projetos na área de meio ambiente e em terras indígenas tem amparo, além do Decreto 6.527/2008, no seu Estatuto Social que, por meio de seu art. 3º, estabelece ter objetivo de “apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do País”. E, para cumprir esta finalidade, pode exercer atividades bancárias e realizar operações financeiras de qualquer gênero (art. 9º), inclusive com apoio financeiro não reembolsável destinado a projetos e investimentos de caráter social, nas áreas de meio ambiente e outras vinculadas ao desenvolvimento regional e social (art. 10, inciso V).

31. Desta forma, entendeu a equipe de auditoria não haver incoerência ou desvio de finalidade na atuação do BNDES, uma vez que delineada no ordenamento jurídico pertinente.

32. Do Relatório de Atividades do BNDES, 2017, extraio o seguinte trecho:  
A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada em 2015 pelo Brasil e pelos demais estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), está intrinsecamente ligada a nossa atuação. Os temas presentes nos 17 objetivos e nas 169 metas constantes da agenda são contemplados com condições financeiras incentivadas em várias de nossas linhas de financiamento, como também em nosso apoio a projetos com recursos não reembolsáveis.

São exemplos disso os investimentos realizados em saúde (ODS 3), educação (ODS 4), saneamento (ODS 6), energias limpas (ODS 7), inovação (ODS 9) e mobilidade (ODS 11). Também os apoios não reembolsáveis realizados por meio do Fundo Amazônia, pela linha de restauração ecológica e pelo Fundo Clima, que contribuem para o enfrentamento do aquecimento global (ODS 13) e para a proteção e recuperação de ecossistemas terrestres e da biodiversidade (ODS 15).

33. Isto posto, acompanho o entendimento da unidade técnica.

#### IV

34. A equipe de auditoria, ante critérios de materialidade, relevância e risco, sob o endosso deste relator, selecionou quatro projetos para verificação *in loco*, a saber:

- (i) Bolsa Floresta, da Fundação Amazonas Sustentável/FAS (R\$ 19,1 milhões);
- (ii) Assentamentos Sustentáveis na Amazônia, do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia/IPAM (R\$ 24,9 milhões);
- (iii) Sociobiodiversidade Produtiva no Xingu, do Instituto Socioambiental/ISA (R\$ 8 milhões); e
- (iv) Programa Municípios Verdes, do Governo do Estado do Pará (R\$ 75,2 milhões).

35. Registrou a aludida equipe que os projetos desenvolvidos pelas instituições do terceiro setor amostrados (os três primeiros listados) ocorrem em lugares longínquos, mais precisamente em áreas remotas da região Amazônica, algumas delas distando de cidades de pequeno porte mais de dez horas de deslocamento, entre barco e transporte terrestre em estradas vicinais. Como relatou:

São lugares extremamente carentes onde a presença do Estado é mínima, nos quais a eventual instalação de estruturas estatais seria muito onerosa e de difícil manutenção. Daí o porquê da existência e da atuação de instituições do terceiro setor que preenchem este vácuo.

No contato com as comunidades abrangidas nesses projetos percebeu-se a importância das ações desenvolvidas, bem como a seriedade com que elas são executadas, com a produção de resultados efetivos para as comunidades beneficiadas.

36. Passo a seguir a abordar com maior minúcia os principais pontos examinados.

## V

37. Da análise dos três projetos relativos ao terceiro setor (Bolsa Floresta, da Fundação Amazonas Sustentável/FAS; Assentamentos Sustentáveis na Amazônia, do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia/IPAM; e Sociobiodiversidade Produtiva no Xingu, do Instituto Socioambiental/ISA), a equipe de auditoria identificou nível satisfatório de desempenho.

38. Em relação às ações do projeto Bolsa Floresta, já concluído e um dos primeiros apoiados pelo FA, que objetivava promover a contenção do desmatamento e melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais residentes em dezesseis Unidades de Conservação do Amazonas, abrangendo cerca de 10 milhões de hectares, o BNDES verificou que houve o incremento de cerca de 30% da renda média anual das famílias beneficiadas, diminuição da taxa de desmatamento (de 12,3 km<sup>2</sup> em 2010 para 3,5 km<sup>2</sup> em 2015) e evolução do associativismo dentro das unidades de conservação atendidas (cerca de 87% das associações estão formalizadas e atuantes; e 86% dos associados e beneficiados pelo programa são atuantes em suas respectivas associações) (peça 104, p.4 e 18).

39. Tal projeto foi concluído em outubro/2015 (período de implantação 31/3/2010 a 18/12/2015). Segundo relatório de avaliação de resultado (peça 104, p. 4): “foram mais de 570 comunidades beneficiadas, 9,4 mil famílias e 40 mil pessoas em unidades de conservação estaduais no Estado do Amazonas. Mais de 1.400 projetos de geração de renda e quase 900 projetos de apoio à organização comunitária também foram implementados nesse período. Todos esses definidos de maneira participativa em 460 oficinas de planejamento nas comunidades atendidas pelo Programa, com a participação de 31,8 mil pessoas”.

40. De modo geral, foram apoiadas atividades de capacitação, organização administrativa, infraestrutura, equipamentos, reuniões, assembleias, oficinas, apoio às reuniões de conselhos, dentre outras. Foram priorizados investimentos voltados para o incremento e melhoria do que já era desenvolvido pelas comunidades. A maioria dos itens de investimentos (batedeiras de açaí, barcos, secadores, motores de popa e de rabeta, embarcações com frigoríficos etc) foi adquirida pela FAS em Manaus e transportada até as comunidades (sempre que o custo de transporte justificou, foram realizados repasses às associações, que efetuam as compras diretamente). As cadeias prioritárias apoiadas no projeto foram: açaí, agricultura (incluindo a mandiocultura e sistemas agroflorestais), atividades comerciais (inclusive cantinas comunitárias), artesanato, borracha, cacau, castanha, criações (considerando pequenos animais como aves, suínos e caprinos), fruticultura, manejo florestal sustentável de pequena escala, óleos vegetais, pesca, pirarucu, piscicultura, quelônios e turismo de base comunitária (peça 68, p. 1/15 e peça 70, p.7).

41. Quanto às ações do projeto Assentamentos Sustentáveis na Amazônia, que objetiva apoiar, em assentamentos do Incra no oeste do Pará, o desenvolvimento de uma produção sustentável (produção familiar de fronteira para uma economia de baixo carbono) e a implementação de pagamento pelos serviços ambientais para famílias compromissadas com a redução do desmatamento, o BNDES atestou, quanto ao eixo “Valorização da Floresta em Pé”, que a taxa média anual de desmatamento passou de 3,98% no período 2009-2012 para 0,9% no período 2013-2016; e, em quatro assentamentos (PA Moju, PA Bom Jardim, PA Cristalino e Núcleo PSA), houve uma redução média de desmatamento da ordem de 70%.

42. O mencionado projeto (período de implantação 14/02/2012 a 14/05/2017) envolveu capacitação das equipes técnicas e assentados, disseminação das experiências adquiridas, compra de equipamentos de informática para o georreferenciamento e outros destinados à implementação das atividades produtivas sustentáveis.

43. O projeto Sociobiodiversidade Produtiva no Xingu objetivou apoiar a estruturação e o fortalecimento das cadeias de valor da sociobiodiversidade na Bacia do Xingu, abrangendo sementes e mudas florestais, borracha, castanha, pequi e frutas junto às populações indígenas, extrativistas e agricultores familiares, visando ao aumento da qualidade de vida dessas populações e à produção sustentável, agroflorestal e extrativista, compreendendo onze municípios no estado de Mato Grosso e dois municípios no Estado do Pará (período de implantação 01/04/2014 a 31/08/2017).

44. Com relação às ações do referido projeto, o BNDES enfatizou, como resultado de seu caráter estruturante, o fortalecimento das bases para a estruturação da cadeia produtiva de sementes no Parque Indígena do Xingu (PIX), mencionando, por exemplo (peça 117):

(a) o arranjo produtivo da semente e das cestas de produtos das Resex estão em fase de consolidação, com toda a infraestrutura (casas de semente e mini usinas implantadas) estabelecida garantindo a sustentabilidade dos impactos diretos e indiretos do Projeto;

(b) as metas relativas ao número de participantes (família, mulheres e indivíduos) foram alcançadas, inclusive, com a ampliação da meta com o número de organizações fortalecidas (resultados positivos são fatores de atração de novas organizações);

(c) a influência da Rede Sementes do Xingu ultrapassou a fronteira da região e tem inspirado o desenvolvimento de outros processos semelhantes - pode-se citar a Rede de Sementes do Portal da Amazônia e etnias do Parque Indígenas de Tumucumaque;

(d) ganho de gestão (gestão e organização social das comunidades no âmbito local (das cantinas e mini usinas) e no âmbito territorial (na gestão integrada do território e suas cadeias de valor); e, ii) maior entendimento das empresas sobre seus insumos e fornecedores; e

(e) superação das metas de produção de polpas e de sementes, atividades de uso sustentável da floresta.

45. O referido projeto envolveu inúmeras ações de apoio de logística de transporte das sementes, aquisição de insumos e materiais (kits de ferramentas, materiais de coleta, aquisição de balanças, projetor de multimídia, freezers, trator etc), recuperação de pasto degradado, construção de casas de sementes, dentre outras (peça 73).

46. Por sua vez, o único projeto do setor público auditado - Programa Municípios Verdes – PMV, do Governo do Estado do Pará, que objetiva apoiar a consolidação do Cadastro Ambiental Rural de imóveis rurais no Estado e fortalecer a gestão ambiental municipal, de modo a contribuir para o combate ao desmatamento e à degradação florestal, apresentou entraves que atrapalharam sua execução, o que redundou em baixos níveis de execução até momento (período de implantação de 26/05/2014 a 25/06/2020).

47. O programa referido tem como meta principal a redução do desmatamento no estado do Pará em 80% até 2020, sendo que, a partir de 2013, novos desmatamentos deverão ser compensados com reflorestamento, de modo a alcançar o desmatamento líquido zero.

48. Todavia, no decorrer de sua execução, foram feitas readequações ao projeto, com a inserção de novos atores, a inclusão de novos itens de apoio, a adequação do contrato às práticas atuais do Fundo Amazônia e a mitigação de riscos identificados (peça 110).

49. Além dos entraves, ressaltou a equipe de auditoria a identificação no referido projeto da única irregularidade efetivamente referente a desvios de recursos do Fundo, a saber, adulteração dos cadastros à revelia dos produtores rurais. Contudo, tal fato já está em apuração, tendo resultado em emissão pelo BNDES de parecer concluindo como prejudicada a comprovação relativa à utilização de

recursos referente a essa ação de Cadastro Ambiental Rural, bem como solicitação a devolução ao fundo dos recursos malversados no valor de R\$ 2.018.525,44, acrescidos da atualização pela TJLP desde a data da liberação até o dia da efetiva devolução. Propôs a equipe de auditoria que seja expedida determinação ao BNDES para que comprove a efetiva devolução da referida quantia pelo Governo do Estado do Pará.

## VI

50. A par dos bons resultados verificados na amostra selecionada, a equipe apontou alguns pontos que entendeu necessitar de algumas melhorias, a saber: (i) falhas no acompanhamento da execução contratual; (ii) desembolsos desvinculados do prazo contratual; (iii) ausência de previsão em normativo interno de prazos máximos para execução contratual; (iv) baixa frequência das ações de controle interno por parte do BNDES nos recursos do Fundo Amazônia; (v) conteúdo dos relatórios de auditorias externas apresentados não expressa a concreta averiguação dos projetos executados ou em execução, bem como a aplicação dos recursos a eles destinados; e (vi) deficiências na execução física.

51. Em relação às falhas no acompanhamento da execução contratual, a equipe de auditoria registrou que não foi respeitado, por exemplo, no caso do Programa Bolsa Floresta, o prazo mínimo estabelecido pelo normativo do BNDES (12 meses) para acompanhamento após liberação do recurso, uma vez que o último relatório de acompanhamento (RAc) ocorreu quase dois anos após a liberação da última parcela.

52. Segundo o BNDES, a emissão dos relatórios de acompanhamentos se constitui em apenas uma das atividades de acompanhamento dos projetos, sendo composto também de outras ações, que não necessariamente são formalizadas em Instrumentos de Acompanhamento (IACs), com o intuito de assegurar a adequada implantação do projeto, tais como: trocas de correspondências, e-mails e telefonemas frequentes entre a equipe de acompanhamento do BNDES e representantes do beneficiário para tratar de assuntos relativos à implantação do projeto; visitas *in loco* aos projetos, efetuadas pela equipe de acompanhamento do BNDES e pelos interlocutores do Fundo Amazônia com a presença da equipe técnica do Banco (representantes dos doadores, auditores gerais e equipes de monitoramento dos países doadores, membros do COFA, dentre outros); participação da equipe do BNDES em eventos de divulgação dos resultados parciais, tais como seminários, lançamentos de publicações e vídeos, reuniões e assembleias, etc.

53. Em relação ao projeto Bolsa Floresta especificamente, o aludido banco informou que, à exceção do RAc, todos os demais instrumentos de acompanhamento foram elaborados com a periodicidade prevista no art. 61 da Resolução Dir BNDES 2.201/2011, não tendo havido comprometimento da correta conclusão do projeto.

54. Pelos resultados obtidos nesta auditoria, com efeito, não se verificou prejuízo ao aludido projeto pelo fato apontado. De qualquer forma, mostra-se razoável a proposta da equipe de auditoria de expedir ciência ao BNDES.

55. Quanto aos desembolsos desvinculados do prazo contratual, após as explicações do BNDES, ficou esclarecido que, na verdade, ocorreu a ausência de alimentação tempestiva do *site* com dados atualizados sobre os prazos de execução dos projetos, o que já teria sido corrigido. De toda forma, a equipe propôs que fosse expedida determinação ao BNDES para que mantenha atualizadas as informações disponíveis para acesso no *website* do Fundo Amazônia, no tocante aos desembolsos e prazos de vigência dos ajustes contratuais. Encaminhamento suficiente, a meu ver, é a expedição de recomendação à estatal.

56. A equipe de auditoria ponderou, ademais, que, apesar de não ter se confirmado desembolso desvinculado do prazo contratual, não há a fixação de prazo máximo de execução dos projetos o que

poderia causar sua elasticidade sem motivo justo, em virtude, tão somente, da falta de ação ou planejamento adequado do beneficiário. Assim, propôs também que seja expedida recomendação ao aludido banco para que avalie a conveniência e oportunidade de fixar, além do prazo de execução, o seu tempo máximo, evitando que se prolonguem por falta de ação ou planejamento inadequado do beneficiário.

57. Verifico que, em resposta a questionamento da equipe de auditoria, o BNDES informou que os contratos de apoio financeiro possuem, desde 2014, prazo limite para a execução do objeto contratual e que a prorrogação desse prazo pode ser autorizada, a critério daquele banco, a depender da adequação das justificativas apresentadas pelo beneficiário (peça 85, p.5).

58. Neste contexto, observo que a instituição já estabelece mecanismo que intenta obstaculizar o receio da equipe de auditoria, com a análise prévia da adequabilidade de eventual adiamento da execução dos contratos firmados. Assim, considero despicienda a recomendação proposta.

59. A equipe de auditoria registrou ser relevante o acompanhamento já executado nos projetos apoiados e importantes os contatos permanentes que a equipe do BNDES mantém com os beneficiários dos recursos do Fundo, com visitas realizadas, tanto pela equipe quanto pelos doadores, auditores gerais e outros.

60. Todavia, considerando que foi observado que o Fundo Amazônia não fez parte do escopo específico de auditoria interna nos anos de 2015 e 2016 (o último trabalho foi em 2013), ressaltou a aludida equipe ser necessário haver “um acompanhamento mais sistemático, com periodicidade definida, que gere um relatório de avaliação dos projetos escolhidos, sob o ponto de vista da Auditoria Interna e não do setor operacional do BNDES, responsável pela gestão dos recursos do Fundo”. Destarte, propôs que seja recomendado ao banco que avalie a possibilidade de priorizar no plano de fiscalização interna ações de controle no Fundo Amazônia.

61. O BNDES entende que não há prejuízo ao controle dos recursos do FA ante a não realização de auditoria pelo controle interno do banco. Isso porque o referido fundo é objeto de auditoria externa, de auditorias feitas pelos doadores e pelo próprio BNDES, com a instituição de práticas de monitoramento e avaliação dos resultados (M&A). Informou que, a partir de 2011, passou a contar com uma estrutura formal apartada do processo de concessão de apoio financeiro com equipe dedicada à gestão dessas atividades de M&A e que, nesse contexto se insere o processo de M&A do Fundo Amazônia.

62. Apesar do alegado, considero que a atuação do controle interno do banco se reveste em importante ponto de controle, principalmente quando se considera que as demais auditorias, à exceção daquela feita pela área operacional do programa, limitam-se à análise dos aspectos financeiros, sem se deter na execução física das ações pactuadas. Assim, entendo oportuna a recomendação proposta no sentido de serem incluídas ações de controle no Fundo Amazônia de forma periódica, ainda de forma amostral, no plano de fiscalização (PAINT).

63. Em relação aos relatórios da auditoria externa contratada, apresentados pelo BNDES, a equipe ressaltou que não foram encontradas análises de conformidade dos projetos (apenas das demonstrações financeiras do Fundo: demonstrações do resultado, mutações do patrimônio líquido, fluxos de caixa e resumo das principais práticas contábeis). Ou seja, o conteúdo dos relatórios não expressa a concreta averiguação dos projetos executados ou em execução, bem como a aplicação dos recursos a eles destinados.

64. Para o BNDES, o escopo da análise da auditoria externa contratada encontra-se dentro do exigido pelos contratos firmados com os doadores e pelo que estabelece o Decreto 6.527/2008. Destaca, por outro lado, que “a contratação de uma auditoria externa ao BNDES para realizar a verificação da execução físico-financeira dos projetos apoiados poderia trazer algumas questões sensíveis, do ponto de vista institucional, como por exemplo, vir a ser entendida como uma

substituição de atribuições de competência exclusiva de técnicos do Banco”.

65. Ademais, segundo entende, “a execução físico-financeira, em especial dos projetos apoiados pelo Fundo Amazônia, haja vista suas peculiaridades, envolve avaliações para tomada de decisões operacionais que demandam, quase sempre, um nível de envolvimento e conhecimento prévio, contextualizado da realidade e dos atores sociais envolvidos”, o que seria pouco viável de ser exigido dos auditores externos que realizam um serviço pontual e específico.

66. Para a unidade técnica é importante que seja realizado monitoramento dos projetos por instância independente do BNDES, não vinculada ao Departamento de Gestão do Fundo Amazônia (DEFAM), criado com o objetivo de conduzir a gestão operacional do Fundo Amazônia e responsável pelo acompanhamento dos projetos, para que haja segregação de funções.

67. Neste contexto, ressalta que é necessário que a auditoria externa contratada anualmente contemple em seu conteúdo, ainda que em caráter amostral, a correta aplicação dos recursos financeiros desembolsados à conta dos projetos em andamento. É que é neste sentido que interpreta o disposto no art. 7º do Decreto 6.527/2008 (Art. 7º O BNDES contratará anualmente serviços de auditoria externa para verificar a correta aplicação dos recursos referidos no *caput* do art. 1º).

68. É dizer, os trabalhos desenvolvidos pela auditoria externa devem contemplar também a verificação da análise de conformidade nos projetos. Nesse desiderato, a equipe propôs a expedição de recomendação ao BNDES que avalie a possibilidade de incluir tal escopo no contrato de auditoria externa.

69. Há que se ressaltar que a natureza dos acompanhamentos realizados pela área operacional do BNDES não se confunde com o aumento do escopo da auditoria externa ora proposto pela equipe de auditoria. A primeira visa primordialmente, além da verificação físico-financeira, a readequação, se necessário, dos rumos do projeto, objetivando a boa condução das ações. A segunda tem por objetivo a certificação do atingimento das metas pactuadas, ainda que de modo amostral, o que me parece ser de bom alvitre. Acolho a proposição.

## VII

70. Além dos achados de cunho geral, acima referidos, a equipe de auditoria também destacou os resultados obtidos com a verificação *in loco* realizada em maio de 2018 (peças 145/148).

71. Em relação ao projeto executado pela Fundação Amazonas Sustentável/FAS (Bolsa Floresta), a equipe de auditoria selecionou para visita duas das dezesseis unidades de conservação beneficiárias: RDS Rio Negro (em seis comunidades) e Uatumã (três comunidades), cujos resultados pormenorizados estão à peça 145.

72. O apoio oferecido se destinava à aquisição de serrarias portáteis, de um trator, de material de construção para pousada comunitária, de canoa de alumínio, de motor de polpa, de rádio, de grupo gerador, de trator; de cultivo de hortaliças, , aquisição de equipamentos para realização de artesanato, plano de manejo, instalação de marcenaria e de casa de farinha, criação de pequenos animais, instalação de rádio, construção de um complexo educacional com vistas a valorizar o conhecimento do homem da floresta etc.

73. Em suma, a equipe de auditoria ressaltou que não foram identificadas irregularidades graves, indicativas de dano. Porém, considerou ser necessária a instituição de controles durante a execução de projetos e avaliação de efetividade dos projetos implantados nas comunidades beneficiadas, tendo em vista a constatação: (a) de subutilização dos equipamentos instalados na Comunidade Terra Preta/Rio Negro; e (b) de que diversos materiais destinados à fabricação de artesanato, doados à ACS Rio Negro, ainda se encontravam na embalagem (à disposição da comunidade Terra Preta para ser utilizado na fabricação de artesanatos, no âmbito do Programa de Geração de Renda).

74. Ainda, com o intuito de conferir maior transparência, considerando que a FAS é intermediária das aquisições para as comunidades beneficiadas com recursos do Fundo Amazônia, a equipe propôs que seja recomendado que quando do repasse de bens e serviços para as comunidades, seja anexada às notas fiscais/faturas ou outros instrumentos, declaração de recebimento, com a identificação do signatário, incluindo a comunidade que representa e a que contrato de financiamento do Fundo Amazônia pertence.

75. A equipe registrou que o projeto é “de extrema importância para as comunidades atendidas, que o tem como uma alternativa para aumento de renda familiar, seja pela venda dos artesanatos, das hortaliças, do turismo ou outra atividade apoiada” e, ainda, “que as pessoas se sentem valorizadas pelo exercício dessas atividades, considerando as limitações impostas pelas distâncias das comunidades entre si e destas com a Capital”.

76. Nesse contexto, ressaltou depoimento dado à equipe de auditoria na Comunidade de Marajá/RDS Rio Negro, reportada da seguinte forma:

Em conversa com membro da equipe de auditoria, um senhor pertencente à comunidade informou que os recursos do Fundo Amazônia os têm auxiliado muito. Anteriormente, por escassez de recursos financeiros, só conseguiam cultivar no período da chuva e que atualmente conseguem produzir o ano todo, contando com os recursos e insumos disponibilizados pelo Projeto, tendo mencionado os relativos à irrigação e adubação como os mais importantes.

77. Em relação ao projeto conduzido pelo Núcleo Executor do Programa Municípios Verdes – NEPMV, vinculado ao Gabinete do Governador do Estado do Pará (Programa Municípios Verdes), a equipe visitou os municípios de Belém, São Miguel do Guamá, Mãe do Rio, Paragominas e Altamira. Foi objeto de verificação a ação relativa à capacitação e estruturação dos municípios para gestão ambiental (aquisição de máquinas e equipamentos nacionais) (peça 146).

78. Foram constatadas a existência e a utilização de todos os equipamentos adquiridos, à exceção de um aparelho de GPS, que foi furtado da Divisão de Fiscalização, consoante Boletim de Ocorrência registrado em 16/2/2017, cuja a cópia foi apresentada a esta equipe de auditoria.

79. No tocante ao projeto conduzido pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia/IPAM (Assentamentos Sustentáveis na Amazônia), a visita *in loco* observou duas ações: (a) estruturação da Cadeia Produtiva das Sementes Florestais no Parque Indígena do Xingu (construção da casa de semente do Polo Pavuru) e das Aldeias Piyulaga, Samaúma e Tuiararé (aquisição de equipamentos de informática, GPS, barco, ferramentas, consultoria, balanças); e (b) estrutura de coordenação e governança interna (aquisição de veículos, equipamento de informática, scanner, consultoria) (peça 147).

80. A equipe de auditoria registrou que, da amostra selecionada de 30 equipamentos, foi encontrado furto de um microcomputador em Canarana-MT na casa dos Wauras (povo que habita à aldeia Piyulaga) e a avaria de uma impressora no Polo Pavuru, ambos adquiridos com recursos do projeto. Por sua vez, foi constatada a execução das casas de sementes previstas e dos demais elementos programados.

81. Ressaltou a equipe, mais uma vez, a necessidade de fortalecimento de controles durante a execução de projetos. Registrou, ainda, a verificação de beneficiários fora do perfil traçado no Plano de Trabalho Aprovado do Projeto, sem o devido registro em instrumentos de acompanhamento das alterações procedidas. Todavia, a equipe reconhece que há possibilidade de ampliação dos grupos atendidos, mas que tal acontecimento deve constar dos instrumentos de acompanhamento do BNDES, o que não foi observado.

82. Relativamente ao projeto executado pelo Instituto Socioambiental/ISA (Sociobiodiversidade Produtiva no Xingu), a visita *in loco* em Altamira, destacou duas ações: (a) Desenvolvimento e Implantação de Modelo de Produção Sustentável em Pequenas Propriedades

Rurais Localizadas em três assentamentos em municípios no oeste do Pará (ações de capacitação e aquisição de equipamento e veículo); (b) pagamento pelo desmatamento evitado para 350 famílias do entorno da BR 230 – Rodovia Transamazônica (peça 148).

83. Não foram encontradas irregularidades graves, além da necessidade, já mencionada, da instituição de controles durante a execução de projetos, para evitar alguns casos pontuais, como a existência de beneficiários fora do perfil traçado no Plano de Trabalho e a divergência entre o *quantum* indicado em pesquisa prévia de preços de alguns produtos e o efetivamente adquirido.

#### VIII

84. Como se pode extrair dos elementos trazidos pela equipe de auditoria, apesar da necessidade de pequenos ajustes pontuais, o Fundo Amazônia tem sido satisfatoriamente gerido, sem indícios, considerando o escopo da auditoria realizada, de irregularidades graves que deponham contra o bom atingimento dos objetivos ou a boa aplicação dos recursos a ele atinentes.

85. Registro, por fim, o pedido da comissão solicitante de que os resultados desta auditoria sejam encaminhados à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, uma vez que a CPI já concluiu seus trabalhos (peça 2, p.4).

Ante o exposto, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 12 de setembro de 2018.

VITAL DO RÊGO  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2147/2018 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.242/2017-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessada: Comissão Parlamentar de Inquérito criada para investigar a atuação da Fundação Nacional do Índio (Funai) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), CPI-FUNAI-INCRA 2, na Câmara dos Deputados.
4. Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Pará (Secex-PA).
8. Representação legal: Juliana Calixto Pereira (OAB/RJ 130.070).

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de relatório de auditoria realizada no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em virtude de solicitação da Comissão Parlamentar de Inquérito Funai-Incra 2 da Câmara dos Deputados e autorizada por este Tribunal mediante o Acórdão 2.453/2017-TCU-Plenário;

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

9.1. determinar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social que apresente ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, as medidas adotadas para a regularização da questão atinente ao Contrato 13.2.1297.1, especificamente com relação aos valores a serem reembolsados ao Fundo Amazônia pelo Governo do Estado do Pará;

9.2. recomendar ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social que:

9.2.1. mantenha atualizadas, nos termos do art. 1º, parágrafo único, inciso II e art. 8º, § 3º, inciso VI, da Lei 12.527/2011, as informações disponíveis para acesso no *website* do Fundo Amazônia, no tocante aos desembolsos e prazos de vigência dos ajustes contratuais;

9.2.2. avalie, quando das aquisições de bens e serviços, na ocasião de repasse dos mesmos para as comunidades, a pertinência de ser anexada, às notas fiscais/faturas ou outros instrumentos, declaração de recebimento com a identificação do signatário, incluindo a comunidade que representa e a que contrato de financiamento do Fundo Amazônia pertence;

9.2.3. avalie a possibilidade de que, nas contratações de serviços de auditoria externa no âmbito do Fundo Amazônia, seja contemplada, ainda que em caráter amostral, a verificação da correta aplicação dos recursos financeiros desembolsados à conta dos projetos em andamento;

9.2.4. avalie a possibilidade de incluir de forma periódica, ainda que em caráter amostral, no Plano de Fiscalização do controle interno (PAINT) ações de controle no Fundo Amazônia;

9.3. dar ciência ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social da ocorrência de descumprimento das normas de acompanhamento estabelecidas na Resolução Diretoria BNDES 2.201/2011, no tocante à emissão dos relatórios de acompanhamento estabelecidas no art. 61, § 2º, da Resolução, apuradas no Programa Bolsa Floresta (Renda e Associação), firmado por meio do Contrato 09.2.1336.1 com a Fundação Amazonas Sustentável e Projeto Sociobiodiversidade Produtiva no Xingu, firmado por meio do Contrato 13.2.1266.1 com o Instituto Socioambiental;

9.4. encaminhar cópia da presente deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, bem assim das peças 145 a 148, à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; e

9.5. considerar integralmente atendida a presente solicitação.

## 10. Ata nº 35/2018 – Plenário.

11. Data da Sessão: 12/9/2018 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2147-35/18-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, José Múcio Monteiro, Ana Arraes, Bruno Dantas e Vital do Rêgo (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
RAIMUNDO CARREIRO  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
VITAL DO RÊGO  
Relator

Fui presente:

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

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 019.657/2023-4

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional.

Interessada: Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a liberação e utilização de recursos públicos para organizações não governamentais ou organizações da sociedade civil de interesse público (CPI das ONGs).

Unidades Jurisdicionadas: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), organizações não governamentais (ONGs) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) com atuação na Região Amazônica.

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. SOLICITAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. INVESTIGAÇÃO DA LIBERAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA ONGS E OSCIPs NA REGIÃO AMAZÔNICA. ENCAMINHAMENTO DE DOCUMENTOS AO ÓRGÃO SOLICITANTE. ARQUIVAMENTO.**

## RELATÓRIO

Início este Relatório transcrevendo, com alguns ajustes de forma e fundamentado no inciso I do § 3º do art. 1º da Lei 8.443, de 16/7/1992, parte da instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Desenvolvimento Sustentável (SecexDesenvolvimento) e autuada como peça 9:

### “INTRODUÇÃO

1. Trata-se do Ofício 14/2023-CPIONGS (peça 3), de 20/6/2023, por meio do qual o Exmo. Senador Plínio Valério, presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a liberação e utilização de recursos públicos para organizações não governamentais (ONGs) ou organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), encaminha o Requerimento 23/2023-CPIONGS (peça 4).

2. O documento encaminhado, de autoria do Exmo. Senador Márcio Bittar, requer do Tribunal de Contas da União as seguintes informações sobre a atuação de ONGs e OSCIPs na região amazônica (peça 4, p. 1-2):

1) Cópia integral de todos os processos de tomada de contas que envolvam organizações não governamentais ou organizações da sociedade civil de interesse público com atuação na região amazônica.

2) Listagem de organizações não governamentais e de organizações da sociedade civil de interesse público que mantenham contratos, termos de parceria, termos de cooperação ou instrumento congênere com a União, especificando qual o objeto de cada um dos instrumentos.

3) Listagem de contratos, termos de parceria, termos de cooperação ou instrumento congênere firmados com organizações não governamentais ou organizações da sociedade civil de interesse público que estejam sob fiscalização do Tribunal.

4) Listagem de contratos, termos de parceria, termos de cooperação ou instrumento congênere firmados com organizações não governamentais ou organizações da sociedade civil de interesse público que possuam graves indícios de irregularidade.

### EXAME DE ADMISSIBILIDADE

3. Os artigos 4º, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008 e 232, inciso III, do Regimento Interno do

TCU conferem legitimidade ao presidente de comissão parlamentar, quando por ela aprovada, para solicitar informações ao Tribunal de Contas da União.

4. Assim, legítima a autoridade solicitante, cabe o conhecimento do expediente como solicitação do Congresso Nacional.

#### **EXAME TÉCNICO**

5. Com vistas a atender à solicitação, realizaram-se consultas aos sistemas informatizados do Tribunal. As sessões a seguir apresentam resposta para cada um dos itens requisitados pela CPI das ONGs (Requerimento 23/2023-CPIONGS, peça 4).

**1) Cópia integral de todos os processos de tomada de contas que envolvam organizações não governamentais ou organizações da sociedade civil de interesse público com atuação na região amazônica.**

6. A planilha à peça 8 (item não digitalizável) relaciona processos de Tomada de Contas Especial que envolvem organizações não governamentais ou organizações da sociedade civil de interesse público com atuação na Amazônia Legal.

7. É importante observar que os processos do estado do Maranhão podem apresentar alguns casos de organizações que efetivamente não atuam na região amazônica, visto que apenas parte do estado faz parte da Amazônia Legal.

8. Além disso, as situações jurídicas das entidades elencadas podem ter sido modificadas no decorrer do tempo.

**2) Listagem de organizações não governamentais e de organizações da sociedade civil de interesse público que mantenham contratos, termos de parceria, termos de cooperação ou instrumento congênere com a União, especificando qual o objeto de cada um dos instrumentos.**

9. Este Tribunal não dispõe de listagem das organizações não governamentais e das organizações da sociedade civil de interesse público que mantêm contratos, termos de parceria, termos de cooperação ou instrumento congênere com a União.

**3) Listagem de contratos, termos de parceria, termos de cooperação ou instrumento congênere firmados com organizações não governamentais ou organizações da sociedade civil de interesse público que estejam sob fiscalização do Tribunal; e**

**4) Listagem de contratos, termos de parceria, termos de cooperação ou instrumento congênere firmados com organizações não governamentais ou organizações da sociedade civil de interesse público que possuam graves indícios de irregularidade.**

10. A planilha à peça 8 (item não digitalizável) contempla o número do registro no sistema SIAFi das transferências voluntárias que são objeto de Tomadas de Contas Especial que envolvem ONGs ou OSCIPs com atuação na Amazônia Legal.

11. É importante observar que a existência de processo de Tomada de Contas Especial instaurado no TCU não implica, necessariamente, comprovação de ocorrência de irregularidade.

12. Por fim, propõe-se o envio, ao solicitante, de cópias dos acórdãos referentes a três auditorias realizadas em diferentes momentos por este Tribunal em programas e fundos que direta ou indiretamente financiaram a atuação de organizações do terceiro setor na Amazônia Legal. São elas:

a) Avaliação da gestão dos recursos provenientes de doações de entidades nacionais ou internacionais ao Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG7 (TC 015.053/2009-4, Acórdão 2302/2009-TCU-Plenário, relator Ministro André Luís de Carvalho).

b) Avaliação da gestão dos recursos do Fundo Amazônia, com foco na governança, gestão operacional e marco legal (TC 018.242/2017-0, Acórdão 2147/2018-TCU-Plenário, relator Ministro Vital do Rêgo).

c) Avaliação dos contratos de repasse no âmbito do Fundo Amazônia, investigando o objeto dos programas aprovados, a utilização dos recursos disponibilizados, a efetividade dos programas desenvolvidos, a correlação com os objetivos do fundo, a origem dos recursos aportados e a

legalidade dos atos normativos de constituição, funcionamento e operação (TC 020.974/2019-1, Acórdão 1107/2023-TCU-Plenário, relator Ministro Aroldo Cedraz).

13. Nenhum desses trabalhos constatou a ocorrência de irregularidades graves na celebração de contratos, termos de parceria, termos de cooperação ou instrumento congênere com as entidades beneficiadas com recursos geridos pelo PPG7 ou Fundo Amazônia.

### CONCLUSÃO

Tendo em vista as consultas realizadas aos sistemas informatizados do Tribunal, propõe-se encaminhar os seguintes documentos e acórdãos ao Exmo. Sr. Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Senado Federal destinada a investigar a liberação e utilização de recursos públicos para organizações não governamentais (ONGs) ou organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), Senador Plínio Valério:

a) relação de processos de Tomada de Contas Especial que envolvem organizações não governamentais (ONGs) ou organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) com atuação na Amazônia Legal (planilha em formato Excel à peça 8, item não digitalizável);

b) cópia dos Acórdãos 2302/2009, 2147/2018 e 1107/2023, todos do Plenário, acompanhados dos respectivos relatórios e votos.

Além disso, propõe-se conceder, aos membros da CPI das ONGs ou a seus representantes, acesso aos processos relacionados na planilha à peça 8 (item não digitalizável).

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

14. Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 14/2023-CPIONGS, de 20/6/2023, pelo presidente da CPI das ONGs, com base no Requerimento 23/2023-CPIONGS, de autoria do Senador Márcio Bittar, propondo:

a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea 'b', da Resolução-TCU 215/2008;

b) encaminhar ao solicitante, em meio magnético e observando as orientações do Ofício 14/2023-CPIONGS (peça 3), os seguintes documentos:

b.1) relação de processos de Tomada de Contas Especial que envolvem organizações não governamentais (ONGs) ou organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) com atuação na Amazônia Legal (planilha em formato Excel à peça 8, item não digitalizável);

b.2) cópia dos Acórdãos 2302/2009, 2147/2018 e 1107/2023, todos do Plenário, acompanhados dos respectivos relatórios e votos;

c) conceder, aos membros da CPI das ONGs ou a seus representantes, acesso aos processos relacionados na planilha à peça 8 (item não digitalizável);

d) dar ciência da decisão que vier a ser adotada ao presidente da CPI das ONGs, Exmo. Senador Plínio Valério, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo 'Comunicações' do e-TCU;

e) considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos artigos 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008.”

2. Considerando que o encaminhamento inicialmente sugerido pela SecexDesenvolvimento não atendia a totalidade dos pedidos feitos pela Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a liberação e utilização de recursos públicos para organizações não governamentais ou organizações da sociedade civil de interesse público (CPI das ONGs), decidi restituir os autos à Secretaria desta Corte de Contas para que fosse diligenciada a Controladoria-Geral da União (CGU) a fim de obter subsídios em relação à listagem de organizações não governamentais e de organizações da sociedade civil de interesse público que mantenham contratos, termos de parceria, termos de cooperação ou instrumentos congêneres com a União, especificando qual o objeto de cada um dos instrumentos.

3. De posse dos esclarecimentos prestados pela CGU, a SecexDesenvolvimento novamente se pronunciou nos autos, dessa vez por meio da instrução de peça 20, que segue parcialmente colacionada abaixo com os usuais ajustes de forma:

“EXAME TÉCNICO

8. Após a realização da diligência (peça 14), a CGU encaminhou sua manifestação. Inicialmente, a CGU informou que recebeu demanda coincidente encaminhada pela CPI das ONGs (peça 16), a qual foi respondida por meio do Ofício 10348, cuja cópia e anexo foram também encaminhados a este Tribunal (peças 17 e 18 respectivamente).

9. Em relação ao item 2 da solicitação do Congresso Nacional, a CGU informou que encaminhou à CPI planilha contendo listagem de organizações não governamentais e de organizações da sociedade civil de interesse público com termos de parceria, termos de cooperação ou instrumento congênere com a União abrangendo os exercícios de 2002 a 2023, incluindo coluna que especifica o objeto de cada um dos instrumentos. Além disso, enviou planilha contendo todas as ordens bancárias (OB) destinadas a entidades privadas sem fins lucrativos que podem ser classificadas como Organizações Não Governamentais (ONGs), com base em sua natureza jurídica, ressaltando que os dados estavam limitados de 2014 a 1/1/2023 e que o arquivo incluía tanto as OB originais quanto as OB de cancelamento em abas distintas, de forma a dar conhecimento tanto dos pagamentos efetuados às organizações quanto dos cancelamentos (peça 17).

10. Dessa forma, entende-se que estão presentes os elementos para concluir a presente solicitação do Congresso Nacional, cabendo retomar o encaminhamento proposto na instrução à peça 9, com as devidas adaptações decorrentes dos fatos aqui relatados.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

11. Diante do exposto, submete-se a presente solicitação do Congresso Nacional, formulada por intermédio do Ofício 14/2023-CPIONGS, de 20/6/2023, pelo presidente da CPI das ONGs, com base no Requerimento 23/2023-CPIONGS, de autoria do Senador Márcio Bittar, propondo:

a) conhecer da presente solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos nos artigos 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e 4º, inciso I, alínea ‘b’, da Resolução-TCU 215/2008;

b) encaminhar ao solicitante, em meio magnético e observando as orientações do Ofício 14/2023-CPIONGS (peça 3), os seguintes documentos:

b.1) relação de processos de Tomada de Contas Especial que envolvem organizações não governamentais (ONGs) ou organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) com atuação na Amazônia Legal (planilha em formato Excel à peça 8, item não digitalizável);

b.2) relação de organizações não governamentais e de organizações da sociedade civil de interesse público que mantenham contratos, termos de parceria, termos de cooperação ou instrumento congênere com a União (planilha em formato Excel à peça 18, item não digitalizável);

b.3) cópia dos Acórdãos 2302/2009, 2147/2018 e 1107/2023, todos do Plenário, acompanhados dos respectivos relatórios e votos;

c) conceder, aos membros da CPI das ONGs ou a seus representantes, acesso aos processos relacionados na planilha à peça 8 (item não digitalizável);

d) dar ciência da decisão que vier a ser adotada ao presidente da CPI das ONGs, Exmo. Senador Plínio Valério, nos termos da minuta de aviso inserida no módulo ‘Comunicações’ do eTCU;

e) considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o presente processo, nos termos dos artigos 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008.”

É o Relatório.

## VOTO

Conforme consignado no Relatório precedente, tratam os presentes autos de Solicitação do Congresso Nacional, por meio da qual o Senador Plínio Valério, na condição de Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a liberação e utilização de recursos públicos para organizações não governamentais (ONGs) ou organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs), requer do Tribunal de Contas da União informações sobre a atuação das referidas organizações na Região Amazônica.

2. Quanto à admissibilidade, na linha do que pontuou a unidade técnica encarregada de instruir o presente feito, Secretaria de Controle Externo de Desenvolvimento Sustentável (SecexDesenvolvimento), encontram-se devidamente preenchidos os requisitos previstos no art. 71, inciso VII, da Constituição Federal de 1988 e no art. 38, inciso II, da Lei 8.443, de 16/7/1992, combinados com o art. 232, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas da União (TCU) e com o art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215, de 20/8/2008, devendo, por conseguinte, ser conhecida a Solicitação do Congresso Nacional em tela.

3. No que diz respeito ao mérito, a unidade instrutiva promoveu o levantamento de todas as informações requeridas pelo órgão solicitante, não me parecendo necessário tecer considerações adicionais.

4. Nessas circunstâncias, cabe encaminhar à CPI das ONG’s a documentação selecionada pela SecexDesenvolvimento e considerar plenamente atendida esta Solicitação do Congresso Nacional, arquivando-se os presentes autos.

Ante o exposto, em consonância com os pareceres da SecexDesenvolvimento, VOTO por que este Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 25 de outubro de 2023.

AROLDO CEDRAZ  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 2160/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 019.657/2023-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessada: Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a liberação e utilização de recursos públicos para organizações não governamentais ou organizações da sociedade civil de interesse público (CPI das ONGs).
4. Unidades Jurisdicionadas: Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), organizações não governamentais (ONGs) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) com atuação na Região Amazônica.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Desenvolvimento Sustentável (SecexDesenvolvimento).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, por meio da qual o Senador Plínio Valério, na condição de Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal destinada a investigar a liberação e utilização de recursos públicos para organizações não governamentais ou organizações da sociedade civil de interesse público (CPI das ONGs), requer do Tribunal de Contas da União (TCU) informações sobre a atuação das referidas organizações na Região Amazônica;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer a presente Solicitação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 71, inciso VII, da Constituição Federal de 1988 e no art. 38, inciso II, da Lei 8.443, de 16/7/1992, combinados com o art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e com o art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução-TCU 215, de 20/8/2008;

9.2. encaminhar ao solicitante, em meio magnético e observando as orientações do Ofício 14/2023-CPIONGS (peça 3), os seguintes documentos:

9.2.1. relação de processos de tomada de contas especial que envolvem organizações não governamentais ou organizações da sociedade civil de interesse público com atuação na Amazônia Legal (planilha em formato Excel à peça 8, item não digitalizável);

9.2.2. relação de organizações não governamentais e de organizações da sociedade civil de interesse público que mantenham contratos, termos de parceria, termos de cooperação ou instrumento congênere com a União (planilha em formato Excel à peça 18, item não digitalizável);

9.2.3. cópia dos Acórdãos 2.302/2009, 2.147/2018 e 1.107/2023, todos proferidos pelo Plenário desta Corte de Contas, acompanhados dos respectivos Relatórios e Votos;

9.3. conceder aos membros da CPI das ONGs ou a seus representantes acesso aos processos relacionados na planilha à peça 8 (item não digitalizável);

9.4. dar ciência desta decisão ao Presidente da CPI das ONGs, Exmo. Senador Plínio Valério;

9.5. com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, combinado com os arts. 14, inciso IV, e 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008, considerar a presente solicitação integralmente atendida, arquivando-se os autos.

10. Ata nº 45/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 25/10/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2160-45/23-P.

**13. Especificação do quórum:**

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Vital do Rêgo, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

**BRUNO DANTAS**

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

**AROLDO CEDRAZ**

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**

Procuradora-Geral



## Termo de Recebimento de arquivos

Número do Documento: 74.575.344-5

Foram recebidos arquivos em formato diferente de PDF, e com tamanho superior a 80 Mb.

Parcerias\_ONGs\_Siconv\_\_\_SIAFI\_\_2\_.xlsx; 10933 kB; xlsx

Ordens\_Bancarias\_ONG\_2014\_a\_2023\_\_1\_.xlsx; 97703 kB; xlsx

20 de setembro de 2023





TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.901/2023-GABPRES

Processo: 019.657/2023-4

Órgão/entidade: SF - Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e de Inquérito - Coceti

Destinatário: COORDENAÇÃO DE COMISSÕES ESPECIAIS, TEMPORÁRIAS E DE INQUÉRITO - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COORDENAÇÃO DE COMISSÕES ESPECIAIS, TEMPORÁRIAS E DE INQUÉRITO - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 07/11/2023

*(Assinado eletronicamente)*

**LEANDRO AUGUSTO DE ARAUJO CUNHA TEIXEIRA BUENO**

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.